



25 mai 2016

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

Rapport en réponse au postulat 16.3005 de la
Commission de la politique de sécurité du
Conseil national du 26 janvier 2016

Table des matières

1	Contexte.....	3
1.1	Grandes lignes du postulat.....	3
1.2	Rôle du Corps des gardes-frontière.....	3
1.3	Tâches de l'Administration fédérale des douanes	4
2	Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières par certains Etats de l'UE.....	5
3	Mutation des routes empruntées par les réfugiés	6
3.1	Situation migratoire de la Suisse en 2015	6
3.2	La situation migratoire en Suisse dans le contexte de routes migratoires en mutation	8
3.3	Pronostics quant à l'évolution de la situation migratoire de la Suisse en 2016.....	9
4	Evolution des finances de la Confédération (programme de stabilisation 2017-2019).....	10
5	Exigences envers la douane (croissance des bassins économiques transfrontaliers).....	11
6	Potentiel de recrutement (comparaison des conditions de salaire et de travail au sein du Corps des gardes-frontière avec celles qui sont offertes dans des professions comparables).....	13
7	Possibilité d'un engagement de l'armée au profit du Cgfr (service d'appui) ...	14
8	Effectif.....	15
8.1	Contexte	15
8.2	Evolution de l'effectif du Cgfr.....	16
8.3	Programme pluriannuel de 2015 pour une augmentation de l'effectif du Cgfr.....	17
9	Conclusion	19
	Annexe 1: aperçu du bilan du Cgfr pendant les années 2011 à 2015	21
	Annexe 2: aperçu des notifications concernant la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures en raison de la crise migratoire; septembre 2015 à février 2016	23

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

1 Contexte

1.1 Grandes lignes du postulat

Se fondant sur une initiative cantonale déposée par le canton de Bâle-Campagne (15.301), la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-CN) a commandé le présent rapport par son postulat 16.3005. Ce rapport servira de base à la suite des travaux de la commission. Il doit examiner le mandat du Corps des gardes-frontière (Cgfr) et l'effectif nécessaire à son exécution en tenant compte des nouveaux défis devant être relevés à la frontière et de l'évolution des conditions-cadres.

En ce qui concerne la question de la dotation appropriée du Cgfr en personnel, la motion Romano 12.3071 du 5 mars 2012 «Augmenter l'effectif du Corps des gardes-frontière» est toujours en suspens. Cette motion a une portée nationale.

Le postulat 16.3005 charge le Conseil fédéral d'examiner le mandat du Cgfr et l'effectif nécessaire à son exécution eu égard aux nouveaux défis qui se posent aux frontières et à l'évolution rapide des conditions-cadres (ch. 8 du présent rapport) ainsi que de présenter un rapport d'ici à la fin mai 2016 en tenant compte notamment:

- de la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières par certains Etats de l'UE (cf. 2);
- des routes empruntées par les réfugiés, lesquelles sont changeantes (ch. 3);
- de l'évolution des finances de la Confédération (programme de stabilisation 2017-2019) (ch. 4);
- des exigences envers la douane (croissance des bassins économiques transfrontaliers) (cf. 5);
- des difficultés de recrutement (comparaison des conditions de salaire et de travail au sein du Cgfr avec celles qui sont offertes dans des professions comparables) (ch. 6);
- de la possibilité d'un engagement de l'armée au profit du Cgfr (service d'appui) (ch. 7).

En formulant ses questions de façon détaillée, la CPS-CN permet à l'Administration fédérale des douanes (AFD) de rendre compte du travail du Cgfr de façon exhaustive et de l'insérer dans le contexte global des prestations de l'AFD. Le rôle et le mandat de l'AFD – notamment du Cgfr – peuvent ainsi être mis en relation avec l'ensemble du paysage sécuritaire suisse.

1.2 Rôle du Corps des gardes-frontière

Le Cgfr est la subdivision de l'AFD dont les membres portent l'arme et l'uniforme¹. Il est l'organe de sécurité civil le plus important de la Confédération et a fait ses preuves en tant que partie intégrante de l'architecture de sécurité suisse. Les tâches, compétences et responsabilités du Cgfr sont clairement réglées. Le rôle du Cgfr a été examiné à plusieurs reprises

¹ La base légale du Cgfr se trouve à l'art. 91, al. 2, de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (RS 631.0).

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

(par ex. dans le cadre d'USIS²; dans le cadre de l'association à Schengen³; dans le rapport rédigé en réponse au postulat Malama⁴). En sa qualité d'organe de sécurité opérant à la frontière, le Cgfr dispose du grand avantage de pouvoir effectuer en un seul processus des contrôles touchant à la fois les questions douanières, la police de sécurité et le domaine des migrations. Le Cgfr effectue une analyse permanente de la situation et des risques et peut ainsi fixer des priorités de contrôle dans ses différents champs d'activité et réagir rapidement aux changements de la situation. Parmi les évolutions qui ont marqué l'année 2015, on peut citer le nouveau défi posé aux autorités de protection des frontières: détecter les voyageurs du djihad même lorsqu'il s'agit de citoyens de l'espace Schengen bénéficiant de la liberté de circuler.

1.3 Tâches de l'Administration fédérale des douanes

L'AFD est pilotée à l'aide d'une convention de prestations (CP) du Département fédéral des finances (DFF). La CP répartit les tâches de l'AFD dans les groupes de prestations suivants:

– **Perception de redevances**

Taxe sur la valeur ajoutée, impôt sur les huiles minérales, redevance sur le trafic des poids lourds, redevance pour l'utilisation des routes nationales.

– **Sécurité et migration**

Lutte contre la criminalité et la migration illégale, en particulier par la recherche de personnes, de véhicules et d'objets; découverte de falsifications de documents; découverte de cas de commerce illégal de matériel de guerre, d'armes, de biens utilisables à des fins civiles et militaires ainsi que de substances explosibles.

– **Soutien du commerce international**

Mise en œuvre de la politique agricole, droit des biens immatériels.

– **Protection de la santé et de l'environnement**

Contrôles sanitaires de frontière d'animaux et de plantes, lutte contre le commerce illégal d'espèces menacées, de biens culturels, de médicaments falsifiés et de déchets.

C'est essentiellement dans le trafic touristique privé que le Cgfr contribue à l'accomplissement de toutes ces tâches. Il est actif dans tous les genres de trafic (routier, ferroviaire, par bateau et aérien⁵). Par sa présence à la frontière et dans l'espace frontalier, il surveille le flux transfrontalier de personnes et de marchandises. Diverses priorités sont fixées en fonction de la situation.

L'annexe I fournit un aperçu de l'évolution des découvertes effectuées par le Cgfr au cours des cinq dernières années. Elle montre que, avec les postes supplémentaires qui lui ont été

² Le «Réexamen du système de sûreté intérieure de la Suisse» (USIS) était un projet commun de la Confédération et des cantons placé sous la direction du chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) et du président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). La tâche du groupe de projet USIS était d'examiner l'ensemble du système de sûreté intérieure de la Suisse, de découvrir les lacunes du système de l'époque et de présenter des propositions de réorganisation et des solutions. USIS devait d'une part examiner si la répartition des tâches à l'échelon fédéral entre le DFJP, le DFF et le DDPS était adéquate pour maîtriser les tâches à venir. Il devait d'autre part se prononcer sur le futur domaine de travail du Corps des gardes-frontière et sur sa subordination.

³ Message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords («accords bilatéraux II»), FF **2004** 5593 (5762 ss).

⁴ Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010. «Sécurité intérieure. Clarification des compétences», FF **2012** 4161.

⁵ Dans les aéroports, la douane civile est également en partie responsable du contrôle des marchandises dans le trafic touristique.

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

accordés depuis 2012, le Cgfr a atteint des succès plus élevés. L'augmentation est particulièrement importante dans le domaine de la sécurité et de la migration.

2 Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières par certains Etats de l'UE

L'accord de Schengen⁶ constitue l'un des principaux acquis de l'intégration européenne. La création d'un espace intérieur sans frontières dans lequel la libre circulation des personnes et des marchandises est garantie a apporté de grands avantages aux citoyens et à l'économie.

Cependant, l'ampleur de la crise migratoire actuelle – la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale – a ébranlé le système jusqu'à ses fondements. En 2015, quelque 1,8 million de personnes ont franchi les frontières extérieures de l'espace Schengen de façon irrégulière⁷, un nombre de réfugiés et de migrants qui n'avait encore jamais été atteint. Ce flux a révélé de graves lacunes dans certains secteurs des frontières extérieures de l'espace Schengen et a incité quelques Etats Schengen à accorder en quelque sorte le libre passage. Cette politique a permis la création, à travers les Balkans occidentaux, d'une route par laquelle des milliers de migrants ont rapidement atteint le nord de l'Europe. Depuis septembre 2015, huit Etats de l'espace Schengen ont réintroduit unilatéralement des contrôles à leurs frontières intérieures en réaction à ce phénomène. Il s'agit de la Belgique, du Danemark, de l'Allemagne, de la Hongrie, de l'Autriche, de la Slovaquie, de la Suède et de la Norvège. Tous ces Etats ont invoqué le fait que des mouvements secondaires incontrôlés de migrants irréguliers avaient créé une situation de menace grave pour la sécurité intérieure et l'ordre public.

