



Finanzielle und personelle Auswirkungen der Assoziierung an Schengen und Dublin

Zweiter Kurzbericht

1. Einleitung

Mit Schreiben vom 29. April 2013 an Bundesrätin Sommaruga bat die Finanzdelegation der Bundesversammlung darum, eine Gesamtsicht der finanziellen und personellen Konsequenzen der Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin zu erstellen. Das EJPD hatte eine solche Zusammenstellung erstmals im Rahmen des Kurzberichts vom 21.1.2011 ("Finanzielle und personelle Auswirkungen der Assoziierung an Schengen und Dublin", nachfolgend erster Kurzbericht) erstellt. Dieser erste Kurzbericht wurde in Zusammenarbeit mit dem EFD und dem EDA mit dem vorliegenden zweiten Kurzbericht auf den aktuellen Stand gebracht.

Wiederum nicht in den Bericht aufgenommen wurden Angaben zum Projekt "Biometrischer Pass", zu dem ein separater Verpflichtungskredit bestand (vgl. dazu den Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2013 in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857, BBl 2013 6319, 6439 f., nachfolgend "Bericht Fehr"). Ebenfalls nicht im vorliegenden Bericht ausgewiesen sind die Kosten für das zur Erfassung und zur Bearbeitung biometrischer Daten in verschiedenen Aufenthalts- und Reisedokumenten entwickelte Projekt "Systemplattform eDokumente". Dieses wurde unter der Leitung des ISC-EJPD in Zusammenarbeit mit den involvierten Dienststellen entwickelt und unterstützt die verschiedenen betroffenen Informatik-Anwendungen (ZEMIS, ISR, VIS usw.). Aufgrund der Vernetzung mit mehreren anderen Projekten, die nicht Schengen/Dublin-relevant sind, würde die Darstellung der komplexen Finanzierung des Projekts eDokumente den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen.

Der Vollständigkeit halber sei schliesslich darauf hingewiesen, dass auch die finanziellen und personellen Konsequenzen von Projekten im Bereich Justiz und Inneres, welche nicht Schengen/Dublin zuzurechnen sind, wie z.B. eine Beteiligung der Schweiz am Europäischen Asylunterstützungsbüro (EASO), nicht Teil des Berichts bilden.

2. Verhältnis zu den Controllingberichten Schengen/Dublin

Der Bericht des EJPD "Programm Schengen/Dublin - Controllingbericht Stand Mitte 2013" vom Juni 2013 (nachfolgend Controllingbericht) der Programmleitung beschränkt sich auf den von der Bundesversammlung im Rahmen des Bundesbeschlusses über den Nachtrag II zum Voranschlag 2007 (BBl 2008 1293) am 17.12.2007 bewilligten und mit Bundesbeschluss über den Voranschlag für das Jahr 2009 (BBl 2009 559) am 16.12.2008 angepassten Verpflichtungskredit „Programm



Umsetzung Schengen/Dublin“ (nachfolgend "VK I") und zeigt die informatikmässige Umsetzung des Schengen- (SAA) und des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA) sowie deren finanzielle Auswirkungen auf. Hingegen werden im vorliegenden Bericht ergänzend zu diesen Investitionsaktivitäten die mit der Umsetzung der beiden Abkommen zusammenhängenden, zusätzlich erforderlichen betrieblichen Ressourcen (Personal-, Sach- und Transferausgaben sowie Stellen) aufgeführt. Im Fokus steht also die Gesamtkostensicht (Investition und Betrieb). Zudem wird, wo dies möglich ist, auch der monetär bezifferbare Nutzen ausgewiesen.

Anders als zum VK I wurde zu dem mit Bundesbeschluss vom 22.12.2011 über den Voranschlag für das Jahr 2012 (vgl. BBl 2012 1505) bewilligten Kredit "Neu- und Weiterentwicklungen Schengen/Dublin" (nachfolgend "VK II", vgl. auch unten, Ziff. 3.5) kein zusätzliches Controlling beschlossen und es werden entsprechend keine Controllingberichte erstellt werden. Es kommen die Vorgaben für das normale Informatikcontrolling zur Anwendung.

Hinsichtlich der allgemeinen Ausführungen zur Ausgangslage/Chronologie sowie zum Status der EU-Projekte SIS II und VIS (inkl. Umsetzungsstand im EJPD) wird ebenfalls auf den erwähnten letzten Controllingbericht des EJPD vom Juni 2013 verwiesen.

3. Kosten der Assoziierung an Schengen/Dublin im EJPD

3.1. Übersicht: Gesamtaufwand EJPD

Beträge in Mio. CHF (fw, LV, nf)	SR06	SR07	SR08 ¹⁾	SR09 ²⁾	SR10 ³⁾	SR11 ⁴⁾	SR12 ⁵⁾	VA13	VA14
Erfolgsrechnung (ER) / Aufwand									
Personalaufwand	0.68	3.24	6.73	10.74	11.14	14.40	17.33	21.18	21.26
Sachaufwand	0.19	0.28	0.47	0.30	0.27	0.23	0.32	0.35	0.36
Beiträge	-	-	4.61	2.28	21.62	15.58	18.05	28.49	4.15
IT-Aufwand (Betrieb)	0.37	1.41	1.96	10.14	16.70	16.29	17.40	25.36	34.71
Total	1.24	4.93	13.78	23.46	49.73	46.50	53.09	75.38	60.49
Investitionsrechnung (IR) / Investitionen									
Investitionen ⁶⁾	-	5.54	32.56	32.63	27.92	16.97	16.73	14.17	11.97
Total Aufwand (ER + IR)	1.24	10.47	46.34	56.09	77.64	63.47	69.82	89.55	72.46
davon finanzierungs-wirksam	1.24	7.64	34.84	35.07	47.72	37.79	40.97	56.80	38.15

1) inkl. bewilligter NKI/08 fedpol (1.1 Mio "Beiträge") und bewilligter NKII/08 GS-EJPD (12.19 Mio "Investitionen")

2) inkl. bewilligte Kreditübertragung 2008/2009 GS-EJPD (7.79 Mio "Investitionen")

3) inkl. bewilligte Kreditübertragung 2009/2010 GS-EJPD (18.78 Mio "Investitionen")

4) inkl. bewilligte Kreditübertragung 2010/2011 GS-EJPD (8.29 Mio "Investitionen")

5) inkl. bewilligte Kreditübertragung 2011/2012 GS-EJPD (1.88 Mio "Investitionen")

6) Finanzierung über Verpflichtungskredit "Programm Umsetzung Schengen/Dublin" bzw. "Neu- und Weiterentwicklung Schengen/Dublin"

3.2. Personalaufwand

Der aus der Übersicht unter Ziffer 3.1 ersichtliche Mehrbedarf für Personalaufwand ab SR11 ist auf die Erhöhung des Einheitsansatzes für die Arbeitgeberbeiträge von



16% auf 19% sowie auf die Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich 2010 zurückzuführen. Für die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung im Zusammenhang mit Schengen/Dublin wurden vom Parlament im Rahmen des Bundesbeschlusses zum Voranschlag 2011 vom 15.12.2010 (vgl. BBl 2011 2007) 46.2 Zusatzstellen (fedpol 32, BFM 13.7, BJ 0.5 Stellen) zugesprochen (entspricht einem Personalaufwand von rund CHF 7.7 Mio., inkl. Arbeitgeberbeiträge). Die bewilligten Stellen konnten 2011 insbesondere bei fedpol und beim BFM noch nicht vollumfänglich gemäss Planung besetzt werden, was auch die Steigerung des Personalaufwands im Jahr 2012 begründet. Zudem sind vorwiegend jüngere Personen mit tieferen Anfangslöhnen rekrutiert worden. Aufgrund dieses Umstandes ist in den nächsten Jahren von einer deutlich höheren Kreditausschöpfung auszugehen. Zusätzlich steigen die Kosten ab dem VA14 aufgrund der Erhöhung des Einheitsansatzes für die Arbeitgeberbeiträge von 19.2% auf 20.2%.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Stellenbestands im EJPD auf:

Bestand SOLL = bewilligter Stellenplanfond		SR06		SR07		SR08		SR09		SR10		SR11 ¹⁾		SR12		VA13	VA14
Bestand IST = effektiv besetzt / beansprucht		SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	SOLL
EJPD total		5.50	5.50	32.30	26.20	111.00	88.30	133.50	124.40	133.50	121.20	160.20	153.80	153.20	148.40	153.20	153.20
Stellen zL	Personalkredite	5.50	5.50	32.30	26.20	91.00	70.70	113.50	105.80	113.50	104.00	152.20	148.10	153.20	148.40	153.20	153.20
	Sachkredite	-	-	-	-	20.00	17.60	20.00	18.60	20.00	17.20	8.00	5.70	-	-	-	-
<u>Verwaltungseinheit</u>																	
401 GS		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
402 BJ		-	-	8.00	2.90	8.00	4.80	8.00	4.80	8.00	5.60	8.50	6.10	8.50	6.10	8.50	8.50
403 fedpol	Personalkredit	2.00	2.00	11.80	11.80	25.50	24.50	35.00	34.20	35.00	33.30	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00
	Verpflichtungskredit ²⁾	-	-	-	-	20.00	17.60	20.00	18.60	20.00	17.20	8.00	5.70	-	-	-	-
405 BA		3.50	3.50	3.50	2.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	Ausgliederung aus dem EJPD per 1.1.2011					
420 BFM ³⁾		-	-	9.00	9.00	26.00	24.90	39.00	35.90	39.00	33.80	52.70	51.00	53.70	51.30	53.70	53.70
485 ISC		-	-	-	-	28.00	13.00	28.00	27.40	28.00	27.80	28.00	28.00	28.00	28.00	28.00	28.00

1) Mehrbedarf im Zusammenhang mit der unabhängigen Evaluation zu Schengen/Dublin 2009:

Sicherstellung der Aufgabenerfüllung: fedpol +27, BFM +13.7, BJ +0.5 Stellen, total 41.2 Stellen. Zudem wurden fedpol für die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes (Visa-Informationssystem VIS) 2 Stellen bzw. zur Umsetzung der Notenaustausche zwischen der CH und EU (Übernahme Verordnung und Beschluss über das VIS) 3 Stellen mit der Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich 2010 beantragt (BRB 23.6.10).

2) fedpol (VK)

BRB 27.6.07: Zur Umsetzung des Programms ab 2008 bis 2011 befristete Stellen: +9 Stellen ab 1.1.08, +9 Stellen ab 1.7.08 (SIRENE, Migration SISone4ALL auf SIS II)
BRB 30.5.08: Zur parallelen Umsetzung bis Ende 2011 zusätzlich 2 befristete Stellen

3) BFM

18 Stellen bewilligt mit BRB vom 5.7.06 bzw. 27.6.07, weitere 21 Zusatzstellen bewilligt gemäss BRB v. 25.6.08 (Mehrbedarf zur Umsetzung Schengen/Dublin). Zudem 1 Stelle für den Aussengrenzenfonds ab VA12 (BRB v. 25.5.11) im Rahmen der Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich 2011 bewilligt (BRB 29.6.11).



3.3. Beiträge

Zu den im Rahmen der Schengen- und der Dublin-Assoziierung im EJPD budgetierten Beiträgen an das EU-Budget gehören der gemäss Art. 11 SAA geschuldete allgemeine Verwaltungsbeitrag sowie Beiträge an die Betriebskosten der Datenbank Eurodac und an die Datenbank SIS I bis zu deren Ausserbetriebnahme am 9. Mai 2013. Dazu kommen Beiträge an die Entwicklungskosten für die Datenbanken VIS und SIS II sowie Beiträge an die Betriebskosten ab deren Inbetriebnahme (VIS: 11. Oktober 2011; SIS II: 9. April 2013).

Der in der Gesamtübersicht unter Ziff. 3.1 ersichtliche markante Anstieg in den Beitragszahlungen an die EU ist auf das Inkrafttreten der Zusatzvereinbarung zum Aussengrenzenfonds (AGF, SR 0.362.312) zurückzuführen. Diese wurde vom Parlament am 1. Oktober 2010 gutgeheissen (vgl. BBl 2010 6617) und ist am 1. April 2011 formell in Kraft getreten. Die Schweiz beteiligt sich entsprechend seit dem Frühjahr 2010 (rückwirkend auch für das Jahr 2009) am Aussengrenzenfonds. Die Zahlung der Beiträge für die Jahre 2009 und 2010 in der Höhe von EUR 12,5 Mio. (CHF 18,76 Mio.) erfolgte am 12. April 2010. Die Zahlung der Beiträge für die Folgejahre hatte jeweils bis zum 15. Februar des betreffenden Rechnungsjahrs zu erfolgen, nachdem die Kommission bis am 15. Dezember des jeweiligen Vorjahres Rechnung zu stellen hatte. Für die Jahre 2011 bis 2013 ergibt dies folgende Zahlungen: 2011: CHF 12,3 Mio., 2012: CHF 14,6 Mio., 2013: CHF 24,87 Mio. Diese Beiträge wurden in Euro auf der Basis des Verhältnisses des schweizerischen BIP zum BIP sämtlicher am AGF teilnehmenden Schengen-Staaten in der genannten Zusatzvereinbarung festgelegt. Ein ebenfalls im Abkommen vorgesehener Mechanismus sieht die Anpassung der Beiträge für die Jahre 2009-2012 in Abhängigkeit von der tatsächlichen Entwicklung der BIP der Schengen-Staaten vor.¹ Der resultierende Korrekturbetrag von EUR 4.26 Mio. (CHF 5.11 Mio.) wurde auf den Jahresbeitrag der Schweiz für das Fondsjahr 2013 in Höhe von EUR 16.47 Mio. (CHF 19.76 Mio.) angerechnet, so dass sich ein Gesamtbetrag von EUR 20.73 Mio. (CHF 24.87 Mio.) ergibt.

Ab 2014 wird der Aussengrenzenfonds durch einen neuen Fonds abgelöst: durch das Instrument für Grenzmanagement ("ISF-Grenze") des zwei Instrumente umfassenden Fonds für die Innere Sicherheit (nachfolgend "ISF"). Die Verhandlungen über die Modalitäten der Schweizer Teilnahme stehen noch aus. Es wird erwartet, dass sich die Nettozahlerposition der Schweiz im Vergleich zum Aussengrenzenfonds weiter akzentuieren wird. Die entsprechenden Rechtsgrundlagen der EU wurden noch nicht verabschiedet. Dies wird für Herbst/Ende 2013 erwartet. Zahlungen an den ISF-Grenze werden voraussichtlich erst 2015 anfallen (Jahresbeitrag für 2015 plus allenfalls rückwirkend der Jahresbeitrag für 2014), da wie beim Aussengrenzenfonds wiederum eine Zusatzvereinbarung mit der EU abgeschlossen werden muss. Aus diesen Gründen wurden im VA 2014 keine Mittel für Beiträge an den ISF-Grenze eingestellt.

Im Gegenzug zu den geleisteten Beiträgen stehen der Schweiz Fondsgelder in der Höhe von durchschnittlich CHF 3-6 Mio. pro Jahresprogramm zur Verfügung, welche der Finanzierung nationaler sowie länderübergreifender Projekte des Bundes und der

¹ Vgl. dazu ausführlich die Botschaft des Bundesrates vom 24. Februar 2010, BBl **2010** 1677 ff.



