



Berne, le 21 février 2018

Les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen

Rapport du Conseil fédéral en exécution du
postulat 15.3896 du groupe socialiste

Sommaire

Synthèse	II
Table des matières	VII
Liste des abréviations.....	IX
Introduction	1
Partie I Le scénario «Suisse sans Schengen/Dublin».....	3
Partie II Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin.....	34
Partie III Les conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin.....	69
Conclusions	113

Synthèse

Situation et méthodologie

Ce rapport est présenté par le Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3896 « Avantages économiques de la coopération Schengen » du groupe socialiste. Comme le relève le postulat, les conséquences économiques et financières de Schengen/Dublin sur la Suisse n'ont jusqu'ici pas fait l'objet d'analyses approfondies. En publiant le présent rapport, le Conseil fédéral entend combler cette lacune et procéder à une évaluation de l'association à Schengen/Dublin d'un point de vue économique et financier. Chargé de sa rédaction, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a bénéficié de l'appui d'un groupe d'accompagnement composé de représentantes et de représentants de différents offices fédéraux. Afin de déterminer les effets économiques de Schengen/Dublin, un appel d'offre a été lancé pour la réalisation d'une étude scientifique sur la question. Le mandat a été attribué au bureau de conseil et de recherche Ecoplan SA (ci-après Ecoplan). Les résultats de cette étude sont présentés dans le présent rapport. Les données concernant les effets financiers de Schengen/Dublin ont été collectées à l'interne de l'administration. Le rapport se compose de trois parties. La première partie définit le cadre juridique et le contenu d'un scénario « Suisse sans Schengen/Dublin ». La deuxième partie décrit les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin, et la troisième se penche sur les conséquences financières de Schengen/Dublin pour les pouvoirs publics.

Partie I : Le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin »

Pour pouvoir estimer les conséquences économiques et financières de Schengen/Dublin, deux scénarios ont été comparés : le scénario « de base » repose sur un *statu quo*, à savoir l'application des accords d'association à Schengen et à Dublin dans leur forme actuelle. Dans le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin », la Suisse ne participe plus à la coopération Schengen/Dublin de l'UE. Le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin » repose nécessairement sur des hypothèses. La comparaison avec la situation d'avant 2008, lorsque la Suisse ne participait pas encore à Schengen/Dublin, ne permet pas de tirer des conclusions pertinentes. En effet, la coopération Schengen a considérablement évolué depuis que la Suisse s'y est associée.

Si la situation juridique est claire – l'acquis de Schengen/Dublin ne serait plus applicable et la frontière suisse deviendrait une frontière extérieure de l'espace Schengen aux yeux de l'UE –, la question de la façon dont l'abandon de Schengen/Dublin se traduirait dans les faits reste entière. Certes, les États voisins de la Suisse auraient intérêt à faciliter un trafic frontalier aussi fluide que possible en dépit des contrôles systématiques aux frontières qui s'imposeraient. Mais leur marge de manœuvre serait fortement restreinte en raison des dispositions juridiques en vigueur en matière de protection des frontières et des risques pour la sécurité et la politique intérieure, risques qui, en ces temps de menace terroriste accrue, iraient de pair avec des contrôles non conformes au droit. Il faut donc partir du principe qu'en tous les cas, des embouteillages se formeront régulièrement à la frontière, entraînant des temps d'attente. L'ampleur de ces effets dépendra des ressources que les États voisins seront prêts à mettre à disposition pour mener à bien les contrôles. Pour tenir compte de cet aspect, le présent rapport a prévu plusieurs scénarios et formulé les conséquences économiques sous forme de projections. Le rapport n'avance pas d'hypothèses sur d'éventuelles solutions négociées concernant des contrôles facilités aux frontières helvétiques.

Synthèse

Partie II : Conséquences économiques de Schengen/Dublin

Dans le cadre de l'étude Ecoplan, les conséquences économiques d'un abandon de l'association à Schengen et à Dublin ont été évaluées pour la période de 2016 à 2030 en comparant le scénario de base (« Suisse avec Schengen/Dublin ») au scénario « Suisse sans Schengen/Dublin ». Les principaux effets économiques sont enregistrés dans les domaines du contrôle aux frontières et des visas : les contrôles systématiques aux frontières que les États voisins devraient mener à la frontière extérieure de l'espace Schengen nouvellement créée avec la Suisse entraîneraient d'importants temps d'attente et embouteillages aux points de passage, et, avec l'abandon du visa Schengen, les personnes en provenance d'un État dont les ressortissants doivent se munir d'un visa devraient faire une demande de visa supplémentaire, avec toutes les conséquences que cela impliquerait pour la Suisse en tant que destination touristique et place économique et scientifique.