Ces huit Etats ont tous fondé leur décision de réintroduire unilatéralement les contrôles aux frontières intérieures sur la disposition du code frontières Schengen (CFS)⁸ relative aux situations requérant une action immédiate (art. 25 CFS). Cette disposition permet la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures pour une période pouvant atteindre deux mois. La situation ne s'étant pas notablement améliorée, ces contrôles ont ensuite été prolongés en application des art. 23 et 24 CFS. Selon ces articles, les contrôles aux frontières intérieures sont admis pour une période pouvant atteindre six mois. Le 4 mai 2016, alors que le délai de six mois touchait à sa fin dans les Etats concernés, la Commission de l'UE a recommandé à l'Allemagne, à l'Autriche, à la Suède, au Danemark et à la Norvège de prolonger leurs contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen de six mois supplémentaires, soit jusqu'au milieu de novembre 2016. C'est la première fois que la Commission de l'UE invoque l'art. 29 CFS. La frontière du Brenner fait cependant exception à cette recommandation.

Comparativement à d'autres Etats de l'espace Schengen, la Suisse est dans une situation favorable: étant donné que sa frontière nationale constitue une frontière douanière, elle n'a jamais abandonné son infrastructure à la frontière et a toujours continué d'y engager directe-

⁶ Pour la Suisse, le texte déterminant à cet égard est l'accord entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (accord d'association à Schengen, AAS), RS **0.362.31**

⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/communication_on_stronger_and_smart_borders_20160406_en.pdf, chapitre 1.

⁸ Règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen, version consolidée), JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

ment du personnel. Lorsque d'autres Etats parlent de réintroduction des contrôles aux frontières, ils ne parviennent guère, avec les moyens rassemblés, à atteindre une densité des contrôles plus élevée que celle que la Suisse maintient avec son dispositif douanier actuel.

Afin d'initier un retour à la normale en ce qui concerne les frontières intérieures, la Commission européenne a publié le 4 mars 2016 une feuille de route devant permettre de revenir à une pleine application des règles. Cependant, le succès de la ligne décrite dépend d'autres facteurs importants tels que la réussite de la mise en œuvre de la déclaration commune de l'UE et de la Turquie du 18 mars 2016⁹, dont on attend une diminution durable et substantielle de l'afflux de migrants irréguliers par la route des Balkans occidentaux.

En décembre 2015, la Commission a par ailleurs présenté une proposition ambitieuse visant à l'instauration d'un corps européen de gardes-frontière et de gardes-côtes succédant à FRONTEX¹⁰. Cette agence renforcée devrait être opérationnelle d'ici à la fin août 2016 au plus tard.

Le corps européen de gardes-frontière et de gardes-côtes se composera d'une part d'une agence européenne de protection des frontières et des côtes (issue de FRONTEX) et d'autre part des autorités des Etats Schengen ayant compétence pour la gestion des frontières, qui continueront d'assumer la gestion courante des frontières extérieures. Cette agence devrait disposer d'instruments supérieurs aux moyens actuels pour inciter les Etats Schengen à prendre les mesures nécessaires.

Le nouveau corps européen de gardes-frontière et de gardes-côtes disposera notamment d'une réserve rapidement mobilisable de 1500 gardes-frontière pouvant être engagés dans un délai de quelques jours ouvrables. D'après l'état actuel des négociations, l'AFD devrait tenir seize gardes-frontière à la disposition de cette réserve. Par ailleurs, l'agence sera pour la première fois en mesure d'acquérir elle-même de l'équipement et de recourir à une réserve d'équipement technique mise à disposition par les Etats Schengen. D'ici à 2020, le nombre de collaborateurs permanents de la nouvelle agence sera en outre porté à 1000.

Autre nouveauté, et non des moindres, un bureau des retours sera fondé au sein de l'agence; il permettra de mettre sur pied des équipes d'intervention européennes pour les retours, composées d'escortes, d'observateurs et de spécialistes des questions de retour. On œuvrera ainsi au retour effectif des ressortissants de pays tiers en séjour illégal dans l'espace Schengen. Un document de voyage européen standard destiné au retour contribuera à mieux faire accepter les rapatriés par les pays tiers.

La nécessité de cette nouvelle agence pour une amélioration du contrôle aux frontières extérieures est reconnue par tous les Etats Schengen. Par son travail, l'agence va également contribuer à un apaisement de la situation migratoire à la frontière suisse. Le Conseil européen et le Parlement européen sont sur le point de parvenir à un accord.

3 Mutation des routes empruntées par les réfugiés

3.1 Situation migratoire de la Suisse en 2015

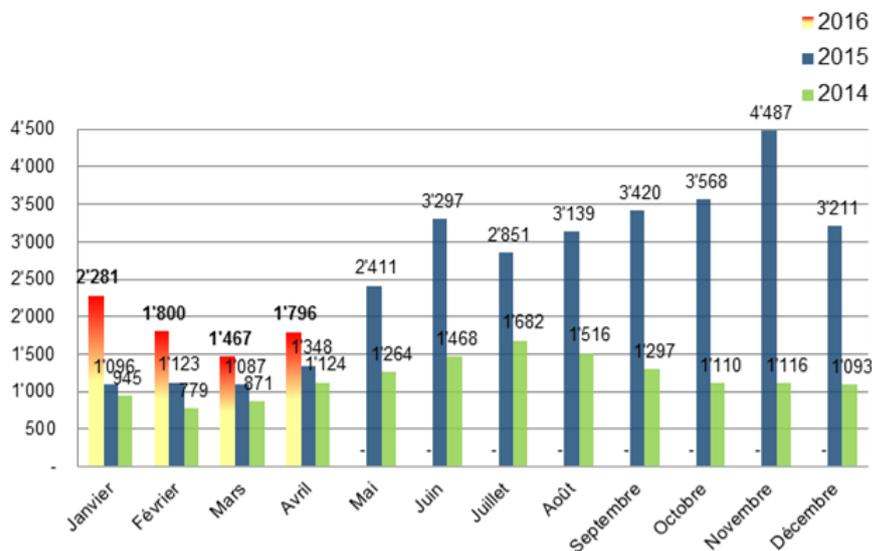
Bien que la Suisse ne fasse pas partie des destinations prioritaires des migrants utilisant la route des Balkans, le Cgfr a constaté depuis mai 2015 une forte augmentation des cas de

⁹ Lors du sommet européen des 17 et 18 mars 2016, l'UE et la Turquie ont adopté des points d'action communs pour le contrôle de la migration irrégulière. La déclaration prévoit que tous les migrants irréguliers arrivés sur des îles grecques à partir du dimanche 20 mars 2016 doivent être renvoyés en Turquie. On poursuit ainsi une approche européenne globale dans la mesure où, pour chaque réfugié syrien ramené en Turquie, une personne de nationalité syrienne doit être prise en charge à partir de la Turquie dans le cadre du programme de réinstallation de l'UE. La Turquie réclame en outre l'exemption de visa pour ses citoyens ainsi qu'un soutien financier.

¹⁰ FRONTEX est l'actuelle agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures. La Suisse participe à FRONTEX dans le cadre de son association à Schengen.

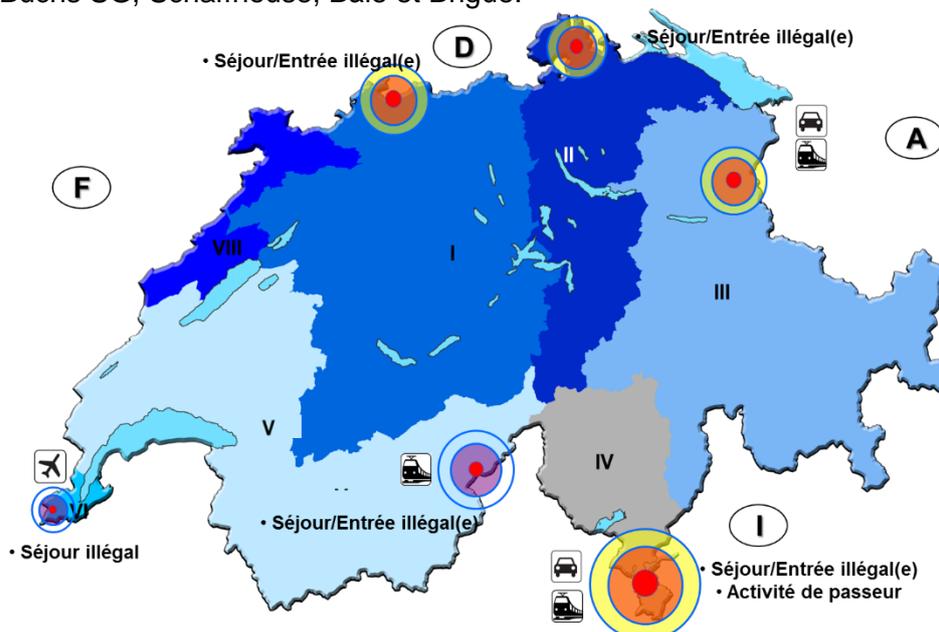
Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

séjour illégal. La hausse a débuté au Tessin (Chiasso), puis, à partir de juillet 2015, elle s'est déplacée en se renforçant à la frontière est (gare de Buchs SG). Cette évolution est une conséquence directe du fait que, au milieu de 2015, la route migratoire traversant les Balkans et menant à la Hongrie, l'Autriche et l'Allemagne a pour la première fois dépassé en importance la route de la Méditerranée.