Kantone dienen. Die auf ein bestimmtes Jahresprogramm gerichteten Zuweisungen aus dem Aussengrenzenfonds erfolgen in der Form von Vorfinanzierungen und Restzahlungen. Die Vorfinanzierung in der Höhe von 50 Prozent der Gesamtzuweisung erfolgt innerhalb von 60 Tagen nach Annahme des Jahresprogramms durch die Europäische Kommission (i.d.R. bis zum 1. Mai des jeweiligen Programmjahrs). Die Restzahlung erfolgt nach Annahme des Schlussberichts des Jahresprogramms, welcher zwei Jahre und drei Monate nach Ablauf des Programmjahrs einzureichen ist. Dies bedeutet, dass z.B. für das Programmjahr 2011 die Vorausfinanzierung bis zum 1. Mai 2011 zu leisten war. Der Schlussbericht für das Jahresprogramm 2011 wird von der Schweiz bis zum 31. März 2014 einzureichen sein. Nach Annahme dieses Berichts wird die Restzahlung voraussichtlich noch im Jahr 2014 erfolgen. Eine Ausnahme bilden lediglich die Programmjahre 2009 und 2010, die aufgrund der verspäteten Teilnahme der Schweiz am Aussengrenzenfonds zusammengefasst wurden. Die Vorfinanzierung für diese Jahresprogramme wurde 2011 überwiesen. Die Restzahlung für das Programmjahr 2010 sollte im Jahr 2013 erfolgen. Dies ergibt folgende erwartete Rückflüsse aus dem Aussengrenzenfonds (Angaben in Mio. CHF)²:

	2011	2012	2013	2014
Programmjahr 2009/2010 (Gesamtzuweisung: € 4.66 Mio.)	3,38	---	2,80	
Programmjahr 2011 (Gesamtzuweisung: € 3.05 Mio.)	2,21	---		1,90
Programmjahr 2012 (Gesamtzuweisung: € 4.30 Mio.)	---	2,69		
Programmjahr 2013 (Gesamtzuweisung: € 5,47 Mio.)			3,40	
Total	5,59	2,69	6,20	1,90

3.4. Übriger Betriebsaufwand/-ertrag

Zum übrigen Betriebsaufwand gehören die in der Übersicht unter Ziffer 3.1 ausgewiesenen Sach- und Informatikaufwendungen. Die markante Entwicklung in den Jahren 2009 und 2010 im IT-Aufwand folgt aus den nicht finanzierungswirksamen Abschreibungen, welche erst mit der Inbetriebnahme der IT-Fachanwendungen (SIS, Eurodac, Anpassung des EVA im Hinblick auf die Schengen-Assoziierung) anfielen.

In den Jahren 2011 und 2012 ergaben sich, anders als aufgrund des ursprünglich geplanten Bedarfs zu erwarten, keine weiteren Kostensteigerungen für den Betrieb der IT-Fachanwendungen und den damit zusammenhängenden nicht finanzierungswirksamen Abschreibungen. Hauptgrund dafür ist die verzögerte Einführung des VIS und des SIS II seitens der EU. Gemäss Planung steigen dafür die Betriebskosten im Jahr 2013 wieder, schwergewichtig aufgrund der Inbetriebnahme des SIS II und der Einführung der automatisierten Übermittlung von Daten im Bereich Personenfahndung zwischen den Systemen RIPOL, ZEMIS, SIRENE-IT und N-SIS.

² Vgl. dazu ausführlich den Bericht Fehr, BBl **2013** 6434. Die dargestellten Mittel wurden in den genannten Jahren von der EU der Schweiz überwiesen. Die konkrete Vereinnahmung erfolgt nicht unbedingt in diesen Jahren, sondern im Anschluss an den Abschluss der Projektvereinbarungen mit den Projektnehmern.



3.5. Investitionsausgaben (Verpflichtungskredit)

Die unter Ziffer 3.1 ausgewiesenen Investitionen des EJPD werden aus den beiden Verpflichtungskrediten Schengen/Dublin finanziert. Die Inbetriebnahme von SIS II und VIS erfolgte in Abhängigkeit von der Planung der EU, welche mehrmals angepasst wurde. Zu nennen sind insbesondere die wiederholten Verschiebungen des Einführungstermins des VIS auf letztendlich Oktober 2011 und des SIS II auf April 2013. Die in der Schweiz vorgesehenen Projektaktivitäten mussten deshalb mehrmals auf später verschoben werden und es resultierten dadurch namhafte Mehrkosten.

Durch die Anpassungen fielen zudem grössere Kreditreste an, die auf das jeweilige Folgejahr übertragen wurden, damit die Finanzierung der Projekte SIS II und VIS sichergestellt werden konnte. Zudem wurde der VK I durch einen neuen Verpflichtungskredit (nachfolgend "VK II") abgelöst, der allerdings auch der Finanzierung der Umsetzung von neuen Weiterentwicklungen dienen wird.

Der letzte Controllingbericht vom Juni 2013 bezieht sich ausschliesslich auf den VK I. Die folgende Tabelle hingegen gibt einen Überblick über den aktuellen Stand der beiden Verpflichtungskredite. Wie eingangs erwähnt (vgl. Ziff. 2), hat der vorliegende Bericht jedoch nicht zum Ziel, den Stand der Verpflichtungskredite wiederzugeben, sondern bietet eine Gesamtkostenschau.

Verpflichtungskredit "Programm Umsetzung Schengen/Dublin" (VK I)

Beträge in Mio. CHF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Kredit gem. BB vom 19.12.2007 (BBl 2008 1293)	8.360	28.160	42.300	14.450	7.530	1.000	-	-	101.800
Zusatzkredit gem. BB vom 16.12.2008 (BBl 2009 559)	-	12.190	3.150	12.260	10.460	1.910	-	-	39.970
Kreditübertragungen	-	-	7.793	18.782	1) 8.297	1.880	-	-	
Mittelverschiebung im Rahmen des Budgetprozesses	-	-	-	-	-	9.261	7.437	-	
Kredit Total	8.360	40.350	53.243	45.492	26.287	14.051	7.437	-	
Rechnungsabschluss	5.544	32.557	2) 34.461	2) 27.938	16.970	13.657	3) 7.437	-	138.564
Differenz	2.816	7.793	18.782	17.554	9.317	0.394	-	-	

- 1) Kreditübertragung 2010/2011 (Mio. CHF 8.293) im Rahmen des Nachtrags I/2011 sowie Kreditabtretung EPA für Familienzulagen (CHF 4'000).
- 2) Diese Zahlen beinhalten Kreditabtretungen an Verwaltungseinheiten ausserhalb des EJPD (EZV resp. BIT), weshalb sie von den in der Tabelle unter Ziff. 3.1 für 2009 bzw. 2010 ausgewiesenen EJPD-Investitionen abweichen. Die Mittel wurden namentlich zur Finanzierung des Beitrags des GWK an die Systemplattform eDokumente verwendet, worüber vorliegend nicht Bericht erstattet wird (vgl. Ziff. 1).
- 3) Aktuell wird von einer vollständigen Kreditbeanspruchung im betreffenden Jahr (2013) ausgegangen.



Verpflichtungskredit „Neu- und Weiterentwicklungen Schengen/Dublin“ (VK II)

Beträge in Mio. CHF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Kredit gem. BB vom 22.12.2011 (BBl 2012 1505)	4.510	6.730	11.970	14.970	12.810	7.980	58.970
Kreditübertragungen	-	-	-	-	-	-	-
Kredit Total	4.510	6.730	11.970	14.970	12.810	7.980	
Rechnungsabschluss	¹⁾ 3.193						
Differenz	1.317						

1) Diese Zahl beinhaltet eine Kreditabtretung an eine Verwaltungseinheit ausserhalb des EJPD (EZV), weshalb sie von der in der Tabelle unter Ziff. 3.1 für 2012 ausgewiesenen EJPD-Investition abweicht. Die Mittel (120'000 CHF) dienen zur Finanzierung der Weiterentwicklungsaufwendungen der EZV betreffend der Systemplattform eDokumente, die jedoch explizit nicht Gegenstand dieses Berichts darstellt (vgl. Ziff. 1).

4. Kosten der Assoziierung an Schengen/Dublin im EFD

4.1. Übersicht: Gesamtaufwand EFD

in Mio. CHF	SR07	SR08	SR09	SR10	SR11	SR12	VA13	VA14
Investitionskosten	–	2,5	6,5	–	¹ 0,44	–	² 2,20	² 0,10
Personalaufwand ohne Grenze zu FL (Stellen)	–	–	–	–	1,50 (11)	1,50 (11)	4,50 (11+24)	4,50 (11+24)
Personalaufwand Aussengrenze FL	–	0,60	1,50	1,50	1,50	–	–	–
Beiträge (Frontex)	–	–	–	1,58	5,19	4,06	3,60	4,25
übriger Betriebsaufwand	–	–	0,12	0,72	0,72	0,72	0,72	³ 1,31
Total	–	3,10	8,12	3,80	9,35	6,28	11,02	10,16

¹ MAPP (Multifunktionales Abfragegerät für Personen und Passkontrollen); vgl. dazu unten Ziff. 8.2.

² Investitionskosten EUROSUR, vgl. Ziff. 8.2.2

³ Inkl. max. Betriebskosten für MAPP (0,594 Mio. Fr.; vgl. zum Projekt MAPP Ziff. 8.2.1)

4.2. Investitionskosten

Im EFD/GWK betrugen die Investitionskosten im Zusammenhang mit der Assoziierung an Schengen/Dublin CHF 6 Mio. Dazu kommen einmalige Investitionskosten in der Höhe von CHF 3 Mio. in Verbindung mit der Übergangslösung an der Grenze zu Liechtenstein (vgl. sogleich Ziff. 4.5) sowie CHF 0,44 Mio. für das Projekt MAPP, welche 2011 in einer ersten Phase des Projekts angefallen sind (vgl. dazu Ziff. 8.2.1). Für das Projekt MAPP werden im Jahr 2013 voraussichtlich zusätzlich einmalige Investitionskosten von 2.2 Mio. anfallen (vgl. unten, Ziff. 8.2).



4.3. Personalaufwand

Im GWK wurden zunächst lediglich 10 bis Ende 2011 befristete Stellen im Rahmen der Einrichtung der temporären Schengen-Aussengrenze mit dem Fürstentum Liechtenstein geschaffen (vgl. Ziff. 4.5).

Die mit den FRONTEX-Einsätzen verbundenen Kosten der schweizerischen Grenzwachter werden von der Agentur übernommen. Die Gehälter werden jedoch weiterhin durch das GWK bezahlt. Das GWK leistete 2011 805 Einsatztage zu Gunsten von Frontex. 2012 waren es 1'145 Einsatztage und für das Jahr 2013 sind ebenfalls rund 1'000 Einsatztage vorgesehen. Diese sind in dem in Ziff. 4.1 ausgewiesenen Personalaufwand enthalten.

Im Rahmen der Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich 2010 hatte der Bundesrat einen personellen Mehrbedarf beim GWK zur Kenntnis genommen. Dies u.a. als Ausgleich für den zusätzlichen Aufwand für die vermehrte Zusammenarbeit mit der EU durch die Teilnahme an verschiedenen Arbeitsgruppen in Brüssel und an den Aktivitäten der Grenzschutzagentur FRONTEX in Warschau. Im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 15. Dezember 2010 über den Voranschlag 2011 (vgl. BBl 2011 2007) hat das Parlament entsprechend der Schaffung von 11 Vollzeitstellen zugestimmt. Im Bericht des Bundesrates über die Eidgenössische Zollverwaltung vom 26. Januar 2011 in Erfüllung des Postulats Fässler-Osterwalder (08.3513)³ wurde der Stellenbedarf des Grenzwachtkorps mit 35 Stellen ausgewiesen. Mit dem Bundesbeschluss vom 13. Dezember 2012 über den Voranschlag 2013 (vgl. BBl 2013 425) hiess das Parlament in der Folge eine weitere noch ausstehende Aufstockung des GWK um 24 Stellen gut. Diese Aufstockungen wurden insbesondere aufgrund der durch verschiedene Faktoren – wie beispielsweise den Entwicklungen im Kontext des arabischen Frühlings – ausgelösten Zunahme der irregulären Migrationsbewegungen in die Schweiz nötig.

4.4. Beiträge

Im EFD werden die ab 2010 erstmals geschuldeten Beiträge an die Grenzschutzagentur FRONTEX budgetiert. Die Beiträge werden anhand der in Art. 11 Abs. 3 SAA enthaltenen Formel auf der Basis des Jahresbudgets von FRONTEX bestimmt. Da die FRONTEX-Zusatzvereinbarung (SR 0.362.313) am 1.8.2010 in Kraft getreten ist, betrug der Beitrag der Schweiz für die restlichen fünf Monate des Jahres 2010 rund CHF 1,58 Mio. Ab 2011 schuldete die Schweiz zum ersten Mal einen vollen Jahresbeitrag. Aufgrund der Zunahme der Migrationsbewegungen aus Nordafrika im Zuge des arabischen Frühlings stockte die EU das Budget von Frontex 2011 nachträglich um € 30 Mio. auf, wodurch auch der Beitrag der Schweiz für das Jahr 2011 höher ausfiel (CHF 5,19 Mio.). Für das Jahr 2012 betrug der Beitrag CHF 4,06 Mio. Im Voranschlag 2013 sind CHF 3,60 Mio. vorgesehen. Auf der Basis der gesammelten Erfahrungen wurden im Finanzplan 2014 CHF 4,4 Mio. vorgesehen.

³ Vgl. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/21927.pdf>, S. 55



4.5. Temporäre Schengen-Aussengrenze Schweiz-Liechtenstein

Aufgrund der zeitlich verschobenen Assoziierung der Schweiz und des Fürstentum Liechtensteins an Schengen wurde die Grenze zwischen den beiden Staaten zu einer temporären Schengen-Aussengrenze. Die Schweiz war entsprechend verpflichtet, einen Katalog von Massnahmen zur Sicherung dieser Grenze umzusetzen, welche den Besonderheiten dieser Grenze Rechnung trug (Übergangslösung).

Die Übergangsmassnahmen zogen in den Jahren 2008 und 2009 einmalige Investitionskosten in der Höhe von insgesamt CHF 3 Mio. nach sich. Dazu kamen jährliche Personalausgaben in der Höhe von CHF 1,5 Mio. für 10 befristete Stellen. Seit dem 19. 12.2011 ist Liechtenstein an Schengen/Dublin assoziiert. Deshalb wurden die 10 Stellen abgebaut. Der Personalaufwand reduzierte sich ab 2012 um CHF 1,5 Mio.

4.6. Übriger Betriebsaufwand

Der übrige Betriebsaufwand von jährlich rund CHF 0,72 Mio. setzt sich aus wiederkehrenden Kosten für IT-Hard- und Software sowie für SLAs (Service Level Agreements) und für Abonnements für die vorgenannte Hardware zusammen. Ab 2014 kommen die jährlichen Betriebskosten von MAPP (vgl. Ziff. 8.2.1) in der Höhe von max. CHF 0,594 Mio. hinzu, womit der jährliche Betriebsaufwand rund CHF 1,31 Mio. betragen wird.

5. Kosten der Assoziierung an Schengen/Dublin im EDA

5.1. Gesamtaufwand EDA

in Mio. CHF	SR07	SR08	SR09	SR10	SR11	SR12	VA13	VA14
Personalaufwand			5,20	5,23	5,28	5,35	5,38	5,41

5.2. Investitionskosten

Im EDA waren im Zusammenhang mit der Assoziierung an Schengen und Dublin keine Investitionskosten zu verzeichnen.