Les contrôles systématiques aux frontières se traduisent par des temps d'attente et des embouteillages

Chaque jour, plus de 1,7 million de personnes et 1,2 million de véhicules franchissent la frontière suisse. Ce trafic transfrontalier est marqué par des pics de circulation le matin et le soir. En cas d'abandon de l'association à Schengen, les États voisins devraient soumettre l'ensemble de ces personnes à un contrôle conforme aux dispositions de Schengen lors du passage de la frontière. Ces contrôles systématiques mobiliseraient d'énormes ressources et entraîneraient inévitablement des temps d'attente et des embouteillages aux postes frontières. L'étude Ecoplan présente le calcul de plusieurs variantes de mise en œuvre, montrant comment différents volumes de ressources peuvent être investis par les États voisins pour les contrôles systématiques aux frontières. Une estimation des capacités nécessaires pour maîtriser le trafic frontalier, des temps d'embouteillage et de la réaction des frontaliers vis-à-vis de ces embouteillages a été réalisée. Les embouteillages à la frontière sont inévitables dans tous les scénarios, en particulier aux heures de pointe. Les pertes de temps dues aux embouteillages sont le produit du temps d'attente à la frontière et du nombre de personnes affectées (entre 204 000 et 448 000 heures par jour ouvrable). Les coûts engendrés par ces embouteillages se situeraient entre 1,5 et 3,2 milliards de francs. Le recrutement de personnel qualifié deviendrait plus difficile, en particulier pour les entreprises des régions frontalières. Selon les variantes de mise en œuvre, la diminution du nombre de frontaliers serait comprise entre 27 % et 62 %. L'étude Ecoplan repose sur l'hypothèse qu'une partie des frontaliers, las des embouteillages à la frontière, déplaceraient leur domicile en Suisse.

L'abolition du visa Schengen entraîne une réduction de la demande touristique

En matière de visas, l'abandon de l'association à Schengen complique l'entrée en Suisse pour les voyageurs nécessitant un visa. En effet, le visa Schengen n'est plus valable pour la Suisse et un visa supplémentaire doit être demandé pour entrer sur le territoire national, ce qui exige plus de temps et représente un investissement financier et logistique supplémentaire. Par ailleurs, l'obtention d'un visa suisse devient plus difficile, car le nombre de guichets pour le dépôt des demandes serait moins important sans Schengen. En effet, il ne serait plus possible de conclure des accords de représentation avec d'autres États Schengen, et la coopération avec les prestataires de services externes serait plus difficile. Ce dernier point résulte notamment du fait que la Suisse perdrait en attractivité pour ces prestataires, car un visa suisse ne permettrait plus d'entrer dans l'ensemble de l'espace Schengen et serait donc moins intéressant pour les demandeurs de visa potentiels, et par conséquent pour les clients des prestataires externes.

Synthèse

Ces difficultés affecteraient en principe tous les voyageurs nécessitant un visa, mais ceux qui souhaitent se rendre dans plusieurs États européens lors d'un même voyage seraient particulièrement touchés. Les dépenses et les démarches supplémentaires liées à la sollicitation d'un visa suisse représenteraient un obstacle et un désavantage concurrentiel pour le tourisme suisse. Cela entraînerait un recul de la demande touristique en provenance des États concernés. En fonction de la variante de mise en œuvre ainsi que des différentes hypothèses, la réduction à prévoir d'ici à 2030 du nombre de visiteurs en provenance des États dont les citoyennes et citoyens nécessitent un visa pourrait atteindre entre 15 % et 40 %, soit environ 370 000 à 1 million de personnes par an. La baisse de la demande touristique en provenance des pays concernés pourrait atteindre entre 200 et 530 millions de francs. Enfin, l'attractivité de la Suisse en tant que place économique et scientifique ainsi que siège d'organisations internationales seraient également restreinte.