INTERCEPTIONS DE PERSONNES EN SEJOUR ILLÉGAL PAR LE CGFR

En résumé, on peut constater que, l'an dernier, les migrants ont donné la préférence à cinq secteurs de la frontière pour pénétrer dans le pays. Ces points chauds sont Chiasso, Buchs SG, Schaffhouse, Bâle et Brigue.



POINTS CHAUDS A LA FRONTIERE SUISSE EN 2015

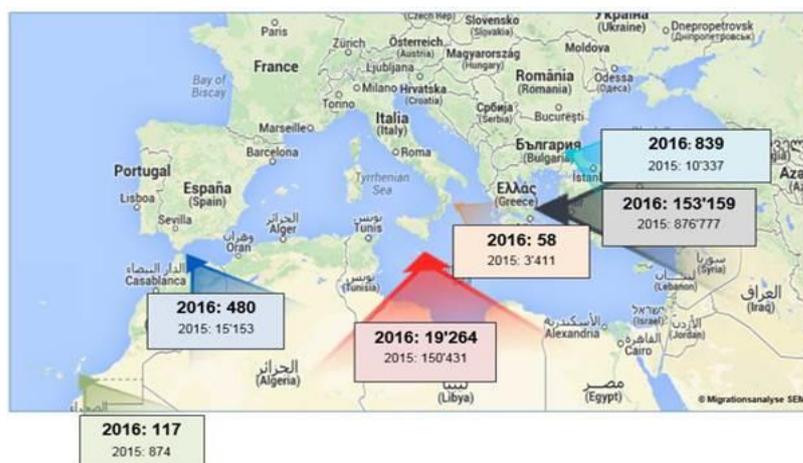
Les migrants ont surtout circulé en train, ce qui a dans une certaine mesure permis de prévoir leur afflux et de le canaliser. Une grande partie d'entre eux ont demandé l'asile. Sur la ligne du Simplon, on a principalement intercepté des migrants qui essayaient de traverser la Suisse. Les personnes qui n'ont pas déposé de demande d'asile ou qui voulaient traverser la Suisse ont été renvoyées de Suisse, conformément à la loi sur les étrangers. En application d'accords de réadmission bilatéraux, certaines de ces personnes ont pu être remises directement aux autorités des Etats voisins dont elles provenaient. Ces remises directes ont avant tout été possibles à la frontière avec l'Italie ainsi que dans les cas de migration secondaire en provenance d'Allemagne.

3.2 La situation migratoire en Suisse dans le contexte de routes migratoires en mutation

En 2016, il est probable que la Suisse sera plus fortement touchée qu'en 2015 par le flux migratoire persistant. Ce flux réagit très rapidement aux changements des conditions-cadres. Selon le droit en vigueur, et indépendamment d'une réintroduction des contrôles aux frontières, il n'est pas possible de refuser l'entrée à des personnes déposant une demande d'asile. Cela ne s'applique pas qu'à la Suisse, mais (en principe) à l'ensemble des Etats européens.

Deux routes migratoires sont actuellement importantes pour la Suisse. Il s'agit de la route de la Méditerranée centrale et de la route des Balkans. Depuis mars 2016, la route de la Méditerranée a repris de l'importance en raison des conditions climatiques. Les premiers accostages et interceptions d'une certaine importance ont été constatés durant les deux premières semaines d'avril en Italie du Sud. La Suisse est particulièrement concernée par cette route à sa frontière sud (région de Chiasso). Les principales nationalités sont les Erythréens, les Somaliens, les Gambiens, les Nigériens et les ressortissants de certains Etats du Maghreb.

En mai/juin 2015, la route des Balkans est devenue la route la plus importante et la plus fréquentée. Parties de Turquie, des centaines de milliers de personnes ont traversé la Grèce, la Macédoine, la Serbie, la Slovénie ou la Hongrie à destination de l'Autriche avant de continuer leur route vers l'Allemagne et vers d'autres pays d'Europe occidentale. La Suisse a particulièrement été touchée à sa frontière est. Les principales nationalités ont été les Syriens, les Irakiens, les Afghans et les Pakistanais.



CHIFFRES MIGRATOIRES 1.1.2016-3.4.2016.

SOURCE: CENTRE DE SUIVI DE LA SITUATION EN MATIERE D'ASILE DU SEM

Actuellement, cette route est fermée ou du moins interrompue et n'a qu'une influence marginale sur la Suisse. Il est cependant difficile de prédire comment la situation évoluera au cours de l'été, notamment parce que les conséquences de la fermeture de la route des Balkans occidentaux ainsi que de la déclaration commune entre l'UE et la Turquie ne sont pas encore tout à fait claires. La mise en œuvre pratique du déplacement et de la réinstallation de réfugiés décidés par l'UE ainsi que la manière dont l'accord de Dublin sera mis en œuvre à l'avenir constituent d'autres facteurs d'influence.

Se fondant sur les expériences des années précédentes, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et le Cgfr partent de l'idée que le flux migratoire à destination de la Suisse va de nouveau augmenter à partir du printemps. Cependant, divers facteurs jouent un rôle dans l'évolution de la situation:

– Situation dans les pays de provenance

La situation de nombreux Etats du Moyen-Orient, du Proche-Orient et d'Afrique se caractérise par des conditions politiques ou économiques instables ou par des conflits armés. Cette situation peut évoluer en tout temps.

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

– Situation géographique

Les personnes qui migrent vers l'Europe en passant par l'Afrique du Nord empruntent généralement la route de l'Afrique de l'Ouest (via les îles Canaries), la route de la Méditerranée occidentale (via l'Espagne) ou la route de la Méditerranée centrale (via l'Italie).

Les personnes qui migrent vers l'Europe depuis le Moyen-Orient ou le Proche-Orient en passant par la Turquie empruntent généralement la route de la Méditerranée orientale (via la Grèce) et ensuite la route des Balkans occidentaux (via la Hongrie ou la Croatie). Dans de rares cas, elles traversent la Biélorussie ou l'Ukraine pour prendre la route de l'Europe de l'Est (via la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, la Roumanie, la Lituanie, l'Estonie, la Lettonie et la Finlande). Des mouvements d'évitement sont cependant aussi possibles, par exemple des Balkans vers l'Italie en passant par l'Adriatique, etc.

– Mesures prises par les Etats concernés

Le comportement migratoire est également influencé par les mesures prises par les Etats européens ou les Etats dans lesquels les migrants effectuent une halte. Parmi les possibles facteurs d'influence, on peut par exemple citer la réintroduction des contrôles systématiques aux frontières fondée sur les art. 25 ss CFS, les modifications de la pratique en matière d'accueil ou d'asile, ainsi que le comportement de la population indigène concernée.

– Décision personnelle

Enfin, la situation personnelle des migrants sur place ainsi que la décision qu'ils prennent à titre personnel sont également déterminantes pour le comportement migratoire. S'ils sont issus du même pays ou de la même communauté culturelle, ils sont souvent en contact les uns avec les autres et s'informent mutuellement de leur situation ou des autres possibilités en matière de migration. Par conséquent, les déplacements ont généralement aussi lieu dans le cadre de ces groupes. Ils sont souvent fondés sur des informations erronées qui sont répandues par les passeurs pour faire naître des espoirs et inciter à la migration. De plus, les décisions sont souvent prises à court terme.

3.3 Pronostics quant à l'évolution de la situation migratoire de la Suisse en 2016

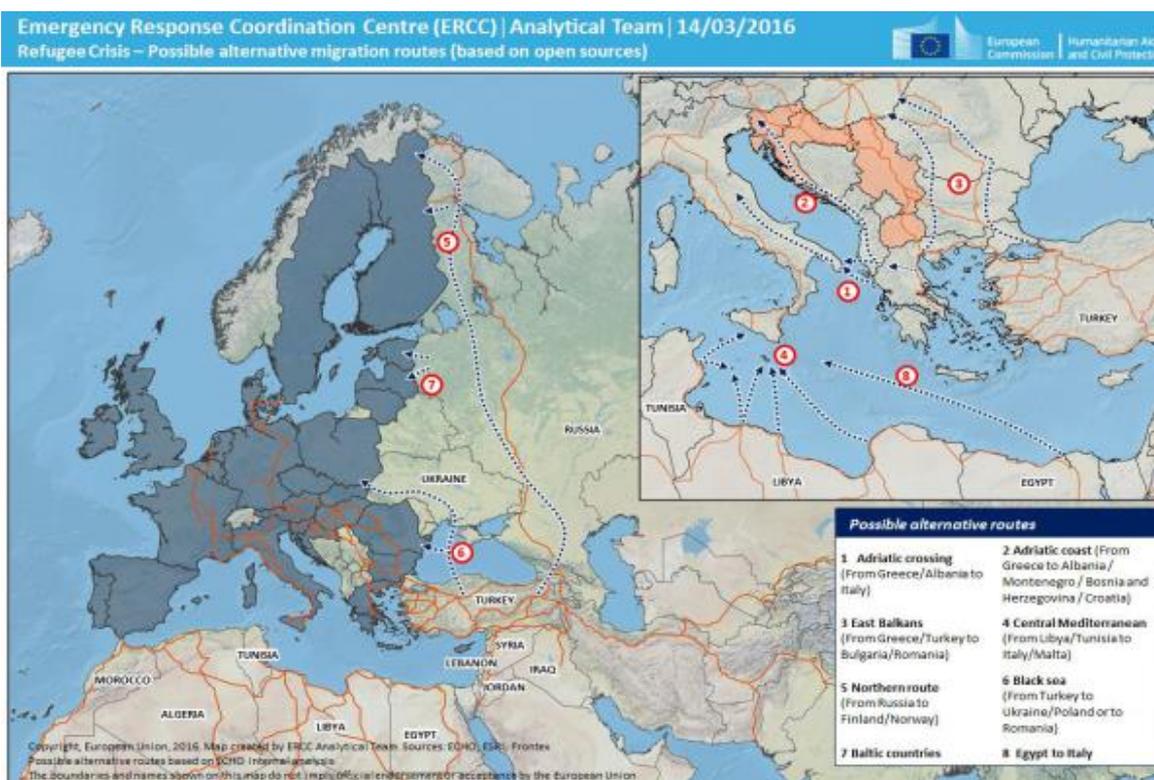
Malgré l'incertitude générée par de nombreuses variables, le SEM et le Cgfr, au vu de la situation actuelle et des enseignements des années précédentes, estiment qu'en 2016 la migration évoluera de la manière suivante: les interceptions de migrants et de requérants d'asile à nos frontières nationales devraient de nouveau connaître une hausse significative au début de l'été. Cette évolution devrait être particulièrement sensible à la frontière sud (influence de la route de la Méditerranée). Dans une première phase, les migrants venus d'Afrique (Erythrée, Gambie, Nigéria) seront majoritaires. En 2015, cette vague a atteint son point culminant de juin à août, avec des valeurs extrêmes de l'ordre de 2000 personnes par mois. Au milieu du mois de mai (moment auquel le présent rapport a été bouclé), la hausse déjà prévue pour le printemps était cependant modérée.