5.3. Verstärkung des konsularischen Personals

Die Schengen-Evaluation der Schweiz im Jahr 2008 hatte bestätigt, dass die Schweiz im Vergleich zu den europäischen Nachbarländern über einen verhältnismässig geringeren Bestand an konsularischem Personal verfügte. Deshalb hat der Bundesrat im Juni 2008 von einem personellen Mehrbedarf Kenntnis genommen. Die Bundesversammlung hat im Rahmen des Bundesbeschlusses zum Voranschlag 2009 der Schaffung von 36 zusätzlichen Stellen in diesem Bereich zugestimmt. Seitdem sind den Konsulaten zusätzliche Aufgaben mit der gestaffelten Einführung der biometrischen Visa übertragen worden. Seit der Inbetriebnahme des VIS im Oktober



2011 sind erfahrungsgemäss durchschnittlich fünf Minuten zusätzlich erforderlich für die Erfassung der biometrischen Daten. Diese zusätzlichen Aufgaben können dank organisatorischen und administrativen Massnahmen mit den bestehenden Mitteln bewältigt werden (vgl. auch unten, Ziff. 8.3).

5.4. Beiträge

Im EDA sind im Zusammenhang mit der Schengen/Dublin-Assoziierung keine Beiträge budgetiert.

5.5. Übriger Betriebsaufwand/-ertrag

Neben dem vorstehend genannten Aufwand besteht kein übriger Betriebsaufwand. Wie in Ziff. 6.1 nachstehend erwähnt, sind Mehreinnahmen aus den Visumsgebühren zu verzeichnen.

6. Nutzen/Ertrag resp. Einsparungen (soweit monetär bezifferbar)

6.1. Im Visumsbereich

Seit dem 12. Dezember 2008 wendet die Schweiz den im Rahmen des Schengen-Besitzstands geltenden Gebührentarif für die Visumsausstellung an, d.h. einen Betrag von EUR 60 (vorher CHF 55) im Standardfall, respektive von EUR 35 für Staatsangehörige derjenigen Länder, die mit der Schweiz ein Visumserleichterungsabkommen abgeschlossen haben. Das EDA und das EJPD teilen sich die Einnahmen aus den Visumgebühren (9,09% der Gesamteinnahmen gehen an das BFM).

Die mit der Übernahme des Schengen-Gebührentarifs erfolgte Erhöhung der Visumsgebühren hat dazu beigetragen, dass 2009 und 2010 – trotz einer Abnahme der behandelten Visumgesuche – die Einnahmen gegenüber 2008 nur leicht abgenommen haben. Die Visumzahlen sind stark konjunkturabhängig, da die Wirtschaftslage und die Reisetätigkeit sich unmittelbar auf die Einnahmen aus den Visumsgebühren auswirken. Der Rückgang der Einnahmen im Jahr 2011 ist vornehmlich auf den tiefen Eurokurs zurückzuführen. Seit 2012 ist, dank der Zunahme der Reisetätigkeit und der Zahl der ausgestellten Visa eine Steigerung der Gebühreneinnahmen zu verzeichnen.

Aus der nachfolgenden Tabelle ist die Entwicklung der Einnahmen aus Visumsgebühren ersichtlich. Die in der Finanzplanung 2015-2017 enthaltenen Zahlen entsprechen dem Durchschnitt der Visumserträge 2009-2012 (in Anlehnung an die Vorgaben der Budgetweisungen des Bundesrates). Ob diese Zahlen erreicht werden, wird wesentlich von der Entwicklung der globalen Wirtschaft und der Wirtschaftslage und Reisetätigkeit in den wichtigen Wachstumsmärkten (China, Indien) abhängen.

Aufgrund der Erfahrungen seit dem Beginn der operationellen Schengener Zusammenarbeit im Dezember 2008 lässt sich nun folgern, dass die Einnahmen aus Vi-



sumsgebühren mehr oder weniger stabil geblieben sind; dies trotz einer Abnahme der Visumsgesuche zu Beginn der operationellen Zusammenarbeit. Da die Visumsausstellung grundsätzlich gebührenfinanziert ist, hat Schengen damit zu einer relativen Verbesserung der Finanzierung des Visumsbereichs, wenn auch nicht zu absoluten Mehreinnahmen geführt.

SR07	SR08	SR09	SR10	SR11	SR12	VA13	VA14
31,80	33,50	31,90	32,50	29,00	32,70	33,90	33,70

¹ Effektiv 39,90 Mio.; da das Rechnungsjahr der Auslandvertretungen 2009 15 Monate betrug, wurde der Betrag auf 12 Monate umgerechnet.

6.2. Im Bereich Dublin

Einsparungen, die aus der Dubliner Zusammenarbeit resultieren, lassen sich monetär nicht eindeutig beziffern. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass vom Zeitpunkt der Inkraftsetzung des DAA am 12. Dezember 2008 bis zum 31. Dezember 2012 12'884 Personen an die jeweils zuständigen Dublin-Staaten überstellt wurden. Die Schweiz hat im selben Zeitraum ihrerseits 1'732 Personen im Rahmen eines Dublin-Verfahrens übernommen.

Überstellungen aus der Schweiz in andere Dublin-Staaten (Out-Verfahren) bzw. von anderen Dublin-Staaten in die Schweiz (In-Verfahren)

	2009	2010	2011	2012
Out-Verfahren	1'904	2'722	3'621	4'637
In-Verfahren	195	481	482	574

Quelle: Jahresstatistik BFM

Die im ersten Kurzbericht getroffene Annahme, dass die Schweiz in Zukunft eine zunehmende Zahl von Asylsuchenden aus anderen Dublin-Staaten übernehmen muss, hat sich so nicht bewahrheitet. Die Zahl der Übernahmeersuchen an die Schweiz blieb mehr oder weniger konstant. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Schweiz auch in Zukunft mehr Personen überstellen als zurücknehmen wird. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Assoziierung der Schweiz an die Dubliner Zusammenarbeit auch eine hemmende Wirkung auf die Einreichung neuer Asylgesuche in der Schweiz hat. Ohne die Dubliner Zuständigkeitsregeln könnten Migranten, deren Asylgesuch bereits von einem anderen Dublin-Staat abgelehnt wurde, ein weiteres Verfahren in der Schweiz anstrengen, was die Attraktivität der Schweiz als Ziel-land für Mehrfachgesuchsteller markant erhöhen würde. Während der erste Kurzbericht noch von vorsichtig geschätzten 1'000 Asylgesuchen weniger pro Jahr ausging, kann heute davon ausgegangen werden, dass jährlich 2'000 Asylgesuche weniger eingereicht werden (vgl. die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung BBl 2013 291, 321). Gestützt auf diese Zahl kann folgende Berechnung angestellt werden: Die durchschnittlichen Transferzahlungen an die Kantone für Unterbringung und Sozialhilfe betragen CHF 20'000 pro asylsuchende Person. Dies ergibt geschätzte Einsparungen pro Jahr von rund CHF 40 Mio.



Weitere Einsparungen ergeben sich aus der erwähnten Rückführungsbilanz. Die Verfahrensdauer bei Dublin-Verfahren (vom Asylgesuch bis zum letztinstanzlichen Entscheid) ist rund vier Monate kürzer als bei normalen Asylverfahren. Bei einem Wegfall der jährlich rund 4000 Dublin-Nichteintretensentscheide würde dies zu jährlichen Mehrkosten im Umfang von rund 26,5 Mio. Franken führen (vgl. die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung BBl 2013 291, 321).

Wie in Ziffer 1 ausgeführt, verzichtet der Bericht auf die Darstellung des nicht unmittelbar monetär bezifferbaren Nutzens der Assoziierung an Schengen und Dublin. Wie der Bundesrat bereits verschiedentlich ausgeführt hat (vgl. z.B. Antwort auf die Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei "Situationsanalyse der Folgen von Schengen und Dublin", 10.3557), gilt es jedoch zu beachten, dass der Schweiz mit Schengen/Dublin effiziente und moderne Instrumente im Bereich der inneren Sicherheit zur Verfügung stehen. Im Übrigen dürfen auch die Vorteile für die schweizerische Tourismusindustrie und für Geschäftsreisende, welche das einheitliche Schengen-Visum mit sich gebracht hat, nicht ausser Acht gelassen werden. Diese Beurteilung trifft nach wie vor zu.

7. Umsetzungsarbeiten seit dem ersten Kurzbericht (2011 bis Mitte 2013)

Der erste Kurzbericht enthielt Angaben zu einer Reihe wichtiger Umsetzungsprojekte im Bereich Schengen/Dublin, welche für den Zeitraum 2011 bis 2014 geplant waren. Nachfolgend finden sich Angaben zu diesen Projekten, um der Finanzdelegation zu ermöglichen, deren Entwicklungen zu verfolgen. Teilweise finden sich diese Projekte nun in Ziffer 8 des vorliegenden Berichts, da die Umsetzungsarbeiten nach wie vor im Gang sind. Die nachfolgenden Angaben zu den finanziellen und personellen Aufwendungen sind oben in den Kapiteln 3-5 bereits berücksichtigt.

7.1. EJPD

7.1.1. Schengen National Interface (SNI)

Im Zeitpunkt des Beginns der Umsetzung des Projekts SIS II in der Schweiz im Jahr 2007 war aufgrund der EU-Planung davon auszugehen, dass das SIS I+ nach maximal einem Jahr durch das SIS II abgelöst werden würde. Aufgrund der Verzögerungen bei der Entwicklung von SIS II musste der von Portugal zur Verfügung gestellte Anschluss an das SIS I+, das sogenannte SISone4ALL, länger betrieben werden als geplant. Das SIS II wurde schliesslich am 9. April 2013 in Betrieb genommen und hat das bestehende SIS I+ abgelöst.

Für den nationalen Anschluss an das SIS II wurde eine neue nationale Lösung ausgearbeitet. Gestützt auf ein Memorandum of Understanding und eine technische Vereinbarung hat die Schweiz bei der Umsetzung dieses nationalen Projektes eng mit Deutschland und Österreich zusammengearbeitet. Gemeinsam wurde eine nationale Schnittstelle (Schengen National Interface, SNI) entwickelt, die gleichzeitig mit



dem SIS II in Betrieb genommen wurde. Mit dem SNI wurde am 9. April 2013 somit auch die Übergangslösung SISone4ALL abgelöst.

Die Finanzierung des SNI erfolgte über den Verpflichtungskredit Schengen/Dublin. Folgende finanzwirksame Kosten sind angefallen, welche den im Rahmen des ersten Kurzberichts prognostizierten Beträgen entsprechen:

in Mio. Fr.	2011	Total
Beteiligung an den Entwicklungskosten	0,80	0,80
Integration in die nationale Umgebung	0,40	0,40
Total Umsetzungskosten (gerundet)	1,20	1,20

Die Umsetzungskosten konnten im Jahr 2011 innerhalb der EJPD-Bedarfsplanung für Schengen/Dublin mittels des bestehenden Voranschlagkredits finanziert werden. Das SNI verursacht keine zusätzlichen, bisher nicht geplanten Betriebskosten, da es an die Stelle des SISone4ALL getreten ist.

7.1.2. Komitologie-Vereinbarung (Schengen)

Am 1. Mai 2012 ist die Vereinbarung über die Beteiligung der assoziierten Staaten an den Schengen-Ausschüssen der Kommission in Kraft getreten (Komitologie-Vereinbarung, SR 0.362.11). Dieses Abkommen regelt die Modalitäten der Beteiligung von Schweizer Expertinnen und Experten an den Ausschüssen, welche die Europäische Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse im Bereich Schengen unterstützen. Art. 6 der Vereinbarung verpflichtet die Schweiz, einen Beitrag an die durch die Teilnahme der assoziierten Staaten an den Schengen-Komitologie-Ausschüssen verursachten Zusatzkosten zu leisten. Dieser berechnet sich analog der in Artikel 11 Abs. 3 SAA festgelegten Formel auf der Basis eines jährlich an die Inflation anzupassenden Referenzbetrags von EUR 500'000. Der Beitrag wird 2013 erstmals fällig werden und rund CHF 20'000 betragen. Für die Folgejahre wird sich der Beitrag im selben Umfang bewegen.

7.1.3. Biometrische Ausländerausweise

Die Einführung des neuen Ausländerausweises erfolgte gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 380/2008, welche eine Weiterentwicklung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige darstellt. Dazu wurden das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) und das Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA, SR 142.51) angepasst. Die biometrischen Ausländerausweise werden seit dem 24. Januar 2011 produziert. 227'584 Dokumente wurden bis Ende 2011 ausgefertigt, im Laufe des Jahres 2012 waren es 250'985. Der Inhaber eines biometrischen Aufenthaltstitels hat dafür eine Gebühr zu entrichten, die nach Artikel 8 der GebV-AuG berechnet wird. Mit dieser Gebühr werden die Kosten des kantonalen Verfahrens, die Kosten für die Erfassung der biometrischen Daten, die Kosten für die Herstellung des Ausweises sowie die mit dem Betrieb der Public Key Infrastructure (PKI) verbundenen Kosten abgedeckt. In der Gebühr eingerechnet ist auch ein Aufschlag, welcher der Deckung der Investitionskosten in der



Höhe von rund CHF 3,53 Mio. dient, welche aus dem VK I finanziert wurden. Die Einführung biometrischer Ausländerausweise war damit im Ergebnis für die Schweiz haushaltsneutral.

Der Bundesrat hat anlässlich des Beschlusses vom 24. Juni 2009 über den Notenaustausch zur Übernahme der Entscheidung K(2009) 3770 endg. zur Änderung der technischen Spezifikationen zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige davon Kenntnis genommen, dass die Einführung eines einheitlichen Aufenthaltstitels mit elektronisch gespeicherten biometrischen Daten und die damit verbundenen neuen Aufgaben beim EJPD (fedpol) im Bereich PKI ab 2010 zu einem jährlichen unbefristeten personellen Mehrbedarf im Umfang von 200 Stellenprozenten führt. Im Rahmen des Bundesbeschlusses über den Voranschlag für das Jahr 2011 vom 15. Dezember 2010 (BBl 2011 2007) hat die Bundesversammlung der Schaffung dieser zwei Vollzeitstellen ab 2011 zugestimmt.

7.1.4. Rückführungsrichtlinie: Überwachungssystem

Die Schweiz ist auf der Grundlage von Artikel 8 Absatz 6 der Richtlinie 2008/115/EG über gemeinsame Normen und Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (sogenannte Rückführungsrichtlinie) verpflichtet, ein System zur Überwachung von Rückführungen zu schaffen. Nach Artikel 71a Abs. 1 AuG regelt der Bundesrat das Verfahren und die Zuständigkeiten zur Überwachung von Ausschaffungen. Die Ausgestaltung der Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg wird in Artikel 15f ff. der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VWA; SR 142.281) geregelt. Die entsprechenden Verordnungsänderungen sind am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Das BFM startete am 1. Juli 2011 das Pilotprojekt Rückführungsmonitoring. Das BFM beauftragte den Schweizerischen Kirchenbund (SEK) mit der Ausführung des sechsmonatigen Pilotprojektes. Der SEK führte diesen Auftrag in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH aus. Gestützt auf das Mandat begleiteten fünf unabhängige Beobachterinnen und Beobachter die zwangsweisen Rückführungen auf dem Luft- und Landweg. Am 31. Dezember 2011 endete das Pilotprojekt und wurde per 1. Januar 2012 in eine sechsmonatige Übergangsregelung überführt. Am 1. Juli 2012 übernahm dann die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) die unabhängige Beobachtung von zwangsweisen Rückführungen. Die Ausgaben für das Monitoring betrugen im Jahr 2012 (für 6 Monate) CHF 125'000. Für die Nachfolgejahre ist von Kosten im Umfang von rund CHF 337'500 pro Jahr auszugehen. Der Mehraufwand für die unabhängige Beobachtung wurde bereits im Personalkredit des EJPD / BFM kompensiert.