Les conséquences économiques

À l'horizon 2030, un abandon de l'association à Schengen/Dublin impliquerait, en fonction de la variante, une perte de revenu annuelle située entre 4,7 et 10,7 milliards de francs pour l'économie suisse, ce qui correspond à une baisse de 1,6 % à 3,7 % du produit intérieur brut (PIB). Le recul des importations se situerait entre 1,6 % et 3,7 %, et celui des exportations entre 2,4 % et 5,6 %. Ces résultats constituent une moyenne suisse. Les effets des contrôles aux frontières se font toutefois ressentir avant tout dans les régions qui enregistrent un grand nombre de passages de la frontière, les régions de Bâle, de Genève et du Tessin étant les premières concernées. Il faut par conséquent s'attendre à des répercussions supérieures à la moyenne dans ces régions. L'abandon du visa Schengen touche quant à lui en particulier les régions misant fortement sur les voyageurs en provenance d'États dont les ressortissants nécessitent un visa (en particulier de Chine, d'Inde, de Russie et des pays arabes). Cela pourrait notamment concerner des destinations très appréciées telles que la région de la Jungfrau, Zermatt, la Suisse centrale, mais aussi les grandes villes suisses.

L'étude Ecoplan ne permet pas de quantifier l'ensemble des conséquences économiques pertinentes en cas d'abandon de l'association à Schengen/Dublin, notamment en ce qui concerne les lacunes de sécurité dues aux difficultés qui apparaîtraient en matière de coopération policière ou encore les effets de la disparition du visa Schengen sur la Genève internationale ou sur l'attractivité de la Suisse en tant que place scientifique et économique.

Partie III : Conséquences financières de Schengen/Dublin

Pour calculer les conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin pour les pouvoirs publics, l'ensemble des coûts et des économies liés à Schengen/Dublin ont été relevés et comparés sur une période de référence donnée (2012-2016). On a aussi analysé dans quelle mesure la Suisse pourrait compenser, au moins partiellement, les lacunes entraînées par l'abandon de Schengen/Dublin (p. ex. dans le domaine de la sécurité) et quels coûts cela représenterait.

Coûts et économies liés à l'association à Schengen/Dublin

Les effets financiers de *Schengen* sur la Suisse concernent en premier lieu les domaines suivants : le contrôle aux frontières, les visas et la coopération policière. Dans une moindre mesure, les domaines de la protection des données, de la législation sur les armes et de la politique en matière de stupéfiants seraient également concernés. La Suisse verse en outre différentes contributions non spécifiques, notamment à l'agence informatique européenne eu-LISA.

Synthèse

Durant la période sous revue, l'association à Schengen a entraîné des coûts supplémentaires moyens d'environ 53 millions de francs par an. La majeure partie de ces coûts est liée à l'exploitation des banques de données SIS et VIS et à la participation de la Suisse à Frontex et au Fonds pour les frontières extérieures.

En revanche, *Dublin* permet à la Suisse de réaliser des économies substantielles dans le domaine de l'asile. Ces économies sont dues au fait que la Suisse transfère bien plus de personnes à d'autres États Dublin qu'elle ne doit en accepter de leur part. Durant la période sous revue, les économies moyennes se sont élevées à environ 270 millions de francs par an et étaient donc bien plus élevées que les coûts liés à Schengen sur la même période. Sans l'association à Dublin, la Suisse aurait dû procéder à un examen de ces demandes d'asile sur le fond, et une grande partie des requérants concernés seraient restés en Suisse pour une période prolongée. Par ailleurs, en cas de sortie du système Dublin, toute personne dont la demande aura été rejetée par un État de l'espace Dublin pourrait en déposer une nouvelle en Suisse, que les autorités devraient examiner matériellement dans le cadre de la procédure ordinaire. En fonction des estimations, il faudrait s'attendre à des coûts supplémentaires compris entre 109 millions et 1,1 milliard de francs par an.

En tenant compte des domaines évoqués ci-dessus, il faut s'attendre à des coûts annuels supplémentaires globaux d'environ 220 millions de francs à la charge de la Suisse en cas d'abandon de l'association à Schengen/Dublin.