Selon toute vraisemblance, le flux de réfugiés se rendant de Syrie en Grèce sera ralenti par la mise en œuvre progressive des mesures découlant de la déclaration commune entre l'UE et la Turquie du 18 mars 2016. Par conséquent, on ne s'attend plus à de grands mouvements migratoires se déplaçant de façon incontrôlée sur la route des Balkans. Pour le moment, il n'est cependant pas possible d'émettre un pronostic fondé concernant les chiffres

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

auxquels il faut s'attendre ou l'éventualité d'un détournement du flux migratoire. Il n'est actuellement pas non plus possible de prévoir ce qu'il adviendra des quelque 50 000 réfugiés essentiellement originaires de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan aujourd'hui bloqués en Grèce¹¹.

Le graphique ci-après montre plusieurs autres routes de remplacement possibles. Si une de ces routes se développe par l'Albanie en direction de l'Italie, on peut admettre, par analogie avec l'évolution observée en 2015, qu'une majorité des migrants venus de Syrie choisiront comme premier pays de destination non pas la Suisse, mais bien l'Allemagne et les Etats scandinaves. La Suisse pourrait cependant être touchée par des tentatives de migration de transit. Pour les migrants venus d'Irak et d'Afghanistan, la Suisse pourrait progressivement devenir un pays de destination indépendamment de la forme concrète des routes migratoires. Il faut notamment s'y attendre parce que l'Allemagne a durci ses conditions d'admission par rapport à l'année passée et parce que l'Autriche procède à des travaux de construction, par exemple au Brenner, pour se protéger plus efficacement contre le flux migratoire en provenance du sud.



POSSIBLES ROUTES MIGRATOIRES DE REMPLACEMENT (SOURCE: FRONTEX)

En résumé et d'après l'état actuel des connaissances, on peut dire que cet été la Suisse va de nouveau être fortement touchée par les mouvements migratoires empruntant la traditionnelle route de la Méditerranée. Pour l'année 2016, le SEM fonde sa planification sur un nombre de nouvelles demandes d'asile aussi élevé qu'en 2015.

4 Evolution des finances de la Confédération (programme de stabilisation 2017-2019)

A partir de 2017, le programme de stabilisation 2017-2019 devrait permettre d'alléger le budget fédéral d'environ un milliard supplémentaire. La mise en œuvre des 25 mesures figurant dans ce programme, qui visent principalement à réduire les dépenses, concerne toutes les

¹¹ A l'heure actuelle, quelque 50 000 migrants séjournent en Grèce; près de 9000 de ces personnes se trouvent sur les îles de Lesbos, Chios et Samos, environ 12 000 à Athènes et au Pirée et environ 10 500 dans la région d'Idomeni, à la frontière gréco-macédonienne.

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

tâches de la Confédération. Les économies prévues concernent également les dépenses de personnel et les dépenses de l'administration. Le Conseil fédéral crée ainsi les conditions nécessaires au respect des exigences du frein à l'endettement au cours de la législature en cours. Cela se solde par un ralentissement de la progression des dépenses et par un ralentissement des dépenses du domaine propre de la Confédération (dépenses de personnel, charges de biens et services et charges d'exploitation, investissements de l'administration). La réalisation de nouveaux projets ou le développement de prestations existantes ne sont possibles que si une compensation financière est trouvée.

De 2017 à 2019, l'AFD doit économiser des coûts de l'ordre de 20 millions de francs par an, dont environ sept millions dans le domaine du personnel. Cela correspond à quelque 52 équivalents plein temps. Dans le domaine du personnel, le Cgfr a été exempté des mesures d'économies. En lieu et place du Cgfr, ce sont les autres parties de l'AFD qui ont reçu l'ordre d'opérer des réductions dans les services transversaux et dans le personnel douanier civil. Ces choix sont dus à la situation en matière de sécurité et de migration ainsi qu'à l'augmentation presque simultanée de l'effectif du Cgfr, effectuée pour une bonne part à l'instigation du Parlement.

Même si le Cgfr n'a pas dû contribuer aux économies en matière de personnel, il n'est pas totalement exclu que les prestations qu'il fournit dans le domaine de la sécurité soient affectées par les mesures de stabilisation. Le Cgfr faisant partie intégrante de l'AFD, les services transversaux y ont toujours été très réduits. Pour des raisons faciles à comprendre, des prestations essentielles telles que l'informatique, l'acquisition de moyens techniques, la logistique et la mise en place de l'infrastructure sont fournies de façon centralisée. Seules quelques rares prestations relevant du matériel, de la technique, du personnel et du controlling sont fournies par des cellules spécialisées au sein du Cgfr.

De plus, il ne faut pas oublier que la douane civile joue elle aussi un rôle important en matière de sécurité. Parmi les domaines dans lesquels la douane civile assume le leadership en vertu de la répartition des tâches entre trafic touristique et trafic des marchandises, il faut citer la garantie de la chaîne logistique, le contrôle de l'aptitude à la conduite des chauffeurs étrangers, la fouille de conteneurs, par exemple à la recherche de stupéfiants, la découverte de médicaments falsifiés, la sécurité des jouets, la sécurité alimentaire ainsi que la protection contre les nuisibles, les épizooties et les maladies phytosanitaires. Selon l'étude la plus récente de l'OCDE, le commerce des contrefaçons représente maintenant 2,5 % de l'ensemble des échanges¹². Les produits de luxe ne sont pas les seuls à faire l'objet de contrefaçons; il existe aussi des médicaments contrefaits comportant des substances inefficaces, mal dosées ou même nocives, que des clients crédules commandent par l'intermédiaire d'Internet. Une autre étude récente de l'OCDE montre l'ampleur inquiétante prise par le commerce de produits illégaux dans le financement des réseaux criminels¹³. L'AFD s'efforce d'atteindre les réductions qu'elle doit fournir dans le domaine de la douane civile par le seul moyen des gains d'efficacité. Elle ne peut cependant pas complètement exclure des atteintes à la sécurité.

5 Exigences envers la douane (croissance des bassins économiques transfrontaliers)

L'AFD assume un rôle essentiel en faveur de la chaîne de création de valeur des entreprises pratiquant l'échange transfrontalier de marchandises. Afin de pouvoir fabriquer ou livrer leurs produits de façon aussi concurrentielle et rapide que possible, les entreprises optimisent

¹² OECD: «Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact»; Paris, 2016. <http://www.oecd.org/governance/trade-in-counterfeit-and-pirated-goods-9789264252653-en.htm>

¹³ OECD: «Illicit Trade: Converging Criminal Networks»; Paris, 2016. <http://www.oecd.org/gov/risk/charting-illicit-trade-9789264251847-en.htm>

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

continuellement leur logistique et informatisent le flux d'information. La croissance des bassins économiques transfrontaliers se caractérise par des évolutions telles que la production en flux tendus, le trafic de perfectionnement et l'augmentation du nombre de frontaliers. Pour ces derniers, aucun bassin économique européen ne semble aussi attractif que la Suisse. Celle-ci propose de nombreux emplois pour du personnel qualifié; de plus, l'écart entre le coût de la vie dans les régions frontalières étrangères et les salaires pratiqués en Suisse a évolué en faveur des frontaliers en raison de la force du franc. Cette évolution provoque une augmentation du trafic transfrontalier et exige de la part des organes chargés des contrôles aux frontières la mise en place d'infrastructures et de processus de travail n'entravant pas le trafic.

Plus de 750 000 personnes, 350 000 voitures de tourisme et 21 000 camions franchissent quotidiennement la frontière suisse. La Suisse pourrait bien être un des pays ayant le plus important trafic transfrontalier à l'échelle mondiale, et pas seulement proportionnellement, mais aussi en chiffres absolus. A titre de comparaison, les frontières des Etats-Unis sont franchies quotidiennement par 270 000 véhicules et par 992 000 voyageurs, dont 280 000 dans les aéroports¹⁴.