7.2. EFD: Änderung der FRONTEX-Verordnung

Der im ersten Kurzbericht erwähnte Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Änderung der FRONTEX-Verordnung wurde mittlerweile verabschiedet. Die Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 wurde von der Schweiz mittels Notenaustausch vom 13. Dezember 2011 (SR 0.362.380.050) übernommen. Sie hat zwar die Befugnisse der Grenzschutzagentur ausgeweitet, führte jedoch nicht zu einer Erhöhung des Budgets



der Agentur und hatte entsprechend keine neuen finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Schweiz.

7.3. EDA

Trotz der erhöhten Komplexität des Verfahrens und der normativen Entwicklungsdynamik des Schengen-Assoziierungsabkommens kann festgestellt werden, dass die Schweiz die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Visumbereich erfolgreich umgesetzt hat. In diesem Zusammenhang stehen verschiedene weitere Änderungen und Neuerungen. Der Schengen-Besitzstand gibt den Schengen-Staaten die Möglichkeit, sich in Ländern ohne eigene Visasektion durch einen anderen Schengen-Staat vertreten zu lassen. Dadurch sind Synergiegewinne und eine effizientere Bearbeitung von Visumsgesuchen möglich. Die Schweiz hat am 29. Januar 2010 ein erstes Vertretungsabkommen mit Österreich abgeschlossen. Bis dato übt die Schweiz für 10 Schengen-Staaten 20 Vertretungsmandate aus und wird ihrerseits von 9 Schengen-Staaten an 28 Standorten vertreten. Weitere Länderververtretungen mit Schengen-Staaten sind derzeit in Erarbeitung.

8. Ausblick: Anstehende Umsetzungsarbeiten 2013-2017

8.1. EJPD

8.1.1. IT-Agentur (eu.LISA)

Mit der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IST-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde der Betrieb der Schengener und Dubliner Informatiksysteme von der Kommission (VIS, EURODAC) respektive Frankreich (SIS) per 1. Dezember 2012 an eu.LISA (eu.LISA steht für "**EU** Large-scale Information **S**ystems Agency") übertragen.

Die Übertragung des Betriebsmanagements auf eine von der Kommission unabhängige Einrichtung ist in den Rechtsgrundlagen der erwähnten IT-Grosssysteme bereits vorgesehen. Von der Zentralisierung der Verantwortung verspricht man sich eine erhöhte Betriebssicherheit und Synergien, welche die Betriebskosten für die einzelnen Systeme senken werden. Daneben wird die Agentur aber auch Mehrkosten (beispielsweise administrativen "overhead") generieren, an denen die EU eine Beteiligung der Schweiz anstrebt. Die Details sind noch in einer Zusatzvereinbarung, welche zurzeit verhandelt wird, festzulegen. Aufgrund von Verzögerungen bei der Erarbeitung des Verhandlungsmandats seitens der EU konnten diese Verhandlungen jedoch noch nicht abgeschlossen werden.

Der Bundesrat hat den Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 bereits am 23. November 2011 gutgeheissen und der EU unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung rücknotifiziert. Mit Botschaft vom 23. Mai 2012 (BBl 2012 5875) hat er den Notenaustausch der Bundesversammlung zur Genehmi-



gung unterbreitet. Gleichzeitig hat er eine Delegation der Abschlusskompetenz betreffend die erwähnte Zusatzvereinbarung vorgeschlagen. Aufgrund der damals vorliegenden Informationen ging der Bundesrat davon aus, dass der "künftige Beitrag der Schweiz insgesamt voraussichtlich nicht deutlich höher ausfallen [wird] als die Summe, die sie unabhängig von der Errichtung der Agentur zu entrichten hätte" (BBl 2012 5892). Die Bundesversammlung ist auf das Geschäft eingetreten, hat es jedoch an den Bundesrat zur Klärung der noch offenen Fragen unter anderem auch hinsichtlich der finanziellen Konsequenzen der Beteiligung der Schweiz zurückgewiesen. Zurzeit können in Ermangelung der Kenntnis der Verhandlungsergebnisse noch keine definitiven Aussagen gemacht werden. Der Bundesrat wird eine Zusatzbotschaft verabschieden, sobald die offenen Fragen mit der EU geklärt werden konnten.

8.1.2. Schengen-Gouvernanz

Im Kontext des gestiegenen Migrationsdrucks aufgrund der politischen Veränderungen in Nordafrika hat die EU-Kommission im September 2011 Vorschläge für eine Verbesserung der Schengen-Gouvernanz gemacht. Konkret beinhalten diese eine Anpassung des Evaluierungsmechanismus (NewEval) sowie eine Überarbeitung der Regeln zur vorübergehenden Wiedereinführung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen (Änderung des Schengener Grenzkodex). Mittlerweile konnte bezüglich beider Rechtsakte ein Kompromiss zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission erzielt werden. Die formelle Verabschiedung ist für Ende Oktober 2013 zu erwarten. Die entsprechenden Notenaustausche zur Übernahme der beiden Rechtsakte werden der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden.

Bezüglich des Schengener Grenzkodex wird die Entscheidungskompetenz für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen bei den Schengen-Staaten verbleiben. Auf diesen Grundsatz haben auch die neuen Elemente des Schengener Grenzkodex keine Auswirkung. Es wurde jedoch ein neuer Mechanismus für den Fall von schweren Mängeln in der Aussengrenzkontrolle eines Schengen-Staates eingeführt. Die EU-Kommission hat dann die Möglichkeit, diesem Staat gewisse Massnahmen zu empfehlen. Diese Massnahmen – beispielsweise der Einsatz von Frontex-Grenzschutzteams oder der Einbezug von Frontex im Bereich der strategischen Planung und der Risikoanalyse – können aber einem Staat nicht aufgezwungen werden. Sollten diese Massnahmen nicht ausreichen und sollte durch die Mängel in einem Staat der gesamte Schengen-Raum gefährdet werden, kann der Rat auf Vorschlag der EU-Kommission einem oder mehreren Schengen-Staaten empfehlen, Kontrollen an seinen Binnengrenzen wieder einzuführen. Es muss sich dabei aber um eine aussergewöhnliche Situation handeln, welche eine Bedrohung der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung im Schengen-Raum (oder in gewissen Teilen davon) darstellt. Finanzielle Konsequenzen wird die Übernahme der Änderung des Schengener Grenzkodex durch die Schweiz keine haben.

NewEval stellt den bestehenden Mechanismus zur Evaluierung der Staaten, welche an der Schengener Zusammenarbeit assoziiert werden sollen, und der Staaten, welche bereits den Schengen-Besitzstand anwenden, auf eine neue Rechtsgrundlage. Dabei wird insbesondere die Rolle der Kommission gestärkt werden, welche die Koordination der Evaluierungen bis hin zur Verabschiedung der Evaluationsberichte



übernehmen wird. Ihr wird für diese Aufgabe ein Ausschuss der Schengen-Staaten zur Seite gestellt, ohne dessen Zustimmung sie keine Beschlüsse fällen kann. Die Schweiz wird in diesem Ausschuss vertreten sein. Die Verabschiedung der Empfehlungen, welche gegenüber den Schengen-Staaten zur Verbesserung der Anwendung des Schengen-Besitzstands ausgesprochen werden, liegt nach wie vor in der alleinigen Verantwortung des Rates. Die Verantwortung für das sogenannte "follow-up", d.h. die Berichterstattung über die Massnahmen, welche die Schengen-Staaten im Anschluss an ihre Evaluation treffen, liegt wiederum bei der Kommission. Der neue Mechanismus wird voraussichtlich ab dem 1. Januar 2015 operationell werden. In finanzieller Hinsicht werden zukünftig die Auslagen, welche für die Evaluierungen vor Ort anfallen, von der EU übernommen werden. Bisher wurden diese durch die Experten, respektive die entsendenden Schengen-Staaten selbst getragen. Die Schweiz wird an diese Kosten einen Beitrag leisten müssen, der sich nach vorsichtigen Schätzungen für das Jahr 2015 auf ca. CHF 30'000 belaufen wird. Es ist davon auszugehen, dass dieser in den Folgejahren nicht wesentlich höher ausfallen wird.

8.1.3. Fonds für die innere Sicherheit - Teilinstrumente Grenze

Derzeit werden im Rat der EU sowie im Europäischen Parlament Vorschläge der Kommission über die Errichtung verschiedener Fonds im Bereich Inneres im Zeitraum 2014-2020 diskutiert. Dabei ist vorgesehen, dass das Teilinstrument Aussengrenzen und Visazusammenarbeit ("ISF-Grenze") des Fonds für die innere Sicherheit Schengen-relevant sein und ab 2014 den Aussengrenzenfonds ablösen wird. Hier stehen Verhandlungen über die Modalitäten der Schweizer Teilnahme noch aus. Dennoch ist zu erwarten, dass sich die Nettozahlerposition der Schweiz im Vergleich zum Aussengrenzenfonds weiter akzentuieren wird. Die Details zur Teilnahme, einschliesslich der Beitragszahlungen, sind wie bereits beim Aussengrenzenfonds in einer Zusatzvereinbarung festzulegen. Eine Entscheidung zur Mittelaufteilung im ISF-Grenze liegt momentan noch nicht vor. Die Verabschiedung der einschlägigen Rechtsgrundlagen der EU wird für Herbst/Ende 2013 erwartet und anschliessend der Schweiz zwecks Übernahme notifiziert werden. Zahlungen werden aber voraussichtlich erst 2015 fällig werden. (vgl. auch oben, Ziff. 3.3).

8.1.4. Smart Borders (Ein/Ausreise-System; Vielreisendenprogramm)

Am 28. Februar 2013 veröffentlichte die Kommission die Verordnungsvorschläge zum Smart Borders Paket sowie den Vorschlag zu daraus folgenden Änderungen des Schengener Grenzkodexes⁴. Erste Meinungen wurden auf Ebene der Justiz- und Innenminister (JI-Rat) im März 2013 ausgetauscht. Zurzeit werden die einzelnen Vorschläge auf technischer Ebene diskutiert. Die Schweiz nimmt an allen Diskussionen teil.

⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 as regards the use of the Entry/Exit System (EES) and the Registered Travellers Programme (RTP), vom 28.02.2013, COM(2013) 96 final



Smart Borders besteht aus zwei Komponenten – dem elektronischen Ein- und Ausreisensystem (Entry/Exit Systems [EES])⁵ und dem Programm für registrierte Reisende (Registered Traveller Programme [RTP])⁶.

- Mit dem EES sollen Ein- und Ausreisen von drittstaatsangehörigen Kurzaufenthaltern (90 Tage innerhalb von 180 Tagen) in und aus dem Schengen-Raum erfasst und deren Aufenthaltsdauer verlässlich berechnet werden. Irreguläre Migration (insb. sog. "overstayer") können so einfacher entdeckt und undokumentierte Reisende bei Kontrollen im Schengen-Binnenraum dank der (nach einer Übergangsfrist geplanten) Erfassung von Fingerabdrücken eindeutiger identifiziert werden. Die Einreise- und Ausreisestempel als Überprüfungsmethode der Aufenthaltsdauer werden durch einen Eintrag im EES ersetzt.
- Das RTP bietet Vielreisenden aus Drittstaaten (bspw. Geschäftsreisende, Künstler, Sportler, Studierende, Drittstaatsangehörige mit Verwandten in den Schengen Staaten) nach einer vorgängigen Sicherheitsüberprüfung die Möglichkeit einer Registrierung an. Die Kriterien für die Teilnahme sollen dieselben sein wie für den Erhalt von Visa für mehrfache Einreisen. Der registrierte Reisende kann danach von erleichterten Grenzformalitäten an den Schengen-Aussengrenzen durch Nutzung von automatischen Kontrollgates profitieren.

Im Rahmen des ISF-Grenze soll ein namhafter Betrag für die Entwicklung der Smart Borders Systeme auf EU-Ebene sowie auf Ebene der Schengen-Mitgliedstaaten reserviert werden. Ebenso sollen die Kosten des operativen Betriebes auf nationaler Ebene zu einem Teil durch nationale Programme unter dem ISF-Grenze mitfinanziert werden. Die Auswirkungen des mehrjährigen Finanzrahmens der EU für die Jahre 2014-2020 auf die Ausstattung des ISF-Grenze steht noch nicht definitiv fest. Der genaue unter dem ISF-Grenze zur Verfügung stehende Betrag kann deshalb noch nicht beziffert werden. Die finanziellen Auswirkungen für die Schweiz können zurzeit deshalb nicht abschliessend abgeschätzt werden. Die Schweiz wird wie alle Schengen-Mitgliedstaaten für die Umsetzung und zum Teil für den Betrieb der nationalen Systeme aufkommen müssen.

Im Rahmen des VK II hat der Bundesrat vorsorglich CHF 22.52 Mio. für Entwicklung, Unterhalt und Betrieb der nationalen Smart Borders Systeme für einen fünfjährigen Zeitraum vorgesehen.

8.1.5. Schengen-Evaluation der Schweiz 2014

Im Hinblick auf die Aufnahme der operationellen Schengener Zusammenarbeit wurde die Schweiz im Jahr 2008 evaluiert. Das Schengener Recht sieht danach periodisch alle fünf Jahre eine erneute Evaluierung vor. Entsprechend wird die Schweiz im Jahr 2014 mit einem Jahr Verspätung das nächste Mal evaluiert werden. Die Vorbereitun-

⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union, vom 28.02.2013, COM(2013) 95 final

⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Registered Travellers Programme, vom 28.02.2013, COM(2013) 97 final



gen für diese Evaluierung laufen bereits. Unter der Koordination des EJPD in Zusammenarbeit mit dem EDA sind sowohl sämtliche beteiligten Dienststellen des Bundes als auch die Kantone in den Projektgruppen vertreten. Die Aufwendungen, welche für die Organisation der Evaluation entstehen, können im Rahmen der ordentlichen Budgets der beteiligten Fachämter finanziert werden. Sie werden sich in der Grössenordnung von insgesamt unter CHF 500'000 bewegen.

8.1.6. Dublin/Eurodac

Die Revision der Dublin- sowie der Eurodac-Verordnung wurde in den vergangenen Jahren eingehend diskutiert. Die Neufassungen dieser Verordnungen wurden am 26. Juni 2013 verabschiedet und der Schweiz am 3. Juli 2013 zur Übernahme notifiziert. Neben rechtlichen Anpassungen hat die Übernahme dieser Weiterentwicklungen insbesondere Praxisanpassungen zur Folge.

Die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-III-Verordnung) wird die bisherigen Rechtsgrundlagen (insb. Verordnung [EG] Nr. 343/2003, Dublin-II-Verordnung) ersetzen. Die letztgenannte Verordnung legt die Kriterien und das Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats fest, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. Die Schweiz wendet diese Verordnung seit dem 12. Dezember 2008 an. Finanzielle Konsequenzen für die Schweiz wird die Dublin-III-Verordnung voraussichtlich keine haben.

Die Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Eurodac-Verordnung) wird die für Eurodac bisher geltenden Rechtsgrundlagen (insb. Verordnung (EG) Nr. 2725/2000) ersetzen. Die revidierte Eurodac-Verordnung sieht insbesondere vor, dass ein Fingerprintexperte sämtliche Treffermeldungen überprüfen muss. Der daraus resultierende personelle Mehraufwand lässt sich derzeit noch nicht genau beziffern.

Für die Umsetzung der Anforderungen der neuen Eurodac-Verordnung werden verschiedene Anpassungen des bestehenden Informatiksystems erforderlich sein. Die mit den Informatikarbeiten verbundenen Kosten können auf CHF 1 Mio. geschätzt werden. Diese sind durch den VK II abgedeckt und bereits in den Voranschlägen 2013 und 2014 vorgesehen.