Coûts additionnels dans le domaine de la sécurité intérieure auxquels il faudrait s'attendre en cas d'abandon de l'association à Schengen

La disparition des instruments Schengen dans le domaine de la coopération policière induirait une lacune de taille dans le domaine de la sécurité intérieure, étant donné que la Suisse n'aurait plus accès aux données du système de recherche SIS, du système d'information sur les visas VIS et de la base de données d'empreintes digitales Eurodac. Elle aurait un impact négatif sur la qualité des contrôles aux frontières, mais aussi des contrôles des personnes par la police. La lutte contre le terrorisme serait également affectée, car on observe là aussi un recours de plus-en plus répandu à l'échange automatique d'informations, par exemple via Europol. Même si la perte des instruments Schengen ne pourrait être compensée que très ponctuellement, il faudrait néanmoins chercher à assurer un niveau de sécurité intérieure le plus élevé possible en prenant des mesures supplémentaires dans le domaine de la sécurité. Si, par exemple, les corps de police cantonaux étaient renforcés afin de garantir une présence policière suffisante dans les villes et les communes, si le recours à la vidéosurveillance était étendu ou s'il était envisagé d'augmenter les ressources en personnel du Corps des gardes-frontière et/ou du Service de renseignement, cela ne pourrait pas être réalisé sans conséquences financières. De telles mesures engendreraient aisément des coûts annuels supplémentaires estimés entre 400 et 500 millions de francs. Quant à l'introduction de contrôles systématiques aux frontières suisses, elle pourrait même générer des coûts d'environ 1,5 milliard de francs par an, l'efficacité des contrôles étant limitée en raison de l'absence d'accès aux bases de données Schengen.

Synthèse

Un bilan économique et financier positif

Comme le montre le rapport, les effets nets de l'association de la Suisse à Schengen et à Dublin sont positifs pour le pays aussi bien sur le plan économique que financier. L'abandon des deux accords d'association aurait des conséquences négatives marquées sur le développement économique futur de la Suisse et entraînerait des coûts supplémentaires significatifs pour les pouvoirs publics.

Les avantages de Schengen/Dublin ne se limitent pas à des considérations strictement financières : la possibilité de franchir la frontière entre la Suisse et ses pays voisins presque sans restriction temporelle ou géographique a fortement rapproché les zones urbaines de part et d'autre de la frontière. Pour la Suisse, cela signifie que des régions métropolitaines telles que Genève ou Bâle ont vu naître des zones économiques et des espaces de vie binationaux ou trinationaux. En cas d'abandon de l'association à Schengen, les frontières géographiques de la Suisse diviseraient à nouveau encore plus ces espaces.

La sécurité intérieure est un autre domaine où Schengen et Dublin apportent une valeur ajoutée qui ne peut pas être exprimée en termes financiers : en faisant partie de l'espace européen de sécurité, la Suisse profite des réseaux reliant les États Schengen, de l'échange automatique d'informations avec tous les États Schengen et de sa participation à l'espace de recherches européen. L'expérience montre que la réussite ne réside pas dans l'adoption de mesures au niveau strictement national, mais bien dans le renforcement de la coopération. Schengen a fait ses preuves en tant qu'instrument incontournable pour la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée.