Si tous les camions qui, dès que l'interdiction de rouler la nuit est levée, livrent des produits frais aux magasins suisses ou approvisionnent juste à temps nos fabriques en pièces de précision servant à la fabrication de produits industriels étaient bloqués dans des embouteillages aux postes frontières en raison d'une inefficacité du contrôle des véhicules de frontaliers, le tort causé à l'économie serait considérable. Les passages frontières sont souvent exigus; afin d'y garantir un déroulement des opérations aussi fluide que possible, l'AFD est amenée à proposer des solutions innovantes et finançables en matière de constructions.

Les exigences envers l'AFD sont très élevées dans tous les groupes de produits figurant dans le mandat de prestations: elle doit assurer un filtre aussi efficace que possible à la frontière alors que le trafic ne cesse d'augmenter. En même temps, il faut que ce filtre soit aussi peu perceptible que possible et qu'il n'affecte pas le trafic transfrontalier. L'AFD relève ce défi par de grands investissements dans l'analyse des risques et dans les fichiers sur lesquels cette dernière est fondée ainsi que par l'établissement de bulletins de renseignements ciblés pour les collaborateurs opérant au front.

Les chiffres suivants, qui sont des moyennes, donnent un aperçu de ce qui s'est quotidiennement passé à la frontière suisse en 2015:

- 21 000 camions ont franchi la frontière (entrée et sortie);
- 96 900 dédouanements ont été effectués dans le trafic des marchandises de commerce;
- 750 000 personnes et 350 000 voitures de tourisme sont entrées en Suisse ou en sont sorties;
- 1547 dédouanements ont été effectués dans le trafic touristique privé;
- l'AFD a encaissé 59,4 millions de francs en faveur de la caisse fédérale;
- des marchandises ont été importées et exportées pour une valeur de 664,9 et 764,9 millions de francs respectivement.

En termes de valeur, 43 % des envois expédiés de Suisse sont destinés à l'UE. Inversement, 64 % des envois importés en Suisse proviennent de l'UE. Notre voisin allemand est en tête de nos partenaires commerciaux.

Dans le trafic touristique, le Cgfr subit les conséquences du cours élevé du franc, qui renforce l'attractivité du tourisme d'achat qui s'était déjà mis en place en raison des prix élevés pratiqués en Suisse. Cette situation ne se traduit pas seulement par une forte augmentation

¹⁴ US Customs and Border Protection, chiffres 2013, présentation de l'ambassade des Etats-Unis à Berne.

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

du nombre de taxations, mais aussi par la nécessité d'exécuter un plus grand nombre de contrôles afin de découvrir ou d'empêcher la contrebande. Ce défi supplémentaire est particulièrement sensible aux endroits tels que Bâle ou Genève où des bassins économiques transfrontaliers desservis par des transports publics urbains se sont constitués.

L'AFD assume un rôle central dans le trafic des marchandises de commerce. Elle doit simultanément assurer la protection de l'économie suisse et soutenir les échanges internationaux. Afin d'augmenter l'attractivité de la place économique suisse, il faut vouer une attention particulière aux besoins de l'économie. La situation économique tendue contraint par ailleurs les entreprises suisses à réduire de plus en plus leurs coûts. C'est pourquoi elles exigent des processus douaniers aussi simples que possible.

Les bureaux de douane sont en principe ouverts pour le trafic de transit de 05 h 00 à 22 h 00. En dehors de ces heures, le personnel garde-frontière se charge des formalités de transit concernant les envois pouvant être transportés même pendant l'interdiction de circuler la nuit. Le régime du transit permet par exemple de conduire des marchandises auprès de ce que l'on appelle un destinataire agréé pour les dédouaner réglementairement au domicile de ce dernier. Par ailleurs, le personnel garde-frontière dédouane occasionnellement de petites quantités de marchandises de commerce en dehors des heures d'ouverture du bureau de douane. L'utilisation de ces synergies est d'autant plus importante qu'il a déjà fallu réaliser des économies à la douane civile dans le cadre du programme de stabilisation actuel (voir ch. 4) et lors de programmes de consolidation antérieurs.

Du point de vue de l'AFD, le renouvellement intégral et la modernisation de l'environnement informatique de toute l'AFD, l'aménagement ou la construction d'une infrastructure de formation centrale et la création de quatre centres de contrôle régionaux (Tessin, vallée du Rhin, Bâle, Suisse romande) revêtent une importance stratégique déterminante.

Le renouvellement intégral et la modernisation de l'environnement informatique de l'AFD sont nécessaires pour qu'elle puisse continuer de remplir les exigences de sa clientèle, des offices fédéraux et de ses collaborateurs dans l'accomplissement de son mandat.

L'objectif est un environnement informatique intégré permettant l'autodéclaration systématique par la clientèle de l'administration des douanes, offrant des possibilités de dépouillement par l'analyse des risques et garantissant un soutien mobile optimal des collaborateurs et des clients de l'AFD. L'utilisation intégrée des données et l'importance des moyens de travail mobiles ne cessent de croître dans l'ensemble de l'AFD. L'extension des possibilités actuelles augmentera nettement la productivité et l'efficacité du travail de l'AFD. Les collaborateurs doivent être déchargés de leurs tâches administratives afin de pouvoir être affectés à des activités de contrôle ciblées.

6 Potentiel de recrutement (comparaison des conditions de salaire et de travail au sein du Corps des gardes-frontière avec celles qui sont offertes dans des professions comparables)

Depuis que son effectif autorisé est régulièrement augmenté, le recrutement du Cgfr est un processus intensif dans lequel les capacités de formation disponibles sont régulièrement épuisées. Deux écoles de gardes-frontière regroupant chacune entre 68 et 88 aspirants sont organisées chaque année (janvier / juillet). Les synergies existant entre les formations de la douane civile et du Cgfr sont exploitées. Les objectifs chiffrés du recrutement restant élevés, la recherche d'aspirants est une tâche exigeante; cependant, les taux fixés ont jusqu'à présent toujours pu être atteints: on a pu recruter un nombre suffisant de personnes qualifiées. La région de Genève est la seule à connaître des problèmes significatifs en matière de recrutement; ceux-ci s'expliquent par les efforts de recrutement redoublés que les corps de police de Suisse romande ont fournis ces dernières années, d'une part, et par le service à l'aéroport de Genève, d'autre part.

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

En 2013, en raison de l'augmentation des exigences qu'un garde-frontière doit remplir et d'une comparaison des conditions de salaire et d'engagement du Cgfr avec celles d'autres professions comparables (policier, policier militaire), l'Office fédéral du personnel (OFPER) a recommandé que la fonction de garde-frontière soit affectée à une classe de salaire plus élevée, à savoir la 15^e classe, recommandation qui a ensuite été mise en œuvre. Il a par la suite été possible d'améliorer légèrement la classification de certaines fonctions de cadre opérationnelles.

Pour évaluer la classification du profil de la fonction de garde-frontière, l'OFPER a recueilli en 2013 des données comparatives auprès de six corps de police. Cette année-là, quatre cantons versaient à leurs policiers des salaires plus élevés que ceux que l'administration fédérale versait aux gardes-frontière. L'octroi de deux classes de salaire supplémentaires au profil de la fonction de garde-frontière a rapproché les salaires de la moyenne du marché. En 2013, les salaires versés dans deux autres cantons utilisés à titre de comparaison étaient dans un cas comparables et dans l'autre cas inférieurs aux salaires versés dans le cadre du Cgfr. Cependant, lors du choix d'un employeur, le niveau des salaires n'est qu'un aspect parmi d'autres.

Le système de rémunération de la Confédération a subi l'année dernière des changements dont il n'a pas encore été possible d'évaluer de façon définitive les répercussions sur les chances du Cgfr de recruter du personnel et de le conserver. Ces changements sont susceptibles de réduire l'attrait de la 15^e classe de salaire aux yeux des personnes concernées. Un problème concret réside dans le fait que la progression salariale des jeunes membres du Cgfr a été freinée de façon significative. A titre d'exemple, avec le pourcentage actuel de progression salariale, un garde-frontière âgé de 20 ans n'atteint normalement le maximum de sa classe de salaire qu'après une période de 23 à 44 ans (échelon d'évaluation 3, c'est-à-dire 1 à 2 % de progression salariale). Même si ces changements concernent l'ensemble des employés de la Confédération, l'AFD dispose d'indices montrant que ce sont justement les jeunes collaborateurs affectés à des classes de salaire inférieures assorties d'un salaire initial comparativement bas qui réagissent fortement à ce changement des conditions-cadres. L'AFD considère maintenant comme un objectif prioritaire de conserver son personnel très bien formé sur le long terme afin de ne pas devoir recruter un effectif allant au-delà de la fluctuation naturelle.

7 Possibilité d'un engagement de l'armée au profit du Cgfr (service d'appui)

La collaboration du Cgfr avec l'armée fait ses preuves depuis des décennies. L'appui fourni par l'armée dans le domaine du transport aérien et de la surveillance aérienne (drones / hélicoptères équipés de l'imagerie infrarouge frontale) ainsi que la collaboration en matière de logistique constituent des éléments importants du soutien à l'engagement ordinaire.