8.2. EFD

8.2.1. Projekt MAPP (Multifunktionales Abfragegerät für Personen und Passkontrollen)

Im Projekt MAPP (Multifunktionales Abfragegerät für Personen und Passkontrollen) wird ein Gerät entwickelt, das für die Abfrage von Fingerabdruckdaten sowie für die elektronische Überprüfung von Reisedokumenten im Rahmen mobiler Kontrollen eingesetzt werden kann. Dieses wird insbesondere für Aussengrenzkontrollen an kleineren Flughäfen oder für die Bekämpfung des illegalen Aufenthalts im Landesinnern eingesetzt werden können. Ursprünglich war die Umsetzung für das Jahr 2011/2012 geplant. Das Projekt konnte aber in der genannten Periode aufgrund von mangelnden Budgetkapazitäten nicht umgesetzt werden. Die Umsetzung des Projek-



tes ist nach wie vor notwendig, weshalb für 2013 ein Nachtragskredit von CHF 2,2 Mio. beantragt wurde, der im Rahmen des Bundesbeschlusses über den Nachtrag I zum Voranschlag 2013 vom 12. Juni 2013 (vgl. BBl 2013 5479) gutgeheissen wurde. Die Betriebs- und Unterhaltskosten ab 2014 können mit den im ordentlichen Budget eingestellten Mitteln finanziert werden.

8.2.2. EUROSUR

EUROSUR ist eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands und bezweckt die Einrichtung eines europäischen Grenzüberwachungssystems. EUROSUR schafft einen Mechanismus für die Grenzkontrollbehörden der Schengen-Staaten, der dem geschützten Austausch von Informationen und der Zusammenarbeit bei der Überwachung der See- und Landesaussengrenze (Lageanalyse) dient. Das System dient weiter der Prävention bezüglich grenzüberschreitender Kriminalität, wie beispielsweise Menschen- und Drogenhandel, wodurch die Sicherheit in den Schengen-Staaten erhöht wird. Zusätzlich soll durch das System auch die Seerettung gefördert werden. Das GWK hat für die Implementierung 2014 (IT-Server) CHF 100'000 im VA eingestellt.

Die Rechtsgrundlagen zu EUROSUR werden in der Form einer Verordnung voraussichtlich diesen Herbst von der EU verabschiedet und danach der Schweiz notifiziert. EUROSUR soll für diejenigen Schengen-Staaten, welche über Schengen-Landaussengrenzen verfügen, bereits am 2. Dezember 2013 operationell werden. Für die übrigen Schengen-Staaten, darunter die Schweiz, wird EUROSUR erst ab dem 1. Dezember 2014 zur Anwendung kommen.

8.3. EDA

In Zusammenarbeit mit dem BFM ist das EDA für die Einführung biometrischer Daten im Visumsprozess besorgt. Diese erfolgt im Rahmen der gestaffelten Inbetriebnahme des VIS, welche im Oktober 2011 in Nordafrika begann. Die Einführung sollte Ende 2014 oder Anfangs 2015 abgeschlossen sein. Zur Bewältigung zusätzlicher, mit der Einführung der Biometrie verbundener Aufgaben (durchschnittlich 5 zusätzlich erforderliche Minuten bei der Erfassung eines Visumsgesuchs, vgl. auch oben, Ziff. 5.3), werden zurzeit im Rahmen von Schengen zulässige Lösungen zur Auslagerung gewisser administrativer Aufgaben eingeführt (outsourcing).



9. Übersicht zu den Entwicklungen

Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über den gesamten Aufwand und den gesamten, unmittelbar monetär bezifferbaren Nutzen von Schengen/Dublin:

Aufwand

Beträge in Mio. CHF	Staatsrechnung							Voranschlag	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Erfolgsrechnung (ER) / Aufwand									
EJPD	1,24	4,93	13,78	23,46	49,73	46,50	53,09	75,38	60,49
EFD	–	–	0,60	1,62	3,80	8,91	6,28	8,82	10,06
EDA	–	–	–	5,20	5,23	5,28	5,35	5,38	5,41
Investitionsrechnung (IR) / Investitionen									
EJPD	–	5,54	32,56	32,63	27,92	16,97	16,73	14,17	11,97
EFD	–	–	2,5	6,5	–	0,44	–	2,2	0,1
EDA	–	–	–	–	–	–	–	–	–
TOTAL Aufwand (ER + IR)	1,24	10,47	49,44	69,41	86,68	78,10	81,45	105,95	88,03

Einsparungen/Mehreinnahmen

In der nachfolgenden Tabelle mangels Aussagekraft nicht berücksichtigt sind die Einnahmen aus dem Visumsverfahren (vgl. oben Ziff. 6.1).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Einsparungen Asylverfahren	66,50	66,50	66,50	66,50	66,50	66,50
Rückflüsse AGF			5,59	2,69	6,20	1,90
TOTAL Einsparungen/Mehreinnahmen	66,50	66,50	72,09	69,19	72,20	68,40

Gesamthaft stehen für die Zeitspanne von 2006 bis Ende 2012 einem Aufwand in der Höhe von CHF 376,79 Mio. Einsparungen/Mehreinnahmen von CHF 274,28 Mio. gegenüber. Für 2013 und 2014 sind ein Aufwand von CHF 193,98 Mio. und Einsparungen/Mehreinnahmen von CHF. 140,60 Mio. zu erwarten.



Conséquences en matière de finances et de personnel de l'association à Schengen / Dublin

2^e rapport

1. Introduction

Dans une lettre du 29 avril 2013 adressée à Mme Sommaruga, la Délégation des finances de l'Assemblée fédérale a demandé une vue d'ensemble des conséquences de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin en matière de finances et de personnel. Le DFJP avait déjà établi un rapport à cette fin le 21 janvier 2011 (« *Finanzielle und personelle Auswirkungen der Assoziierung an Schengen und Dublin* », ci-après « premier rapport »). En collaboration avec le DFF et le DFAE, nous en présentons ici une mise à jour.

Cette fois-ci encore, le rapport ne contient pas d'indications sur le projet « passeport biométrique » qui a fait l'objet d'un crédit d'engagement distinct (voir le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 2013 élaboré en exécution du postulat Hans Fehr 10.3857, FF 2013 5685, 5797 s., ci-après « rapport Fehr »). Il ne porte pas non plus sur les coûts du projet de plateforme système eDocuments, développé pour saisir et traiter les données biométriques dans divers documents de séjour et de voyage. Ce projet, réalisé en collaboration avec les services concernés et placé sous la direction du CSI-DFJP, soutient plusieurs applications informatiques (SYMIC, ISR, VIS, etc.). Vu son imbrication avec d'autres systèmes qui ne sont pas directement liés à Schengen/Dublin, la présentation de son financement – complexe – dépasserait le cadre du présent rapport.

Par souci d'exhaustivité, mentionnons encore que les conséquences, en matière de finances et de personnel, de projets du domaine Justice et affaires intérieures qui ne relèvent pas de Schengen/Dublin, par exemple la participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), ne sont pas intégrés dans le présent rapport.

2. Relation avec les rapports de contrôle de gestion sur Schengen/Dublin

Le rapport de contrôle de gestion du DFJP de juin 2013 concernant le programme Schengen/Dublin, état mi 2013 (rapport de contrôle de gestion) se limite au crédit d'engagement « programme de mise en œuvre de Schengen/Dublin » (ci-après « crédit d'engagement I »), approuvé le 17 décembre 2007 par l'Assemblée fédérale dans le cadre de l'arrêté fédéral I concernant le second supplément au budget 2007 (FF 2008 1177) et adapté le 16 décembre 2008 par l'arrêté fédéral I concernant le budget pour l'année 2009 (FF 2009 469); il expose la mise en œuvre informatique des accords d'association à Schengen (AAS) et à Dublin (AAD), y compris leurs conséquences financières. Nous compléterons ici ces données sur les investissements par des indications sur les ressources d'exploitation nécessaires à la mise en œuvre



des deux accords (dépenses de personnel, dépenses de biens et services, dépenses de transfert et postes), afin d'offrir une vision globale (investissement et exploitation). Nous indiquerons aussi les gains chiffrables lorsque ce sera possible.

Contrairement au crédit d'engagement I, le crédit « Développement et adaptation des systèmes informatiques Schengen/Dublin », (ci-après « crédit d'engagement II », voir ch. 3.5), adopté dans le cadre de l'arrêté fédéral I du 22 décembre 2012 concernant le budget pour l'année 2012 (FF 2012 1303), ne fera pas l'objet d'un contrôle de gestion supplémentaire; il n'y aura donc pas de rapports. Les règles du contrôle de gestion informatique normal s'appliqueront.

On se reportera au rapport de contrôle de gestion de juin 2013, mentionné plus haut, pour une exposition générale du contexte et de la chronologie et pour le statut des projets SIS II et VIS de l'UE (y compris l'état de la réalisation au DFJP).

3. Coûts de l'association à Schengen/Dublin au DFJP

3.1. Vue d'ensemble: charges du DFJP

Montant en millions de CHF (AIF, IP, SIF)	C06	C07	C08 ¹⁾	C09 ²⁾	C10 ³⁾	C11 ⁴⁾	C12 ⁵⁾	B13	B14
Compte de résultats (CR) / charges									
Charges de personnel	0.68	3.24	6.73	10.74	11.14	14.40	17.33	21.18	21.26
Biens et services	0.19	0.28	0.47	0.30	0.27	0.23	0.32	0.35	0.36
Contributions	-	-	4.61	2.28	21.62	15.58	18.05	28.49	4.15
Informatique (exploit.)	0.37	1.41	1.96	10.14	16.70	16.29	17.40	25.36	34.71
Total	1.24	4.93	13.78	23.46	49.73	46.50	53.09	75.38	60.49
Compte d'investissement (CI) / investissements									
Investissements ⁶⁾	-	5.54	32.56	32.63	27.92	16.97	16.73	14.17	11.97
Total charges (CE + CI)	1.24	10.47	46.34	56.09	77.64	63.47	69.82	89.55	72.46
dont avec incidences financières	1.24	7.64	34.84	35.07	47.72	37.79	40.97	56.80	38.15

1) y c. crédit supp. I/08 fedpol (1,1 millions "contributions") et crédit supp. II/08 SG-DFJP (12,19 millions "investissements")

2) y c. transfert de crédit 2008/2009 SG-DFJP (7,79 millions "investissements")

3) y c. transfert de crédit 2009/2010 SG-DFJP (18,78 millions "investissements")

4) y c. transfert de crédit 2010/2011 SG-DFJP (8,29 millions "investissements")

5) y c. transfert de crédit 2011/2012 SG-DFJP (1,88 million "investissements")

6) Financement par le biais des crédits d'engagement I et II

3.2. Charges de personnel

L'accroissement des dépenses à partir du C11 pour les charges de personnel (voir tableau du ch. 3.1) est dû à l'augmentation du taux des cotisations de l'employeur, qui est passé de 16 à 19 %, et à l'évaluation globale des ressources dans le domaine du personnel de 2010. Afin de garantir l'accomplissement des tâches liées à Schengen/Dublin, le Parlement a accordé 46,2 postes supplémentaires (fedpol 32, ODM 13,7, OFJ 0,5) par l'arrêté fédéral du 15 décembre 2010 concernant le budget pour l'année 2011 (FF 2011 1897); cela correspond à des dépenses d'environ 7,7 millions de francs, y compris les cotisations de l'employeur. Les postes autorisés n'ont pas pu



être tous pourvus en 2011, notamment à fedpol et à l'ODM, ce qui explique la hausse des charges de personnel en 2012. De plus, on a surtout recruté des personnes jeunes avec des salaires de départ bas. Il faut donc s'attendre à ce que le crédit soit davantage mis à contribution ces prochaines années. En outre, les coûts augmenteront à partir du budget 2014, les cotisations de l'employeur passant à cette date de 19,2 % à 20,2 %.

Le tableau suivant montre l'évolution des postes au DFJP:

Effectif autorisé = A		C06		C07		C08		C09		C10		C11 ¹⁾		C12		B13	B14
Effectif réel = R		A	R	A	R	A	R	A	R	A	R	A	R	A	R	A	A
DFJP total		5.50	5.50	32.30	26.20	111.00	88.30	133.50	124.40	133.50	121.20	160.20	153.80	153.20	148.40	153.20	153.20
Postes	Crédits du personnel	5.50	5.50	32.30	26.20	91.00	70.70	113.50	105.80	113.50	104.00	152.20	148.10	153.20	148.40	153.20	153.20
	Crédits biens et serv.	-	-	-	-	20.00	17.60	20.00	18.60	20.00	17.20	8.00	5.70	-	-	-	-
<u>Unité administrative</u>																	
401 SG		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
402 OFJ		-	-	8.00	2.90	8.00	4.80	8.00	4.80	8.00	5.60	8.50	6.10	8.50	6.10	8.50	8.50
403 fedpol	Crédit du personnel	2.00	2.00	11.80	11.80	25.50	24.50	35.00	34.20	35.00	33.30	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00
	Crédit d'engagement ²⁾	-	-	-	-	20.00	17.60	20.00	18.60	20.00	17.20	8.00	5.70	-	-	-	-
405 MPC		3.50	3.50	3.50	2.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	n'est plus rattaché au DFJP depuis le 1.1.2011					
420 ODM ³⁾		-	-	9.00	9.00	26.00	24.90	39.00	35.90	39.00	33.80	52.70	51.00	53.70	51.30	53.70	53.70
485 CSI		-	-	-	-	28.00	13.00	28.00	27.40	28.00	27.80	28.00	28.00	28.00	28.00	28.00	28.00

1) Besoins supplémentaires en relation avec l'évaluation indépendante Schengen/Dublin 2009:

Pour garantir l'accomplissement des tâches: fedpol +27, ODM +13,7, OFJ +0,5 postes, total 41,2 postes. En outre, fedpol a demandé 2 postes pour le développement de l'acquis de Schengen (VIS) et 3 postes pour la mise en oeuvre de l'échange de notes entre la CH et l'UE (reprise règlement et décision sur le VIS) lors de l'évaluation globale 2010 des ressources dans le domaine du personnel (décision CF du 23.6.10).

2) fedpol (crédit d'engagement)

Décision CF du 27.6.07: postes de durée limitée de 2008 à 2011 pour mettre en oeuvre le programme: +9 postes à partir du 1.1.08, +9 postes à partir du 1.7.08 (SIRENE, migration de SISone4ALL à SIS II).

Décision CF du 30.5.08: 2 postes supplémentaires de durée limitée jusque fin 2011 pour la mise en oeuvre parallèle.

3) ODM

18 postes approuvés par les décisions du CF du 5.7.06 et du 27.6.07, plus 21 postes approuvés par la décision du CF du 25.6.08 (besoins supplémentaires pour la mise en oeuvre de Schengen/Dublin). En outre, l'ODM a reçu 1 poste pour le Fonds pour les frontières extérieures à partir du B12 (décision CF du 25.5.11) dans le cadre de l'évaluation globale 2011 des ressources dans le domaine du personnel (décision CF du 20.6.11).

3.3. Contributions à l'UE

Les contributions au budget de l'UE inscrites au budget du DFJP dans le cadre de l'association à Schengen/Dublin comprennent la contribution générale aux frais administratifs visée à l'art. 11 AAS et les contributions aux frais d'exploitation des banques de données Eurodac et SIS I (pour cette dernière, jusqu'à sa mise hors service le 9 mai 2013). S'y ajoutent les contributions aux frais de développement des



banques de données VIS et SIS II et à leurs frais d'exploitation à partir de leur mise en service (VIS: 11 octobre 2011; SIS II: 9 avril 2013).