Table des matières

Synthèse.....	II
Table des matières.....	VII
Liste des abréviations.....	IX
1. Introduction.....	1
1.1. Contexte et compréhension du mandat.....	1
1.2. Objet du rapport et méthodologie.....	1
Partie I Le scénario «Suisse sans Schengen/Dublin».....	3
1. Hypothèses de base.....	3
1.1. Cadre juridique.....	3
1.2. Contenu du scénario « Suisse sans Schengen/Dublin ».....	5
2. Le domaine des contrôles aux frontières.....	6
2.1. Acquis de Schengen dans le domaine des contrôles aux frontières.....	6
2.2. Les contrôles effectués par la Suisse aux frontières avec ses pays voisins.....	6
2.3. Le régime de contrôle frontalier des États voisins vis-à-vis de la Suisse.....	9
2.4. Synthèse.....	14
3. Le domaine des visas.....	14
3.1. Bases légales.....	14
3.2. Le scénario « Suisse sans Schengen » dans le domaine des visas.....	15
3.3. Synthèse.....	20
4. Le domaine de la coopération policière.....	20
4.1. Bases légales.....	20
4.2. La coopération policière dans le scénario « Suisse sans Schengen ».....	22
4.3. Synthèse.....	26
5. Le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale.....	27
5.1. Bases légales.....	27
5.2. Coopération judiciaire en matière pénale dans le scénario « Suisse sans Schengen ».....	27
6. Le domaine des stupéfiants.....	28
6.1. Bases légales.....	28
6.2. Le scénario « Suisse sans Schengen » dans le domaine des stupéfiants.....	28
7. Le domaine des armes à feu.....	28
7.1. Bases légales.....	28
7.2. Le scénario « Suisse sans Schengen » dans le domaine des armes à feu.....	28
8. Le domaine de la protection des données.....	29
8.1. Bases légales.....	29
8.2. Le scénario « Suisse sans Schengen » dans le domaine de la protection des données.....	29
9. Le domaine de l'asile.....	29
9.1. Bases légales.....	29
9.2. Le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin » dans le domaine de l'asile.....	31
9.3. Synthèse.....	33
Partie II Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin.....	34
1. Situation.....	34
2. L'étude Ecoplan.....	34
2.1. Mission et objectif de l'étude.....	34
2.2. Méthode et concept d'analyse.....	35
2.3. Limites de l'étude.....	36
3. Résultats de l'étude Ecoplan : effets directs de l'association à Schengen/Dublin dans des domaines précis.....	38
3.1. Effets directs d'un contrôle systématique aux frontières.....	38
3.2. Effets directs en matière de visas : l'exemple de la demande touristique.....	47
3.3. Effets directs dans le domaine administratif et de l'asile.....	61
4. Résultats de l'étude Ecoplan : effets globaux sur l'économie.....	62
4.1. Le modèle Ecoplan d'équilibre entre plusieurs pays.....	62
4.2. Résultats du modèle : impacts sur l'économie nationale.....	63
4.3. Vue d'ensemble graphique des trois variantes.....	67
Partie III Les conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin.....	69
1. Situation.....	69
2. Le domaine « frontières ».....	70
2.1. Constructions et autres infrastructures aux frontières nationales.....	70
2.2. Frontex.....	71
2.3. Fonds européens (FFE/FSI Frontières).....	73
2.4. Système de renseignement avancé sur les passagers (API).....	75
2.5. Perspectives : projets Smart Borders et ETIAS.....	76

Table des matières

2.6	Synthèse : répercussions financières dans le domaine des frontières	77
3	Le domaine « visas »	78
3.1	Le système d'information sur les visas (VIS) et les systèmes informatiques qui s'y rapportent	78
3.2	Documents de voyage et titres de séjour	81
3.3	Le réseau des représentations	81
3.4	Synthèse : coûts et économies dans le domaine des visas	82
4	Le domaine de la coopération policière	83
4.1	Le Système d'Information Schengen (SIS) et le Bureau SIRENE	83
4.2	Europol	84
4.3	Évolutions en perspective	85
4.4	Synthèse : coûts dans le domaine de la coopération policière	86
5	Les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale, des stupéfiants, des armes à feu et de la protection des données	86
6	Le domaine Dublin/asile	87
6.1	Eurodac	87
6.2	DubliNet	88
6.3	EASO	89
6.4	Procédure d'asile	90
6.5	Synthèse des coûts et des économies dans le domaine Dublin/asile	95
7	Coopération transversale	96
7.1	eu-LISA	96
7.2	Contributions qui ne peuvent pas être rapportées à un domaine spécifique	97
7.3	Synthèse : contributions financières non spécifiques à un domaine	98
8	Charges de personnel	98
8.1	DFJP	98
8.2	DFF	100
8.3	DFAE	101
8.4	Synthèse : coûts et économies dans le domaine du personnel	102
9	Coûts additionnels dans le domaine de la sécurité intérieure auxquels il faudrait s'attendre si l'association à Schengen était abandonnée	102
9.1	Exclusion du réseau européen de coopération en matière de sécurité	103
9.2	Remplacement de l'échange automatique d'informations dans le cadre de Schengen/Dublin : quelles seraient les options ?	104
10	Synthèse : les conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin	111
	Conclusions	113

Liste des abréviations

AAD	accord d'association à Dublin
AAS	accord d'association à Schengen
AFD	Administration fédérale des douanes
API	<i>Advanced Passenger Information</i> (données relatives aux passagers aériens)
CFS	code frontières Schengen
Cgfr	Corps suisse des gardes-frontière
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile
eu-Lisa	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
Eurodac	base de données européenne contenant les empreintes digitales des requérants d'asile
Eurojust	unité de coopération judiciaire de l'Union européenne
Europol	Office européen de police
Eurostat	Office de statistique de l'Union européenne
fedpol	Office fédéral de la police
FFE	Fonds pour les frontières extérieures
Frontex	agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
FSI	Fonds européen pour la sécurité intérieure
LAsi	loi sur l'asile
OA 2	ordonnance 2 sur l'asile
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
PNR	<i>Passenger Name Record</i> (données relatives aux passagers aériens)
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SIRENE	informations supplémentaires requises à l'entrée nationale
SIS	système d'information Schengen
TIM	transport individuel motorisé
UE	Union européenne
VAS	guichet de dépôt des demandes de visa
VIS	système d'information sur les visas Schengen