De 1998 à 2012, dans le cadre de l'engagement en service d'appui «LITHOS», le Cgfr a déjà reçu un soutien en matière de sûreté de la part de membres de l'armée. Il s'agissait à l'époque de compenser le manque de ressources en personnel du Cgfr. Pendant les périodes de pointe (2003), jusqu'à 290 membres du personnel militaire de carrière ont apporté leur soutien au Cgfr. Un transfert de ressources financières ou personnelles de la Sécurité militaire (séc mil) au Cgfr n'est pas entré en ligne de compte, car la renonciation à la poursuite de l'engagement en service d'appui à la fin de 2012 a en grande partie été due aux mesures d'économies imposées au DDPS (notamment mises en œuvre par une suppression de postes à la séc mil) ainsi qu'au fait que l'armée avait besoin de ses propres moyens. Cependant, 24 postes ont été accordés au Cgfr en 2012 à titre de compensation pour la fin de cet engagement.

Au printemps 2016, en raison de la situation migratoire régnant en Europe, le Conseil fédéral a chargé le DDPS et le DFF d'élaborer une planification prévisionnelle pour un engagement subsidiaire de l'armée en faveur du Cgfr dans le domaine des tâches de sûreté et de logistique, les ressources ainsi mises à disposition ne dépassant pas 2000 membres de l'armée.

Le Cgfr peut contrôler quotidiennement plusieurs centaines de requérants d'asile ou de personnes en séjour illégal. Dans ce contexte, il saisit les empreintes digitales des personnes

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

afin de les comparer aux données enregistrées dans le système AFIS national et vérifie si les personnes sont citées dans les banques de données policières (RIPOL/SIS) avant de les remettre au SEM pour la suite de la procédure. Le Cgfr contribue ainsi à ce qu'aucun requérant d'asile ne soit remis à un canton sans avoir subi un contrôle de sécurité et à ce qu'aucun voyageur du djihad ne puisse se mêler incognito aux migrants. Par ailleurs, le Cgfr met en sûreté des preuves matérielles pour la procédure d'asile (par ex. des documents de voyage) et s'assure que les personnes accédant à la procédure d'asile n'emportent ni armes ni matériel de propagande djihadiste. Les autorités de sécurité de la Confédération et des cantons prennent des mesures préventives supplémentaires à cet égard.

L'arrivée de plusieurs milliers de requérants d'asile ou de migrants illégaux en l'espace d'une journée ou des facteurs imprévisibles peuvent se traduire pour le Cgfr par l'impossibilité de maîtriser ce processus dans les délais. Parmi les facteurs imprévisibles, on peut citer l'arrivée d'une grande quantité de migrants par différents itinéraires ou même par la frontière verte. En collaboration avec le SEM, le Cgfr a par conséquent défini trois scénarios d'escalade concrets. Dans le scénario extrême fondé sur 30 000 franchissements de la frontière en l'espace de quelques jours, le Cgfr a besoin d'un appui externe. En pareil cas, l'armée se tiendrait prête pour un engagement subsidiaire.

Dans des situations extraordinaires, l'armée peut fournir un service d'appui aux autorités civiles si la tâche concrète est d'intérêt public et si les autorités civiles ne sont plus en mesure de s'en acquitter par manque de personnel, de matériel ou de temps. Les bases légales d'un engagement subsidiaire de ce genre figurent dans la loi sur l'armée (LAAM)¹⁵ et dans l'ordonnance du 3 septembre 1997 sur le recours à la troupe pour assurer le service de police frontière (OSPF)¹⁶. L'engagement de membres de l'armée en appui du Cgfr est régi par le principe selon lequel le Cgfr est responsable de l'intervention de la troupe tandis que le commandant militaire reste responsable de la conduite de la troupe¹⁷.

Le 20 avril 2016, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de planifier l'engagement d'au maximum 2000 membres de l'armée, 1300 d'entre eux devant appuyer le Cgfr et les 700 autres devant se tenir à la disposition d'autres autorités civiles. En outre, un bataillon est tenu en réserve en cas de besoin. Abstraction faite du nombre élevé de moyens mis à disposition, le Cgfr part de l'idée que 50 membres de la séc mil peuvent déjà faire une différence décisive pour la gestion d'une situation migratoire extraordinaire dans la région de Chiasso.

Il est en particulier possible de déléguer à l'armée des tâches concernant la surveillance de la frontière verte et du terrain (annonce de véhicules et personnes suspects) ainsi que la canalisation et l'orientation de mouvements migratoires ou de flux de trafic. Aucune tâche de police de frontière ne doit être assumée par les membres de l'armée¹⁸.

En cas de situation migratoire extraordinaire rendant nécessaire un appui du Cgfr par l'armée, les polices cantonales sont en outre prêtes à renforcer le Cgfr aux passages frontières jusqu'à la mise en place du dispositif de l'armée. Il s'agit d'un engagement à court terme de quelques jours, non susceptible de se prolonger. Le canton du Tessin serait par exemple en mesure de mettre 40 policiers à disposition pour un engagement de ce genre.

8 Effectif

8.1 Contexte

Le Cgfr se fixe pour but de remplir son mandat de prestations de façon complète et efficace avec les ressources existantes et malgré l'augmentation constante de ses tâches. Ces der-

¹⁵ Art. 67 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire, RS 510.10.

¹⁶ Ordonnance du 3 septembre 1997 sur le recours à la troupe pour assurer le service de police frontière (OSPF), RS 513.72.

¹⁷ Art. 6 OSPF, RS 513.72.

¹⁸ Art. 2, al. 4, OSPF, RS 513.72.

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

nières années, afin de s'adapter aux nouvelles réalités, le Cgfr s'est soumis à une réorganisation d'envergure et à plusieurs réorganisations partielles. Il a régulièrement informatisé et automatisé ses processus. Il a en outre optimisé son équipement et ses moyens techniques conformément à sa stratégie.

Pour faire face aux nouvelles exigences en matière d'informatique et de moyens de télécommunication et pour gérer les questions générales en matière de technique et d'équipement, il a été nécessaire de créer des postes spécialisés au commandement du Cgfr. Ces postes gèrent des projets tels que le nouveau système de gestion de l'engagement, le contrôle automatisé à la frontière, la recherche automatisée de véhicules et la surveillance du trafic ou l'extension et l'entretien du réseau Polycom. Ils comblent des niches dont les services centraux de soutien de l'AFD ne peuvent pas se charger en raison des connaissances techniques spécifiques nécessaires. Ces postes ont été commentés dans le rapport de gestion 2013 du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.3666 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats du 22.8.2013¹⁹. La réponse à l'interpellation Romano 15.3078²⁰ a en outre exposé en détail que le taux d'encadrement du Cgfr est plutôt bas. La structure de conduite du commandement du Cgfr et ses services spécialisés centraux (biométrie, Polycom, falsifications de documents, stupéfiants, formation d'application, centre d'analyse) comprennent 112 postes, ce qui représente 5,4 % de l'effectif autorisé du Cgfr.

8.2 Evolution de l'effectif du Cgfr

Si l'effectif du Cgfr a subi de fortes fluctuations pendant une période prolongée, il a continuellement augmenté depuis 2011 pour s'établir actuellement à 2073 postes permanents.

Dans les années 2003 à 2011, en raison de divers programmes d'économies touchant le domaine du personnel, le Cgfr avait subi des suppressions de postes qui avaient ramené son effectif de 2012 à 1927. Si ces suppressions ont pu être compensées ces dernières années, il faut relever qu'une part importante des postes accordés au Cgfr dépend de tâches supplémentaires, par exemple le service de sécurité aérienne (+ 19 postes)²¹. En 2012, en relation avec la fin de l'opération «Lithos», le Cgfr a obtenu 24 postes pour compenser la suppression de l'appui précédemment fourni par des membres de la séc mil ou des militaires en service long du DDPS. A la même époque, le Liechtenstein s'est associé à Schengen, ce qui s'est traduit pas une suppression de postes, si bien qu'au final l'effectif du Cgfr a connu une croissance nette d'une douzaine de postes.

En 2013, le Cgfr a obtenu 24 postes que le Parlement lui avait octroyés directement lors du débat budgétaire de la session d'hiver 2012. A cela se sont ajoutées l'internalisation de huit postes pour les contrôles de vignettes et l'adjonction de postes financés par d'autres départements pour l'accomplissement de tâches en leur faveur. Finalement, en 2014, le Cgfr a obtenu 35 postes supplémentaires dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Romano 12.3071²² «Augmenter l'effectif du Corps des gardes-frontière».

En 2015, en réponse aux nombreuses revendications de plus en plus pressantes émanant du Parlement et des représentants des cantons, le Cgfr a élaboré un programme de renforcement significatif du Corps échelonné sur trois ans.

Ce programme, décrit de façon détaillée au ch. 8.3, comporte 84 équivalents plein temps (soit sept équipes de douze gardes-frontière). Le Conseil fédéral et le Parlement ont déjà

¹⁹ Rapport de gestion 2013 du Conseil fédéral du 19 février 2014, «Corps des gardes-frontière: accomplissement des tâches et effectif – Rapport en exécution du postulat 13.3666 déposé le 22.8.2013 par la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats», p. 192, FF 2014 1937.

²⁰ Interpellation Romano 15.3078 du 10 mars 2015: « Corps des gardes-frontière. Renforcement du commandement central au détriment du terrain?».

²¹ Le service de sécurité aérienne est également pris en charge par des membres des polices cantonales et de la séc mil.

²² Motion Romano 12.3071 du 5 mars 2012: «Augmenter l'effectif du Corps des gardes-frontière».