L'augmentation des contributions à l'UE que l'on peut constater dans le tableau du ch. 3.1 est due à l'entrée en vigueur de l'accord complémentaire relatif au fonds pour les frontières extérieures (FFE; RS 0.362.312). Approuvé par le Parlement le 1^{er} octobre 2010 (FF 2010 6031), elle est formellement entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011. La Suisse participe à ce fond depuis le printemps 2010 (avec une contribution rétroactive pour 2009). Les contributions 2009 et 2010, d'un montant de 12,5 millions d'euros (18,76 millions de francs) ont été versées le 12.4.2010. Les années suivantes, les versements ont été effectués au plus tard le 15 février de l'exercice concerné, conformément aux comptes établis par la commission avant le 15 décembre de l'année précédente. Ce sont, pour les trois dernières années: 2011: 12,3 millions de francs, 2012: 14,6 millions de francs, 2013: 24,87 millions de francs. Les montants ont été fixés en euros dans l'accord complémentaire, sur la base du rapport entre le PIB suisse et le PIB de tous les Etats participant au fonds. Un mécanisme, fixé aussi dans l'accord, prévoit leur adaptation pour 2009 à 2012 selon l'évolution effective du PIB des Etats Schengen.¹ Le correctif de 4,26 millions d'euros (5,11 millions de francs) a été imputé à la Suisse avec la contribution pour l'année 2013. De 16,47 millions d'euros (19,76 millions de francs), celle-ci a été portée à 20,73 millions d'euros (24,87 millions de francs).

A partir de 2014, le fonds pour les frontières extérieures sera remplacé par l'« instrument relatif aux frontières », qui constitue un des deux volets du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI). Les modalités de la participation suisse sont encore en cours de négociation. Il est vraisemblable que la Suisse sera encore davantage un contributeur net. Les dispositions de l'UE n'ont pas encore été adoptées; elles sont attendues pour l'automne ou la fin de 2013. Les versements à ce fonds seront sans doute dus en 2015 seulement (contribution pour 2015 plus éventuellement une contribution rétroactive pour 2014), car un accord supplémentaire doit encore être conclu avec l'UE, comme ce fut le cas pour le fonds pour les frontières extérieures. C'est pourquoi aucune contribution au nouveau fonds n'a été portée au budget 2014.

Par ailleurs, la Suisse a reçu des participations du fonds à des projets nationaux ou transfrontaliers de la Confédération et des cantons, de l'ordre de 3 à 6 millions de francs par programme annuel. Les aides financières du fonds pour les frontières extérieures sont versées sous la forme d'un préfinancement puis du paiement d'un solde. Le préfinancement, qui se monte à 50 % de l'allocation globale, a lieu dans les 60 jours suivant l'approbation du programme annuel par la Commission européenne (en règle générale avant le 1^{er} mai de l'année du programme). Le paiement du solde est effectué après approbation du rapport final portant sur le programme annuel, qui doit être transmis à l'UE deux ans et trois mois après la fin de l'année de programme. Cela signifie que pour l'année 2011, par exemple, le préfinancement devait être versé au plus tard le 1^{er} mai 2011. La Suisse doit présenter son rapport final avant le 31 mars 2014, et le solde sera vraisemblablement transféré à la Suisse courant 2014.

¹ Voir, pour les détails, le message du Conseil fédéral du 24 février 2010, FF **2010** 1521, 1533.



Font exception les années 2009 et 2010, qui ont été regroupées du fait de l'entrée tardive de la Suisse dans le fonds. Le préfinancement pour ces programmes a été versé en 2011. Le solde pour 2010 devrait être payé en 2013. On attend donc les aides financières suivantes du fonds pour les frontières extérieures (en millions de francs)²:

	2011	2012	2013	2014
Année de programme 2009/2010 (alloc. globale: € 4,66 millions)	3,38	---	2,80	
Année de programme 2011 (alloc. globale: € 3,05 millions)	2,21	---		1,90
Année de programme 2012 (alloc. globale: € 4,30 millions)	---	2,69		
Année de programme 2013 (alloc. globale: € 5,47 millions)			3,40	
Total	5,59	2,69	6,20	1,90

3.4. Autres charges / recettes d'exploitation

Font partie des autres charges d'exploitation les charges de biens et services et les charges informatiques mentionnées au ch. 3.1. L'essor des charges informatiques en 2009 et 2010 est dû à des amortissements sans incidences financières (SIS, Eurodac, adaptation d'EVA en vue de l'association à Schengen).

En 2011 et 2012, contrairement à ce qui était attendu, les coûts n'ont pas continué de progresser dans le domaine des applications informatiques et des amortissements sans incidences financières. La raison majeure en est le retard pris par l'UE dans la mise en place du VIS et du SIS II. Selon les plans, les frais d'exploitation subiront une nouvelle hausse en 2013, principalement en raison de la mise en service du SIS II et de l'instauration de la transmission automatique de données entre les systèmes RIPOL, SYMIC, SIRENE-IT et N-SIS dans le domaine des recherches de personnes.

3.5. Dépenses d'investissement (crédit d'engagement)

Les dépenses d'investissement du DFJP mentionnées au ch. 3.1 sont financées par les deux crédits d'engagement Schengen/Dublin. La mise en service du SIS II et du VIS a eu lieu selon la planification de l'UE, qui a été adaptée plusieurs fois. La date d'introduction de ces deux systèmes a été reportée à plusieurs reprises, pour finalement être fixée à octobre 2011 pour le VIS et à avril 2013 pour le SIS II. Les mesures que devait prendre la Suisse ont donc aussi été différées à plusieurs reprises, ce qui a causé des coûts supplémentaires considérables.

² Voir, pour les détails, le rapport Fehr, FF **2013** 5792. Les montants mentionnés ont été versés par l'UE à la Suisse dans les années citées. Ils ne sont pas forcément encaissés la même année; on attend plutôt la fin des conventions de projet avec les chargés de projet.



Par ailleurs, ces changements ont suscité des soldes de crédit importants qui ont été chaque fois reportés sur l'année suivante, afin d'assurer le financement du SIS II et du VIS. Le crédit d'engagement I a de plus été remplacé par le crédit II, qui servira également à financier la mise en œuvre de nouveaux développements de l'acquis.

Le dernier rapport de contrôle de gestion de juin 2013 se réfère cependant exclusivement au crédit d'engagement I. Le tableau qui suit donne une vue d'ensemble de l'état des deux crédits. Comme nous l'avons mentionné plus haut (ch. 2), le présent rapport n'a pas pour but d'exposer l'état de ces crédits mais d'offrir un aperçu synthétique des coûts.

Crédit d'engagement « programme de mise en œuvre de Schengen/Dublin » (crédit d'engagement I)

en millions de CHF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Crédit selon AF du 19.12.2007 (FF 2008 1177)	8.360	28.160	42.300	14.450	7.530	1.000	-	-	101.800
Crédit suppl. selon AF du 16.12.2008 (FF 2009 469)	-	12.190	3.150	12.260	10.460	1.910	-	-	39.970
Transferts de crédits dans le cadre									
- du supplément	-	-	7.793	18.782 ¹⁾	8.297	1.880	-	-	
- du budget	-	-	-	-	-	9.261	7.437	-	
Crédit total	8.360	40.350	53.243	45.492	26.287	14.051	7.437	-	
Clôture des comptes	5.544	32.557 ²⁾	34.461 ²⁾	27.938	16.970	13.657 ³⁾	7.437	-	138.564
Différence	2.816	7.793	18.782	17.554	9.317	0.394	-	-	

1) Transfert de crédit 2010/2011 (8,293 millions de CHF) dans le cadre du supplément I/2011, et cession de crédit OFFER pour les alloc. familiales (4000 CHF).

2) Ces chiffres comprennent des cessions de crédits à des unités administratives en dehors du DFJP (AFD et OFIT); c'est pourquoi ils diffèrent des chiffres du tableau du ch. 3.1 pour les investissements du DFJP en 2009 et 2010. Ces montants ont notamment été employés pour financer la contribution du Cgfr à la plateforme systèmes eDocuments, projet qui ne fait pas l'objet du présent rapport (voir ch. 1).

3) On estime actuellement que le crédit 2013 sera épuisé.



Crédit d'engagement « Développement et adaptation des systèmes informatiques Schengen/Dublin » (« crédit d'engagement II »)

en millions de CHF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Crédit selon AF du 22.12.2011 (FF 2012 1303)	4.510	6.730	11.970	14.970	12.810	7.980	58.970
Transferts de crédits	-	-	-	-	-	-	
Crédit total	4.510	6.730	11.970	14.970	12.810	7.980	
Clôture des comptes	¹⁾ 3.193						
Différence	1.317						

- 1) Ce chiffre comprend une cession de crédit à une unité administrative en dehors du DFJP (AFD); c'est pourquoi il diffère des chiffres du tableau du ch. 3.1 pour les investissements du DFJP en 2012. Ces montants (120'000 CHF) ont servi à financer les dépenses de développement de l'AFD concernant la plateforme systèmes eDocuments, projet qui ne fait pas l'objet du présent rapport (voir ch. 1).

4. Coût de la participation à Schengen/Dublin pour le DFF

4.1. Vue d'ensemble: charges du DFF

En millions de CHF	C07	C08	C09	C10	C11	C12	B13	B14
Investissements	–	2,5	6,5		¹ 0,44		² 2,20	² 0,10
Charges de personnel, sans la frontière FL (postes)	–	–	–	–	1,50 (11)	1,50 (11)	4,50 (11+24)	4,50 (11+24)
Charges de personnel frontière extérieure FL	–	0,60	1,50	1,50	1,50	–	–	–
Contributions (Frontex)	–	–	–	1,58	5,19	4,06	3,60	4,25
Autres charges d'exploitation	–	–	0,12	0,72	0,72	0,72	0,72	³ 1,31
Total	–	3,10	8,12	3,80	9,35	6,28	11,02	10,16

¹ MAPP (Interrogateur multifonctions pour le contrôle des personnes et des passeports); voir ch. 8.2.1.

² Coûts d'investissement EUROSUR, voir ch. 8.2.2.

³ Y c. charges d'exploitation max. pour MAPP (0,594 million de CHF; pour MAPP, voir ch. 8.2.1).

4.2. Coûts d'investissement

Les investissements liés à la mise en œuvre de Schengen/Dublin ont coûté 6 millions de francs au DFF/Cgfr. S'y ajoutent 3 millions de francs d'investissements uniques requis par la solution provisoire à la frontière avec le Liechtenstein (voir ch. 4.5), ainsi que 0,44 million de francs dépensés en 2011 pour la première phase du projet MAPP (voir ch. 8.2.1). Celui-ci donnera probablement lieu, en 2013, à 2,2 millions de francs d'investissements non récurrents (voir ch. 8.2).



4.3. Charges de personnel

Seuls 10 postes prévus jusqu'à la fin de 2011 ont été créés au sein du Cgfr dans le cadre de la mise en place de la frontière extérieure temporaire de l'espace Schengen avec la Principauté de Liechtenstein (voir ch. 4.5).

L'agence Frontex prend à sa charge les frais des gardes-frontière suisses participant à ses interventions; mais leur rémunération reste assumée par le Cgfr. En 2011, celui-ci a participé aux opérations de Frontex à hauteur de 805 jours d'engagement. Cet engagement a totalisé 1145 jours en 2012 et devrait être de l'ordre d'un millier de jours en 2013 également. Toutefois, ceux-ci sont compris dans les charges de personnel indiquées au ch. 4.1.

Lors de l'évaluation globale des ressources dans le domaine du personnel pour l'année 2010, le Conseil fédéral avait pris acte d'un besoin accru du Cgfr à cet égard. Il s'agissait entre autres de répondre au surcroît de travail occasionné par une collaboration plus étroite avec l'UE à Bruxelles au travers de la participation aux groupes de travail d'une part, et aux activités de l'agence Frontex à Varsovie d'autre part. Dans le cadre de l'arrêté fédéral I du 15 décembre 2010 concernant le budget pour l'année 2011 (FF 2011 1897), le Parlement a ainsi donné son aval à la création de 11 postes à plein temps. Dans son rapport sur l'Administration fédérale des douanes du 26 janvier 2011 en réponse au postulat Fässler-Osterwalder (08.3513)³, le Conseil fédéral a fixé à 35 le nombre de nouveaux postes requis pour le Corps des gardes-frontière. En conséquence, le Parlement a approuvé un nouveau renforcement de l'effectif du Cgfr – pas encore réalisé – chiffré à 24 postes dans l'arrêté fédéral I du 13 décembre 2012 concernant le budget pour l'année 2013 (FF 2013 407). Ces augmentations d'effectif ont été rendues nécessaires par celle des mouvements migratoires provoqués par divers facteurs tels que les répercussions du Printemps arabe.

4.4. Contributions

C'est depuis 2010 que le DFF inscrit à son budget les contributions dues à l'agence Frontex. Le montant de ces contributions se calcule d'après la formule figurant à l'art. 11, al. 3, AAS, sur la base du budget annuel Frontex. Comme l'arrangement Frontex (RS 0.362.313) entré en vigueur le 1^{er} août 2010, la contribution suisse pour les cinq derniers mois de cette année-là s'est montée à quelque 1,58 million de francs. La Suisse devait ainsi verser une première contribution annuelle complète en 2011. L'afflux migratoire en provenance d'Afrique du Nord à la suite du Printemps arabe a conduit l'UE à accroître après coup de 30 millions d'euros le budget Frontex 2011, d'où une incidence correspondante sur la contribution suisse pour la même année (5,19 millions de francs). Cette contribution s'est montée à 4,06 millions de francs

³ Voir <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/21928.pdf>, p. 59



pour 2012, tandis que 3,60 millions figurent au budget 2013. L'expérience acquise conduit à prévoir 4,4 millions de francs dans le plan financier 2014.

4.5. Suisse-Liechtenstein, frontière extérieure temporaire de l'espace Schengen

La frontière entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein est devenue temporairement une frontière extérieure de Schengen en raison du décalage dans l'association de ces deux Etats à l'espace Schengen. De ce fait, la Suisse s'est engagée à mettre en œuvre une série de mesures destinées à assurer la sécurité de cette frontière en fonction de ses particularités (solution transitoire).

Les mesures transitoires à prendre ont entraîné, en 2008 et 2009, des coûts d'investissement uniques de l'ordre de 3 millions de francs, auxquels s'ajoutaient 1,5 million de charges annuelles pour 10 postes limités dans le temps. Le Liechtenstein est associé à l'espace Schengen depuis le 19 décembre 2011, d'où la suppression de ces 10 postes. Les charges de personnel ont ainsi baissé de 1,5 million de francs dès 2012.

4.6. Autres charges d'exploitation

Totalisant quelque 0,72 million de francs par année, les autres charges d'exploitation englobent des frais courants de matériel et de logiciel informatiques, ainsi que les accords de niveau de service (SLA) et les abonnements relatifs à ce matériel. S'y ajouteront pour MAPP, à partir de 2014, un montant de 0,594 million de francs de frais d'exploitation par année, ce qui portera le total des charges d'exploitation annuelles à 1,31 million de francs (voir ch. 8.2.1).

5. Coût de la participation à Schengen/Dublin pour le DFAE

5.1. Charges totales du DFAE

En millions de CHF	C07	C08	C09	C10	C11	C12	B13	B14
Charges de personnel			5,20	5,23	5,28	5,35	5,38	5,41

5.2. Coûts d'investissement

L'association à Schengen et Dublin n'a donné lieu à aucun frais d'investissement au sein du DFAE.