1. Introduction

1.1. Contexte et compréhension du mandat

En déposant son postulat « Avantages économiques de la coopération Schengen » (15.3896), le groupe socialiste a invité le Conseil fédéral à « indiquer, dans un rapport, les incidences économiques de l'association à Schengen, notamment sous l'aspect du tourisme et de la simplification des procédures administratives. » Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Le 10 décembre 2015, le Conseil national a donné suite à cette recommandation.

Comme le relève le postulat, les conséquences économiques de Schengen sur la Suisse n'ont jusqu'ici pas fait l'objet d'analyses approfondies. Les principales incidences de Schengen sont certes connues – prévention des embouteillages et des délais lors du passage des frontières grâce à l'abolition des contrôles aux frontières intérieures et simplification des voyages des touristes et des personnes en voyage d'affaires en Europe, qui n'ont plus besoin d'un visa spécifique pour la Suisse –, mais elles n'ont jamais fait l'objet d'une analyse quantitative. Le présent rapport du Conseil fédéral et l'étude scientifique des effets économiques qui en constitue la base vient combler cette lacune.

Outre les conséquences économiques, le rapport se penche également sur les effets financiers de l'association de la Suisse à Schengen. Différents rapports¹ ont certes été publiés sur certains aspects des conséquences financières de l'association à Schengen, mais ces études se concentrent principalement sur les coûts et n'offrent que peu ou pas d'indications chiffrées sur les conséquences dans des domaines importants comme l'asile ou le réseau des représentations suisses à l'étranger. Le présent rapport vise aussi à combler cette lacune et à donner une indication la plus détaillée possible des coûts et des économies que la Suisse a enregistrés en lien avec son association à Schengen.

Il existe un lien juridique entre l'accord d'association à Schengen (AAS)² et l'accord d'association à Dublin (AAD)³ : si l'un des deux accords est dénoncé, l'autre est lui aussi automatiquement caduc. Pour cette raison, le Conseil fédéral considère qu'un rapport sur les conséquences financières et économiques de l'association à Schengen doit également porter sur les implications de l'association à Dublin, et le présent rapport examine donc également les incidences économiques et financières de l'association de la Suisse à Dublin.

1.2. Objet du rapport et méthodologie

De ce contexte émergent deux questions principales :

- Quelle est l'importance de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin sur le plan économique ?
- Quelles sont les incidences financières de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin sur les pouvoirs publics ?

¹ Il convient notamment de mentionner le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 2013 en exécution du postulat Hans Fehr 10.3857 du 1^{er} octobre 2010 (Obligation de s'adapter aux accords de Schengen. Conséquences, FF 2013 5685) ainsi que le premier et le deuxième rapports succincts sur les conséquences en matière de finances et de personnel de l'association à Schengen/Dublin » adressés en 2011 et 2013 à la Délégation des finances de l'Assemblée fédérale. Les rapports peuvent être consultés à l'adresse <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>.

² Accord du 26 octobre 2004 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 (AAS, RS 0.362.31).

³ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse (AAD, RS 0.142.392.68).