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

autorisé 48 postes (soit quatre équipes de douze gardes-frontière). Il était prévu d'échelonner la création et le financement de ces 48 postes sur deux ans²³ (20 postes en 2016 et 28 autres postes en 2017). Le 18 décembre 2015, en raison de la forte pression migratoire et des attentats terroristes de Paris, le Conseil fédéral a notamment décidé que le Cgfr pourrait pourvoir la totalité des 48 postes en 2016 déjà, autrement dit recruter et former le personnel nécessaire à cet effet. De plus, huit de ces 48 postes ont été prévus pour des spécialistes plutôt que pour de nouveaux gardes-frontière, afin que le Cgfr puisse renforcer ses capacités dans la lutte contre le terrorisme. Cette évolution se solde, comme évoqué plus haut, par un effectif autorisé de 2073 postes.

Du point de vue opérationnel, la vague migratoire du second semestre 2015 ainsi que les attentats terroristes qui ont frappé Paris en janvier et novembre 2015 et Bruxelles en mars 2016 confirment la pertinence de la mise en œuvre du programme initialement prévu. Une augmentation de l'effectif de l'AFD par l'octroi des 36 postes restants au Cgfr – 44 postes si l'on prend en considération les postes consacrés à la lutte contre le terrorisme – tiendrait compte des circonstances actuelles et serait réalisable en termes de recrutement et de formation.

8.3 Programme pluriannuel de 2015 pour une augmentation de l'effectif du Cgfr

Le présent chapitre expose brièvement le programme évoqué plus haut. Il constitue une réponse à la situation actuelle et peut par conséquent être utilisé pour une éventuelle augmentation de l'effectif.

Ces dernières années, le Cgfr a régulièrement déplacé du personnel de toutes les régions de Suisse pour de brefs engagements de renfort au Tessin, sur la ligne du Simplon et à Genève. Les expériences effectuées lors de tels engagement de renfort, par exemple «Méditerranée» au Tessin et «Jet d'eau» à Genève, sont en principe bonnes. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que ces brefs déplacements occasionnent des frais supplémentaires élevés, que le temps de voyage se traduit par de nombreuses heures improductives et que le travail logistique supplémentaire généré est considérable.

Si la situation politique ou la situation générale en matière de sécurité rendent à moyen terme des renforts nécessaires en un lieu donné, il peut donc être judicieux de réfléchir à un véritable redéploiement des ressources.

Sur le plan interne, l'AFD examine dans quelle mesure des collaborateurs de la douane civile pourraient assumer des travaux du Cgfr en cas de situation migratoire extraordinaire. On pourrait par exemple envisager un soutien dans le dédouanement ou le timbrage des certificats d'exportation dans le trafic touristique. Des engagements d'appui durables de l'armée, tels qu'ils étaient organisés jusqu'à il y a peu d'années sous la désignation «Lithos», n'entrent par contre plus en ligne de compte. Le Conseil fédéral et le Parlement se sont rendu compte que les engagements d'appui de l'armée ne peuvent constituer une solution à long terme pour les autorités sous-dotées en personnel²⁴.

Dans le domaine relevant de sa propre compétence, le Cgfr opère en principe avec deux genres de renforts en personnel:

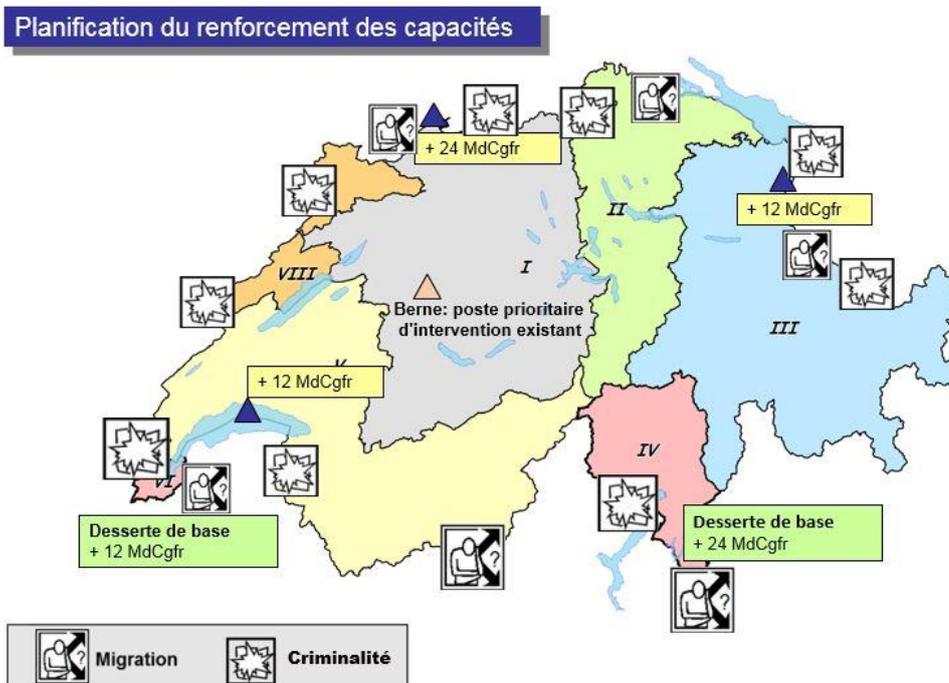
- a) brèves actions de renfort mobiles (opérations concertées tactiques);
- b) augmentation permanente de l'effectif dans une région donnée.

²³ En matière de formation, les capacités normales du Cgfr sont de deux fois 88 aspirants par année (cycle scolaire semestriel) et la première priorité est de compenser la fluctuation ordinaire.

²⁴ Message du 30 mai 2007 concernant les arrêtés fédéraux sur les engagements de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères, le renforcement du Corps des gardes-frontière et les mesures de sécurité du trafic aérien, FF 2007 4643, 4643 à 4665.

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

Les brèves actions de renfort mobiles comportent un défi supplémentaire: il faut à chaque fois décider de quelle région les renforts proviennent et quels sont les collaborateurs concernés. Ces modifications à court terme de la planification de l'engagement génèrent une charge de travail inutile. Sur le plan interne, le Cgfr a par conséquent planché sur des postes prioritaires d'intervention, c'est-à-dire sur des postes comportant des éléments d'intervention mobiles dont la tâche principale est de fournir des renforts en fonction de la situation. Ces éléments devraient être stationnés en des endroits présentant une situation optimale sur le plan des transports. Le poste ferroviaire de Berne comporte un noyau de ce genre.



Le programme prévoit aussi bien des engagements de renfort tactiques que des renforts permanents. Il comporte une augmentation de l'effectif d'au total sept équipes, soit 84 postes. Deux de ces équipes doivent être attribuées au Tessin et une autre à Genève à titre de renforcement permanent du dispositif. Le renforcement du Tessin a été mis en œuvre le 1^{er} janvier 2016. Il est ainsi possible de renoncer aux engagements de renfort permanents qui y étaient devenus nécessaires ces dernières années, fait important au vu de la longueur des déplacements à partir des régions situées au nord des Alpes.

En plus des trois équipes destinées à l'augmentation permanente de l'effectif des régions de Genève et du Tessin, le programme prévoit quatre équipes destinées à fournir des renforts en fonction de la situation et permettant de fixer des priorités. Une de ces équipes doit être stationnée auprès du poste ferroviaire de Lausanne et être affectée en premier lieu à la situation migratoire sur la ligne Domodossola – Vallorbe. On peut également recourir à ses services dans la lutte contre les cambriolages dans le Jura neuchâtelois (fabricants de montres et de bijoux) ou en cas de situations spéciales dans la Genève internationale.

Deux équipes doivent être stationnées dans la région de Bâle afin de renforcer la frontière nord le long du Rhin jusqu'au lac de Constance. Elles doivent en outre être à disposition pour les interventions contre les cambriolages commis dans l'espace frontalier le long de l'Alsace ainsi que dans le canton du Jura, où les fabricants de montres et de bijoux sont également particulièrement touchés.

Une équipe doit finalement être stationnée à la frontière est. Il s'agit d'une part de lutter contre le tourisme criminel, d'autre part de tenir compte du fait que le trafic d'autocars en provenance des Balkans génère de très nombreuses découvertes, mais que, pour des questions de sécurité et d'efficacité, le contrôle d'un autocar nécessite une quantité non négligeable

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

geable de personnel. Il faut en outre que cette équipe soit en mesure de renforcer le dispositif des vallées méridionales des Grisons au cas où de nouvelles vagues de cambriolages seraient enregistrées.

Le programme exposé a déjà été presque entièrement mis en œuvre au Tessin; dans les autres régions, il a été mis en œuvre dans la mesure des ressources disponibles. Il correspond encore aux besoins actuels (printemps 2016) et pourrait à moyen terme servir de base dans l'éventualité d'une augmentation des ressources en personnel du Corps des gardes-frontière.

9 Conclusion

Ainsi que le démontrent les nombreuses pétitions et interventions des dernières années, le monde politique et la population attendent un véritable effet de filtre de la part du Cgfr et croient ce dernier capable de le fournir. Ces dernières années, le Cgfr a prouvé qu'avec plus de personnel il fournit plus de prestations. Il a fait face aux évolutions techniques et a consenti, en collaboration avec les services centraux de soutien de l'AFD, de gros investissements en équipement et en moyens techniques. Dans certains domaines spécialisés, il a créé des centres de compétences qui ont limité la croissance des états-majors.