5.3. Renforcement du personnel consulaire

L'évaluation Schengen de la Suisse effectuée en 2008 avait confirmé que celle-ci disposait d'un effectif consulaire relativement restreint par rapport aux pays qui l'entourent; de sorte que le Conseil fédéral avait pris acte en juin 2008 du besoin de renforcer cet effectif. L'Assemblée fédérale a ainsi approuvé, dans le cadre de l'arrêté fédéral concernant le budget pour l'année 2009, la création de 36 postes supplémentaires. Depuis lors, les consulats suisses se sont vu confier de nouvelles tâches avec l'introduction échelonnée des visas biométriques. Expérience faite depuis le début du déploiement du VIS en octobre 2011, cinq minutes supplémentaires en moyenne sont nécessaires pour l'enregistrement des données biométriques. Ces tâches supplémentaires sont maîtrisées grâce à la mise en place de mesures organisationnelles et administratives (voir aussi ci-dessous, chiffre 8.3).

5.4. Contributions

Aucune contribution liée au fait que la Suisse participe à Schengen/Dublin ne figure au budget du DFAE.

5.5. Autres charges ou revenus d'exploitation

Aucune charge d'exploitation autre celle signalée plus haut n'est à mentionner. Comme indiqué au chiffre 6.1 ci-dessous, les émoluments perçus pour les visas produisent davantage de recettes.

6. Gains/revenus ou économies (dans la mesure où ils sont chiffrables)

6.1. Dans le domaine des visas

La Suisse applique depuis le 12 décembre 2008 le tarif de délivrance des visas fixé dans le cadre de l'acquis de Schengen, soit 60 euros contre 55 francs auparavant dans le cas habituel – ou 35 euros pour les ressortissants de pays ayant conclu avec la Suisse des accords de facilitation de la délivrance des visas. Le DFAE et le DFJP se partagent les recettes issues des émoluments de visa (dont 9,09 % vont à l'ODM).

Cette augmentation des émoluments due à l'adoption du tarif Schengen a fait que les recettes ont peu diminué en 2009 et 2010 par rapport à 2008, malgré une baisse substantielle du nombre de demandes de visas traitées. Les recettes en question dépendent largement de la conjoncture économique, dans la mesure où celle-ci exerce une grande influence sur le nombre de déplacements et sur les émoluments qui en découlent. C'est surtout la faiblesse de l'euro qui explique la baisse des émoluments perçus en 2011. On constate une reprise de ces recettes depuis 2012 grâce à celle des voyages et des visas délivrés.



Le tableau ci-dessous présente l'évolution de ces recettes. Les chiffres budgétés pour le plan financier 2015-2017 correspondent à la moyenne 2009-2012 des recettes en matière de visas (conformément aux directives budgétaires du Conseil fédéral). Quant à savoir si ces chiffres seront atteints, cela dépendra de la conjoncture mondiale et de la situation économique et de l'activité touristique des principaux marchés en expansion (Chine, Inde).

L'expérience accumulée depuis le début de la coopération opérationnelle au titre de Schengen, en décembre 2008, montre que les recettes issues des émoluments de visa restent plus ou moins stables, et cela en dépit d'une diminution du nombre de demandes de visas au début de cette coopération. Comme la délivrance des visas est normalement financée par ces émoluments, Schengen correspond à une amélioration relative du financement en question – même si l'on ne saurait parler de recettes supplémentaires.

C07	C08	C09	C10	C11	C12	B13	B14
31,80	33,50	131,90	32,50	29,0	32,70	33,90	33,70

¹ En fait, 39,90 millions; comme l'exercice 2009 des représentations à l'étranger s'étendait sur 15 mois, ce montant a été recalculé pour une période de 12 mois.

6.2. Dans le domaine de Dublin

Les économies résultant de la participation à Dublin sont difficilement chiffrables. Il convient cependant de relever que 12 884 personnes ont été transférées vers l'Etat Dublin compétent entre le 12 décembre 2008 (entrée en vigueur de l'AAD) et le 31 décembre 2012. La Suisse, pour sa part, a pris en charge au cours de la même période 1732 personnes dans le cadre d'une procédure Dublin.

Transferts depuis la Suisse vers d'autres Etats Dublin (procédure out); ainsi que depuis d'autres Etats Dublin vers la Suisse (procédure in)

	2009	2010	2011	2012
Procédure out	1904	2722	3621	4637
Procédure in	195	481	482	574

Source: statistique annuelle ODM

Cela démentit donc l'hypothèse évoquée dans le premier rapport, selon laquelle la Suisse devrait prendre en charge à l'avenir un nombre croissant de requérants d'asile en provenance d'autres Etats Dublin. Le nombre de demandes dans ce sens est resté à peu près constant. Il y a lieu de supposer que la Suisse continuera à transférer davantage de requérants vers d'autres pays qu'elle n'en reprendra sur son territoire. En outre, il est probable que l'association de la Suisse à Dublin exerce aussi un effet dissuasif sur le dépôt de demandes d'asile dans notre pays. En l'absence des règles de répartition de compétence prévues par l'accord d'association à Dublin, les migrants dont la demande d'asile a déjà été rejetée par un autre Etat Dublin seraient légitimés à entamer une nouvelle procédure en Suisse, ce qui aurait pour effet d'accroître de manière sensible l'attractivité de la Suisse, en tant que pays d'accueil, pour les requérants multipliant les demandes d'asile. Alors que le premier



rapport chiffrait encore avec prudence à 1000 le nombre probable de demandes d'asile en moins par année, on peut aujourd'hui estimer cette baisse à 2000 environ (voir message du Conseil fédéral relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», FF 2013 279, 310). On peut s'appuyer sur ce chiffre pour faire le calcul suivant: la moyenne des transferts financiers dont bénéficient les cantons à des fins d'hébergement et d'aide sociale se chiffre à 20 000 francs par requérant d'asile; ce qui représente environ 40 millions de francs d'économies par année.

Le bilan des renvois est une autre source d'économies. La durée de la procédure Dublin (depuis la demande d'asile jusqu'à la décision de dernière instance) est d'environ quatre mois inférieure à celle de la procédure d'asile normale. Sans les quelque 4000 décisions de non-entrée en matière au titre de Dublin, les coûts supplémentaires que cela représenterait peuvent être estimés à 26,5 millions de francs (voir message du Conseil fédéral relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», FF 2013 279, 310).

Comme nous l'avons indiqué au ch. 1, le présent rapport renonce à exposer les gains de l'association à Schengen et Dublin qui ne sont pas directement chiffrables en termes monétaires. Comme l'a souligné le Conseil fédéral à différentes reprises (voir p. ex. avis sur la motion du groupe de l'Union démocratique du centre «Analyse des conséquences des accords de Schengen et de Dublin», 10.3557), il s'avère que la coopération mise en place dans le cadre de Schengen/Dublin a fait ses preuves et que la Suisse dispose à présent d'instruments modernes et efficaces pour sa sécurité intérieure. Par ailleurs, il ne faut pas oublier les avantages que le visa Schengen unifié a apportés pour le tourisme suisse et les voyages d'affaires. Cette évaluation reste donc parfaitement justifiée.

7. Opérations de mise en œuvre depuis le premier rapport (de 2011 à l'été 2013)

Le premier rapport évoquait une série de projets relatifs à la mise en œuvre de Schengen/Dublin, à réaliser en principe entre 2011 et 2014. Voici des indications sur cette mise en œuvre afin de permettre à la Délégation des finances d'en suivre l'évolution. Certains des projets en question figurent au ch. 8 du présent rapport, du fait que leur réalisation n'est pas encore achevée. Les chiffres indiqués dans les chapitres qui suivent sont déjà pris en compte dans les chapitres 3 à 5.

7.1. DFJP

7.1.1. Interface nationale Schengen (SNI)

Lorsque la concrétisation du projet SIS II a débuté en Suisse (2007), le calendrier de l'UE donnait à penser que le SIS II remplacerait le SIS I+ en l'espace d'une année au maximum. Les retards subis par ce projet de deuxième génération ont conduit à utili-



ser plus longtemps que prévu le raccordement au SIS I+ mis à disposition par le Portugal, intitulé SISone4ALL. Le SIS II a finalement été mis en service le 9 avril 2013, prenant le relais du SIS I+.

Une nouvelle solution nationale a été élaborée pour le raccordement au SIS II. Se basant sur un *memorandum of understanding* assorti d'un accord technique, la Suisse a mis en œuvre ce projet national en étroite collaboration avec l'Allemagne et l'Autriche. L'interface élaborée en commun (SNI, «*Schengen National Interface*») a été mise en service en même temps que le SIS II. Il a simultanément remplacé la solution transitoire SISone4ALL.

La SNI a été financée par le crédit d'engagement Schengen/Dublin. Les coûts effectifs suivants correspondent aux montants prévus dans le cadre du premier rapport:

En millions de francs	2011	Total
Participation aux frais de développement	0,80	0,80
Intégration dans l'environnement national	0,40	0,40
Total des coûts de mise en œuvre (arrondi)	1,20	1,20

En 2011, les coûts de mise en œuvre ont pu être financés par le crédit budgétaire prévu dans le cadre de la planification des besoins du DFJP pour Schengen/Dublin. La SNI n'implique pas de frais d'exploitation supplémentaires et non planifiés du fait qu'elle remplace le SISone4ALL.

7.1.2. Accord sur la comitologie (Schengen)

Le 1^{er} mai 2012 est entré en vigueur l'arrangement sur la participation des Etats associés aux travaux des comités Schengen de la Commission (convention sur la comitologie, RS 0.362.11). Cette convention règle les modalités de participation des experts suisses aux travaux des comités qui assistent la Commission Européenne dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs en relation avec l'acquis de Schengen. En vertu de son art. 6, la Suisse est tenue de verser une contribution pour les frais occasionnés par la participation des Etats associés aux travaux des comités de comitologie Schengen. Cette contribution se calcule par analogie selon la formule figurant à l'art. 11, al. 3, AAS, sur la base d'un montant de 500 000 euros adapté chaque année en fonction du taux d'inflation. Elle est due pour la première fois en 2013, se monte à environ 20 000 francs et sera du même ordre de grandeur les années suivantes.

7.1.3. Titres de séjour biométriques

Le nouveau titre de séjour biométrique a été instauré selon les critères du règlement (CE) n° 380/2008, lequel constitue un prolongement du règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers. La loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) et la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA, RS 142.51) ont été adaptées en conséquence. La production de ces titres de séjour biométriques a débuté le 24 janvier 2011, et 227 584 documents ont été émis au



cours de cette année-là, puis 250 985 en 2012. Le bénéficiaire du titre de séjour biométrique doit s'acquitter d'un émolument prévu à l'art. 8 Oem-LEtr. Cet émolument couvre les frais de la procédure cantonale, les frais de saisie des données biométriques, les frais d'établissement du titre de séjour, ainsi que les frais engendrés par l'exploitation de l'infrastructure à clés publiques (ICP). Il englobe également une majoration destinée à couvrir des coûts d'investissement qui se montent à environ 3,53 millions de francs, imputables au crédit d'engagement I. Il en résulte que l'introduction des titres de séjour biométriques est neutre sur le plan budgétaire pour la Suisse.

Tout en adoptant, le 24 juin 2009, l'échange de notes sur la reprise de la décision C(2009) 3770 final de la Commission du 20 mai 2009 modifiant les spécifications techniques du modèle uniforme de titre de séjour destiné aux ressortissants de pays tiers, le Conseil fédéral prenait acte du fait que l'introduction d'un modèle uniforme de titre de séjour comportant des données biométriques enregistrées sous forme électronique, et les nouvelles tâches qui en résultent pour le DFJP (fedpol) en matière d'ICP, se traduisent par un besoin accru de personnel, soit deux postes à plein temps de durée indéterminée. L'Assemblée fédérale a approuvé la création de ces deux postes à partir de 2011 dans le cadre de l'arrêté fédéral I du 15 décembre 2010 concernant le budget pour l'année 2011 (FF 2011 1897).

7.1.4. Directive sur le retour des immigrants irréguliers: système de surveillance

Selon l'art. 8, al. 6, de la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive sur le retour des immigrants irréguliers), la Suisse est tenue de créer un système de contrôle des retours forcés. Et en vertu de l'art. 71a, al. 1, LEtr, il incombe au Conseil fédéral de régler la procédure et la répartition des compétences en matière de contrôle du renvoi ou de l'expulsion. Quant aux modalités de contrôle du renvoi ou de l'expulsion par voie aérienne, elles sont désormais précisées dans les art. 15f et suivants de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE; RS 142.281). Ces nouvelles dispositions de l'ordonnance sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2011. L'ODM a démarré le 1^{er} juillet 2011 le projet pilote «Contrôle des renvois». Il a chargé la Fédération des Eglises protestantes de Suisse (FEPS) de réaliser ce projet pilote de six mois. La FEPS a accompli ce mandat en collaboration avec l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR): cinq observateurs indépendants ont accompagné les renvois forcés par voies aérienne et terrestre. Achevé le 31 décembre 2011, ce projet pilote a été suivi, à partir du 1^{er} janvier 2012, d'un régime provisoire limité à six mois. Le 1^{er} juillet 2012, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) a pris en charge l'observation indépendante des renvois forcés. Ces opérations de contrôle ont coûté en 2012 (pour 6 mois) 125 000 francs. Les coûts à prévoir pour les années suivantes devraient se situer autour de 337 500 francs par an. Ces frais supplémentaires d'observation indépendante ont déjà été compensés au niveau du crédit du personnel du DFJP/ODM.



7.2. DFF: modification du règlement Frontex

Mentionné dans le premier rapport, le règlement (UE) n° 1168/2011 modifiant le règlement Frontex proposé par la Commission a été entre temps adopté. La Suisse l'a repris par l'échange de notes du 13 décembre 2011 (RS 0.362.380.050). Cet acte étend les attributions de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures, mais sans en augmenter le budget; de sorte que cela n'a aucune incidence pour la Suisse sur le plan financier ou sur celui du personnel.

7.3. DFAE

Malgré la complexité accrue de la procédure et la dynamique normative inhérente aux accords d'association à Schengen, il appert que la Suisse a mis en œuvre avec succès les dispositions de l'acquis de Schengen en matière de visas. Cette évolution implique plusieurs changements ou nouveautés. Schengen offre aux Etats membres la possibilité de se faire représenter par un autre Etat Schengen dans des pays dépourvus de section des visas. Il en résulte des synergies et un traitement plus efficace des demandes de visa. La Suisse a conclu le 29 janvier 2010 avec l'Autriche un premier accord de représentation dans ce domaine. A ce jour, la Suisse exerce 20 mandats de représentation pour 10 Etats Schengen, et se trouve elle-même représentée par 9 Etats Schengen dans 28 localités. D'autres mandats analogues sont actuellement à l'étude.

8. L'avenir: Travaux de mise en œuvre 2013-2017

8.1. DFJP

8.1.1. Agence IT (eu.LISA)

Sur la base du règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la gestion des systèmes informatiques de Schengen et Dublin a été confiée le 1^{er} décembre 2012 à l'agence eu.LISA (*EU Large IT-Systems Agency*) par la Commission (VIS, EURODAC) et par la France (SIS).

Les fondements juridiques de ces systèmes d'information à grande échelle prévoient déjà de confier leur gestion opérationnelle à un organisme indépendant de la Commission. Une responsabilité centralisée est censée rendre cette gestion plus fiable et comporter des synergies diminuant les frais d'exploitation des différents systèmes. Par ailleurs, cette agence devrait entraîner des coûts supplémentaires (notamment des frais généraux administratifs) pour lesquels l'UE demande une participation de la Suisse. Les détails seront réglés par un accord complémentaire actuellement en voie



de négociation. La négociation n'a pas encore pu être achevée en raison de retards dans l'élaboration du mandat de l'UE.

Le Conseil fédéral a approuvé dès le 23 novembre 2011 l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011, notifiant sa décision à l'UE sous réserve de l'aval parlementaire. Par son message du 23 mai 2012 (FF 2012 5417) il a soumis cet échange de notes à l'approbation de l'Assemblée fédérale, proposant simultanément une délégation de compétences en matière de conclusion de traités internationaux. Sur la base des informations alors disponibles, le Conseil fédéral estimait que «la contribution de la Suisse ne devrait dès lors pas être sensiblement plus élevée, dans le futur, que celle qu'elle devait payer indépendamment de la création de l'agence» (FF 2012 5432). L'Assemblée fédérale est entrée en matière, mais a renvoyé l'affaire au Conseil fédéral en lui demandant d'éclaircir les questions ouvertes, notamment en ce qui concerne les conséquences financières de la participation de la Suisse. Faute de connaître les résultats des négociations, il n'est pas encore possible de se faire une idée précise à ce sujet. Le Conseil fédéral adoptera un message complémentaire aussitôt que les questions en suspens avec l'UE auront été réglées.

8.1.2. Gouvernance de Schengen

Dans le contexte de la pression migratoire accentuée par les bouleversements politiques survenus en Afrique du Nord, la Commission de l'UE a présenté en septembre 2011 des propositions visant à améliorer la gouvernance de Schengen. Concrètement, il s'agissait d'adapter le mécanisme d'évaluation (NewEval) et de procéder à une refonte des dispositions relatives au rétablissement des contrôles douaniers aux frontières intérieures (modification du code frontières Schengen). Un compromis a maintenant été trouvé entre le Parlement, le Conseil et la Commission en ce qui concerne ces deux actes juridiques. Ceux-ci n'attendent plus que leur adoption formelle, prévue pour fin octobre 2013. Les échanges de notes pour la reprise de ces deux actes de l'UE seront soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

En ce qui concerne le code frontières Schengen, la décision de rétablir les contrôles douaniers aux frontières intérieures restera de la compétence des Etats Schengen. Ce principe n'est pas touché; mais un nouveau mécanisme a été instauré pour les situations de graves lacunes dans le contrôle aux frontières extérieures par un Etat Schengen. La Commission de l'UE pourra alors recommander certaines mesures à prendre par cet Etat, mais ne sera pas habilitée à les imposer. Si les mesures considérées – par exemple l'intervention d'équipes européennes de gardes-frontière (équipes Frontex) ou l'association de Frontex à la planification stratégique et à l'analyse des risques – sont insuffisantes et que les carences constatées dans un Etat mettent en péril tout l'espace Schengen, le Conseil, sur proposition de la Commission de l'UE, pourra recommander à un ou plusieurs Etats Schengen de rétablir les contrôles à leurs frontières intérieures. Mais il faudra pour cela que l'on ait affaire à une situation exceptionnelle, constituant une menace pour la sécurité intérieure et l'ordre public dans l'espace Schengen (ou dans certaines parties de celui-ci). Le fait



de reprendre la modification du code frontières Schengen n'aura pas de conséquences financières pour la Suisse.

NewEval apporte un nouveau fondement juridique au mécanisme d'évaluation des Etats envisageant de s'associer à la coopération Schengen et de ceux qui appliquent déjà l'acquis de Schengen. Ce nouveau régime renforce le rôle de la Commission, laquelle prendra en charge la coordination des évaluations jusqu'à l'adoption des rapports à ce sujet. Elle sera assistée dans cette tâche par un comité des Etats Schengen, sans l'accord duquel elle ne pourra prendre aucune décision, et dans lequel la Suisse sera représentée. Il appartiendra toujours au seul Conseil de statuer sur les recommandations faites aux Etats Schengen pour que ceux-ci apportent des améliorations à leur façon d'appliquer l'acquis Schengen. La Commission reprendra quant à elle la responsabilité du suivi, c'est-à-dire des rapports à faire sur les mesures prises par les Etats Schengen à la suite de leur évaluation. Il est probable que le nouveau mécanisme sera opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2015. Sur le plan financier, les frais d'évaluation sur place seront désormais pris en charge par l'UE; alors qu'ils étaient assumés jusqu'ici par les experts, ou par les Etats Schengen qui mandatent ceux-ci. La Suisse devra verser une contribution à ces frais, laquelle, selon une estimation prudente, se montera à quelque 30 000 francs pour 2015. Il y a lieu de penser que cette contribution ne sera pas sensiblement plus élevée les années suivantes.

8.1.3. Fonds pour la sécurité intérieure - instrument relatif aux frontières

Actuellement, le Conseil de l'UE et le Parlement européen discutent des propositions de la Commission concernant divers fonds du domaine des Affaires intérieures pour la période 2014-2020. Il s'agira notamment de remplacer, à partir de 2014, le Fonds pour les frontières extérieures par un instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, instrument qui relèvera de Schengen (FSI - Frontières). Les modalités de participation de la Suisse restent encore à négocier. Il faut cependant s'attendre à ce que la position de contributeur net de la Suisse s'accroisse encore par rapport au Fonds pour les frontières extérieures. Comme cela a été fait pour ce dernier, les détails de la participation helvétique donneront lieu à un accord complémentaire. Aucune décision n'a encore été prise concernant la répartition des ressources dans le cadre du FSI - Frontières. On peut s'attendre à ce que les bases juridiques correspondantes de l'UE soient adoptées entre l'automne et la fin 2013; elles seront ensuite notifiées à la Suisse en vue de leur reprise. Mais il est probable que les premiers versements seront échus en 2015 seulement (voir ch. 3.3).

8.1.4. Frontières intelligentes (système d'entrée/sortie; programme d'enregistrement des voyageurs)

La Commission a proposé le 28 février 2013 un train de mesures en matière de «frontières intelligentes», avec les modifications qui doivent en résulter pour le code



frontières Schengen⁴. Les premières réactions ont donné lieu en mars 2013 à des échanges de vues au niveau des ministres de la Justice et des Affaires intérieures (Conseil JAI). On étudie actuellement les aspects techniques des différentes propositions. La Suisse prend part à tous ces débats.

Le projet Frontières intelligentes comprend deux volets, un système d'entrée/sortie (*Entry/Exit System [EES]*)⁵ et un programme d'enregistrement des voyageurs (*Registered Traveller Programme [RTP]*)⁶.

- L'EES sert à contrôler les passages aux frontières extérieures de l'espace Schengen des ressortissants de pays tiers y faisant des séjours de courte durée (90 jours sur 180), en calculant la durée effective de ces séjours. L'EES permettra de déceler plus facilement les immigrants en situation irrégulière (notamment ceux qui restent au-delà de la durée autorisée), et de mieux identifier les voyageurs sans papiers lors des contrôles dans l'espace Schengen grâce à la saisie des empreintes digitales (prévue après une période de transition). Le contrôle de la durée des séjours par apposition de cachets d'entrée et de sortie sera ainsi remplacé par une inscription dans l'EES.
- Le RTP il offrira, après contrôle de sécurité préalable, aux ressortissants de pays tiers qui voyagent souvent dans l'espace Schengen (p. ex. voyageurs professionnels, artistes, sportifs, étudiants, personnes ayant de la famille dans l'espace Schengen) la possibilité de s'enregistrer; les critères étant ici les mêmes que pour un visa à plusieurs entrées. Les voyageurs enregistrés bénéficieront alors de formalités douanières simplifiées aux frontières extérieures, en passant par des portails automatiques.

Il conviendra de réserver, dans le cadre du FSI - Frontières, un montant substantiel pour le développement des systèmes de frontières intelligentes à l'échelle de l'UE et à celle des Etats membres de l'espace Schengen. Les frais de gestion opérationnelle à l'échelle nationale seront financés en partie par des programmes nationaux relevant du FSI - Frontières. Comme le cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'UE et ses effets sur la dotation du FSI - Frontières n'ont pas encore été définitivement fixés, il n'est pas possible d'en estimer utilement les conséquences financières pour la Suisse. Celle-ci, comme tous les Etats Schengen, devra prendre à sa charge les frais de réalisation et – en partie – de gestion de ses systèmes nationaux.

Le Conseil fédéral a prévu 22,52 millions de francs, imputables au crédit d'engagement II, pour le développement, l'entretien et l'exploitation des systèmes nationaux de frontières intelligentes sur une période de cinq ans.

⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/sortie (EES) et le programme d'enregistrement des voyageurs (RTP), du 28 février 2013, COM(2013) 96 final

⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système d'entrée/sortie pour l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, du 28 février 2013, COM(2013) 95 final

⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs, du 28 février 2013, COM(2013) 97 final



8.1.5. Evaluation Schengen de la Suisse en 2014

La Suisse a été évaluée en 2008 en prévision de la coopération opérationnelle au titre de Schengen. La réglementation Schengen prévoit ensuite une réévaluation périodique à intervalles de cinq ans. En l'occurrence, la prochaine évaluation de la Suisse se fera en 2014, avec une année de retard. Les préparatifs ont déjà été entamés: tous les services concernés – ainsi que les cantons – sont représentés dans les groupes de travail du processus, sous la coordination du DFJP et en collaboration avec le DFAE. Imputables aux budgets ordinaires des services concernés, les dépenses occasionnées par l'organisation de cette évaluation totaliseront quelque 500 000 francs.

8.1.6. Dublin/Eurodac

Les changements apportés aux règlements Dublin et Eurodac ont été discutés en détail ces dernières années. Adoptées le 26 juin 2013, les nouvelles versions de ces règlements ont été notifiées à la Suisse le 3 juillet 2013 en vue de leur reprise par celle-ci. La reprise de ces actes entraînera des adaptations juridiques – mais aussi et surtout pratiques.

Le règlement (UE) n° 604/2013 (règlement Dublin III) remplacera les bases juridiques antérieures (notamment le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, règlement Dublin II). La Suisse applique le règlement II, qui établit les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, depuis le 12 décembre 2008. Il est probable que le règlement Dublin III n'aura pas de conséquences financières pour la Suisse.

Le règlement (UE) n° 603/2013 (règlement Eurodac) remplacera les bases juridiques antérieures d'Eurodac (notamment le règlement (CE) n° 2725/2000).

La Suisse reprendra ces deux règlements révisés en vertu de son association à Dublin, ce qui entraînera des adaptations juridiques – mais aussi et surtout pratiques. Le règlement Eurodac révisé prévoit en outre l'obligation de faire vérifier par un expert en dactyloscopie chaque concordance signalée. Il n'est pas encore possible de chiffrer exactement les charges de personnel supplémentaires qui en résulteront.

Pour la transposition des exigences du nouveau règlement Eurodac, plusieurs adaptations du système informatique actuel sont nécessaires. Les coûts liés aux travaux informatiques peuvent être estimés à 1 million de francs. Ils sont couverts par le crédit d'engagement II et déjà prévus aux budgets 2013 et 2014.



8.2. DFF

8.2.1. Projet MAPP (Interrogateur multifonctions pour le contrôle des personnes et des passeports)

Le projet MAPP (Interrogateur multifonctions pour le contrôle des personnes et des passeports) porte sur le développement d'un appareil destiné à permettre la consultation des données dactyloscopiques et la vérification des documents de voyage dans le cadre de contrôles mobiles. Cet appareil sera utilisé en particulier pour les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen (petits aéroports) ou pour la lutte contre les séjours illégaux en Suisse même. Sa mise en service était planifiée à l'origine pour 2011/2012; mais le projet n'a pas pu être concrétisé dans le délai prévu en raison de capacités budgétaires insuffisantes. Comme il reste une nécessité, le projet MAPP a donné lieu à une demande de crédit supplémentaire de 2,2 millions de francs, lequel a été approuvé dans le cadre de l'arrêté fédéral du 12 juin 2013 concernant le supplément I au budget 2013 (FF 2013 4899). Les charges d'exploitation et d'entretien inhérentes à ce projet seront imputables au budget ordinaire à partir de 2014.

8.2.2. EUROSUR

EUROSUR est un système européen de surveillance des frontières (extérieures), relevant du développement de l'acquis de Schengen et comportant un mécanisme destiné aux autorités responsables des contrôles aux frontières des Etats Schengen. Il leur permet d'échanger des informations sécurisées et de coopérer dans la surveillance des frontières maritimes et terrestres (analyse de situation). Ce système doit en outre contribuer à prévenir la criminalité transfrontalière (p. ex. traite des êtres humains ou trafic de drogue) et accroître d'autant la sécurité dans les Etats Schengen. EUROSUR a aussi pour vocation d'améliorer le sauvetage de vies en mer. Le Cgfr a inscrit 100 000 francs dans son budget pour l'implémentation de ce système en 2014 (serveur IT).

Les bases juridiques d'EUROSUR seront sans doute adoptées cet automne par l'UE sous la forme d'un règlement, puis notifiées à la Suisse. EUROSUR deviendra opérationnel dès le 2 décembre 2013 pour les Etats Schengen ayant des frontières extérieures terrestres. Pour les autres, dont la Suisse, la mise en œuvre ne débutera que le 1^{er} décembre 2014.

8.3. DFAE

En collaboration avec l'ODM, le DFAE poursuit l'introduction de la biométrie dans le processus des visas dans le cadre d'un déploiement région par région ayant débuté en Afrique du Nord en octobre 2011. Ce déploiement devrait se terminer à la fin 2014 ou au début 2015. Pour faire face aux tâches supplémentaires liées à l'introduction de la biométrie (en moyenne, 5 minutes de plus pour l'enregistrement d'une de-



mande de visa), des solutions d'externalisation de certaines tâches administratives, permises dans le cadre Schengen, sont actuellement introduites.

9. Aperçu des développements survenus

Le tableau ci-dessous présente un aperçu des dépenses totales et des gains concrètement chiffrables de Schengen/Dublin:

Charges

Montants en millions de CHF	Compte d'Etat							Budget	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Compte de résultats (CR) / charges									
DFJP	1,24	4,93	13,78	23,46	49,73	46,50	53,09	75,38	60,49
DFF	–	–	0,60	1,62	3,80	8,91	6,28	8,82	10,06
DFAE	–	–	–	5,20	5,23	5,28	5,35	5,38	5,41
Compte d'investissement (CI) / investissements									
DFJP	–	5,54	32,56	32,63	27,92	16,97	16,73	14,17	11,97
DFF	–	–	2,5	6,5	–	0,44	–	2,2	0,1
DFAE	–	–	–	–	–	–	–	–	–
TOTAL charges (CR + CI)	1,24	10,47	49,44	69,41	86,68	78,10	81,45	105,95	88,03

Economies/recettes supplémentaires

Le tableau ci-dessous ne tient pas compte des recettes provenant de l'octroi de visas, trop incertaines (voir ch. 6.1).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Economies procédure d'asile	66,50	66,50	66,50	66,50	66,50	66,50
Allocations FFE			5,59	2,69	6,20	1,90
TOTAL économies/recettes suppl.	66,50	66,50	72,09	69,19	72,20	68,40

Sur l'ensemble de la période allant de 2006 à la fin 2012, les dépenses se sont chiffrées à 376,79 millions de francs, contre 274,28 millions d'économies ou recettes supplémentaires. Pour 2013 et 2014, les dépenses devraient totaliser 193,98 millions de francs et les économies/recettes supplémentaires 140,60 millions.