Ces dernières années, les tâches du Cgfr ont augmenté. En lui octroyant huit postes en décembre 2015, le Conseil fédéral a donné au Cgfr le mandat d'intensifier sa collaboration avec d'autres offices fédéraux dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et de gérer et diffuser ses propres informations de façon plus systématique.

Les exigences à remplir et l'environnement dans lequel les tâches doivent être accomplies ont également gagné en complexité. La pénétration des circuits commerciaux légaux par des produits contrefaits a également pris des proportions inquiétantes, de même que les activités d'organisations criminelles qui se financent par le commerce de produits illégaux. En 2015, l'AFD a exposé de quels moyens le Cgfr a besoin pour fournir des prestations supplémentaires déterminées. Elle est persuadée de pouvoir offrir, pour les ressources humaines supplémentaires qui lui seraient accordées, une plus-value en matière de sécurité qui contribuerait à réduire des coûts consécutifs indirects. Si l'augmentation de l'effectif et l'extension des moyens techniques ont permis au Cgfr de réaliser un plus grand nombre de découvertes, il est inversement devenu difficile d'opérer dans l'AFD des réductions n'ayant aucune répercussion perceptible sur l'économie, la sécurité ou les prestations en faveur du public.

A moyen terme, l'environnement en matière de sécurité va rester un défi. En l'état actuel des connaissances, on peut dire que cet été la Suisse va de nouveau être fortement touchée par les mouvements migratoires empruntant la traditionnelle route de la Méditerranée. Pour l'année 2016, le SEM fonde sa planification sur un nombre de nouvelles demandes d'asile aussi élevé qu'en 2015. La Suisse reste en outre attractive pour les adeptes du tourisme criminel, et la menace terroriste latente subsiste. Fait nouveau, elle présente maintenant des liens avec la situation migratoire.

L'armée se tient prête à fournir un appui en cas de situation extraordinaire. Cependant, son intervention ne doit pas devenir la règle s'il s'avère que des autorités civiles ne disposent pas des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mandat de base.

Seule une approche basée sur le partenariat nous permettra de maîtriser les risques actuels et futurs dans les domaines de la criminalité transfrontalière, de la migration irrégulière et du terrorisme. Ces problèmes requièrent une coopération internationale et des engagements communs. D'après les directives des autorités politiques, l'AFD est en principe en mesure d'apporter à la future agence européenne chargée de la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures un soutien encore plus important que celui qui est actuellement accordé à FRONTEX.

L'importance des considérations de politique de sécurité ne doit pas faire oublier les conditions financières générales. Ces prochaines années, la situation budgétaire restera tendue. La réalisation de nouveaux projets ou le développement de prestations existantes ne seront

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

en principe possibles que si une compensation financière est trouvée. Au vu des exigences que le Parlement a formulées au sujet de l'évolution des effectifs, la création de nouveaux postes doit être limitée à un minimum. Approuvée par les deux Chambres, la motion 15.3494 de la Commission des finances du Conseil des Etats du 12 mai 2015 a réclamé un gel des effectifs de la Confédération au niveau de 2015. En cas d'augmentation de l'effectif du Cgfr due à la gravité de la situation en matière de politique de sécurité, le plafond fixé devrait par conséquent être adapté.

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

Annexe 1: aperçu du bilan du Cgfr pendant les années 2011 à 2015**Domaine de la police douanière (extrait partiel)****Contrebande de marchandises**

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de cas	19 758	18 805	20 319	22 730	19 765

Contrebande de stupéfiants

Haschisch	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de cas	913	1066	1240	1116	1338
Quantité en kg	24,021	23,992	18,381	22,706	114,741

Marihuana	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de cas	1452	1841	2487	2604	2792
Quantité en kg	378,204	115,435	304,276	429,663	513,481

Héroïne, opium	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de cas	139	146	185	208	149
Quantité en kg	17,107	18,502	39,446	51,601	10,986

Cocaïne, crack	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de cas	264	315	402	393	518
Quantité en kg	73,710	54,671	51,816	34,211	99,343

Kath	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de cas	27	23	21	14	89
Quantité en kg	1170,368	654,953	745,270	317,764	893,711

Produits synthétiques	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de cas	209	66	104	133	204
Quantité en kg	201,981	55,099	12,667	16,868	16,035

Autres	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de cas	619	955	1363	1326	998
Nombre d'unités	32 458	8 161	10 123	13 588	10 358
Quantité en kg	193,099	158,671	262,394	346,607	310,609

Armes

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de cas	1308	1931	2366	2730	2243

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

Domaine de la police de sécurité

Personnes signalées

	2011	2012	2013	2014	2015
Personnes signalées	10 282	13 747	16 741	18 482	19 942
Mandats d'arrêt	2960	3849	5412	5684	6310
Interdictions d'entrée	1232	1358	1783	1609	1619
Personnes signalées au SIS	3094	3962	4511	4265	4291

Véhicules signalés

	2011	2012	2013	2014	2015
Véhicules signalés	900	969	1597	2334	2335
Véhicules signalés au SIS	283	138	117	159	145

Objets signalés

	2011	2012	2013	2014	2015
Objets signalés	1327	2284	2044	2114	2177
Objets signalés au SIS	882	1050	1460	1665	1726
Documents disparus et retrouvés (passeport, carte d'identité)	214	253	243	237	193
Personnes munies d'objets servant à commettre des actes délictueux	n.e.	n.e.	419	443	400
Biens provenant de délits	n.e.	729	644	542	478

Falsifications de documents

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de documents falsifiés	1477	1767	1800	1619	2193
Documents détenus illégalement	205	213	257	255	367

Domaine de la migration

	2011	2012	2013	2014	2015
Refus d'entrée, renvoi à la frontière extérieure	37	349	361	316	265
Séjour illégal	5614	11 278	11 992	14 265	31 038
Activité lucrative illégale	208	320	562	715	868
Renvois; remise à la frontière intérieure	2326	2792	3041	3390	8309
Soupçon d'activité de passeur	114	96	211	384	466

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

Annexe 2: aperçu des notifications concernant la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures en raison de la crise migratoire; septembre 2015 à février 2016

Etat membre	Article 25 du code frontières Schengen (événements nécessitant une action immédiate)	Articles 23/24 du code frontières Schengen (événements prévisibles)
Allemagne Portée: toutes les frontières; contrôles axés sur la frontière terrestre entre l'Allemagne et l'Autriche.	Réintroduction: 13 – 22 septembre 2015 Prolongations: 23 septembre – 12 octobre 2015, 13 octobre 2015 – 1 ^{er} novembre 2015, 2 – 13 novembre 2015 Expiration/fin des 2 mois: 13 novembre 2015	Réintroduction: 14 novembre 2015 – 13 février 2016 Prolongation: 13 février 2016 – 13 mai 2016
Autriche Portée: toutes les frontières; contrôles plus particulièrement axés sur la frontière terrestre entre l'Autriche et la Slovénie.	Réintroduction: 16 – 25 septembre 2015 Prolongations: 26 septembre – 15 octobre 2015, 16 octobre – 4 novembre 2015, 5 – 15 novembre 2015 Expiration/fin des 2 mois: 15 novembre 2015	Réintroduction: 16 novembre 2015 – 15 février 2016 Prolongation: 16 février 2016 – 16 mars 2016
Slovénie Portée: frontière terrestre avec la Hongrie.	Réintroduction: 17 – 26 septembre 2015 Prolongations: 27 septembre – 16 octobre 2015 Fin: 16 octobre 2015	
Hongrie Portée: frontière terrestre avec la Slovénie.	Réintroduction: 17 – 27 octobre 2015 Prolongations: - Fin: 27 octobre 2015	
Suède Portée: toutes les frontières; contrôles plus particulièrement axés sur les ports situés respectivement dans la région de police Sud et la région de police Ouest et sur le pont de l'Öresund.	Réintroduction: 12 – 21 novembre 2015 Prolongations: 22 novembre – 11 décembre 2015, 12 – 20 décembre 2015, 20 décembre 2015 – 9 janvier 2016 Expiration: 9 janvier 2016	Réintroduction: 9 janvier – 8 février 2016 Prolongations: 9 février – 9 mars 2016
Norvège Portée: toutes les frontières; contrôles axés sur les ports depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur vers la Norvège via les frontières intérieures.	Réintroduction: 26 novembre 2015 – 6 décembre 2016 Prolongations: 6 – 26 décembre 2015, 26 décembre 2015 – 15 janvier 2016 Expiration: 15 janvier 2016	Réintroduction: 15 janvier – 14 février 2016 Prolongations: 15 février – 15 mars 2016

Rôle et effectif futur du Corps des gardes-frontière

Danemark Portée: toutes les frontières intérieures; contrôles axés sur les transbordeurs en provenance d'Allemagne et sur la frontière terrestre avec l'Allemagne.	Réintroduction: 4 – 14 janvier 2016 Prolongations: 15 janvier – 3 février 2016, 4 – 23 février 2016, 24 février – 4 mars 2016 Expiration/fin des 2 mois: 4 mars 2016	Réintroduction: 4 mars – 3 avril 2016
Belgique Portée: frontière entre la province de Flandre occidentale et la France.	Réintroduction: 23 février – 23 mars 2016	

Source: annexe I de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil: «Retour à l'esprit de Schengen – Feuille de route» COM(2016) 120 final du 4.3.2016.