Introduction

L'analyse de ces deux questions s'appuie sur une comparaison de deux scénarios. Le scénario « de base » concerne le *statu quo*, à savoir le maintien des accords d'association à Schengen et à Dublin dans leur forme actuelle. Dans l'autre scénario, intitulé « Suisse sans Schengen/Dublin », la Suisse ne participe plus à la coopération Schengen/Dublin de l'UE. Cela signifie par exemple qu'elle établit de nouveau ses propres visas et qu'elle peut effectuer des contrôles à sa frontière à sa seule discrétion. Dans ce scénario, les frontières des États voisins avec la Suisse deviennent également des frontières extérieures de l'espace Schengen. La comparaison avec la situation d'avant 2008 n'est ici que partiellement pertinente : la coopération Schengen a en effet évolué depuis que la Suisse s'y est associée en 2008. Les modifications concernent en premier lieu la protection de la frontière extérieure. Dans la pratique, les frontières communes n'étaient ainsi contrôlées que de manière ponctuelle par les États voisins avant l'association de la Suisse à Schengen. Aujourd'hui, cela ne serait plus possible, car le code frontières Schengen oblige les États membres de Schengen et donc les États voisins de la Suisse à contrôler leurs frontières extérieures de manière systématique. Dans ce contexte, la définition du scénario « Suisse sans Schengen/Dublin » revêt une importance particulière, et la première partie du présent rapport est par conséquent consacrée à cette définition. Le rapport s'appuie par la suite sur la comparaison des deux scénarios, sans distinguer, dans le cadre du scénario « sans Schengen/Dublin », entre l'hypothèse où la Suisse aurait dénoncé l'accord d'association, celle où il serait parvenu automatiquement à échéance et celle où la Suisse n'aurait jamais été associée à Schengen. Conséquence de ce choix, les éventuels coûts d'entrée et de sortie de Schengen ne sont pas abordés par le présent rapport.

La deuxième partie du rapport examine les conséquences économiques de Schengen/Dublin. A l'issue d'un appel d'offre, le bureau de conseil et de recherche Ecoplan a été chargé de réaliser une étude sur la question. Cette partie du rapport contient une synthèse de l'étude, qui est annexée au rapport dans son intégralité. La troisième partie du rapport, dédiée aux conséquences financières de Schengen et Dublin, a été élaborée par les services internes de l'administration.

Le rapport est donc structuré de la manière suivante :

- La *première partie* (p. 3) définit le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin ». Après la présentation de quelques hypothèses de base transversales, un état des lieux est réalisé pour chaque domaine affecté par Schengen et Dublin, avec une description des mesures que prendrait la Suisse dans le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin ».
- La *deuxième partie* (p. 34) examine les conséquences économiques de l'association de la Suisse à Schengen et à Dublin et présente les résultats de l'étude réalisée à ce sujet par Ecoplan sur mandat de la Confédération.
- Enfin, la *troisième partie* (p. 69) examine les conséquences financières de l'association de la Suisse à Schengen et à Dublin pour la période en question, soit de 2012 à 2016.

Les deuxième et troisième parties se terminent chacune sur une évaluation récapitulative. Le rapport se conclut sur une appréciation générale qui tient également compte du contexte politique actuel.

Partie I Le scénario «Suisse sans Schengen/Dublin»

1. Hypothèses de base

Afin d'analyser les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen et à Dublin, le présent rapport compare le scénario de base, dans lequel les deux accords d'association sont maintenus (scénario « Suisse avec Schengen/Dublin »), avec un scénario « Suisse sans Schengen/Dublin », dans lequel la Suisse ne prend plus part à la coopération Schengen/Dublin. La première partie du rapport se consacre à la description du scénario « Suisse sans Schengen/Dublin ». Après la définition du cadre juridique et du contenu des deux scénarios et la présentation de quelques hypothèses de base transversales, le rapport procède à un état des lieux pour chaque domaine de la coopération Schengen (contrôles aux frontières, politique des visas, coopération policière, coopération judiciaire en matière pénale, stupéfiants, armes à feu et protection des données) et pour les domaines connexes (coopération dans le domaine de l'asile par l'intermédiaire de l'association à Dublin et de la participation à l'EASO), puis décrit les mesures que la Suisse prendrait dans chaque domaine en suivant le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin ».

1.1. Cadre juridique

Dans le scénario de base, la Suisse est associée à la coopération Schengen par l'accord d'association à Schengen (AAS)⁴ signé en 2004 ; elle a par conséquent repris l'acquis de Schengen en vigueur à ce moment-là ainsi que les développements ultérieurs de celui-ci. L'acquis de Schengen se fonde sur l'accord de Schengen (AS)⁵ et sur la convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS)⁶ ainsi que sur les actes de droit dérivé adoptés par l'ancien Comité exécutif de Schengen (cf. annexe A AAS). A cela s'ajoutent de nombreux autres actes au moyen desquels l'UE a développé et complété l'acquis depuis son intégration dans le cadre de l'UE en 1999 par l'intermédiaire du traité d'Amsterdam (cf. annexe B AAS). Depuis la signature de l'AAS le 26 octobre 2004 à ce jour, un total de 206 développements supplémentaires de l'acquis de Schengen ont été notifiés à la Suisse, dont environ un tiers (74 actes législatifs) sont devenus obsolètes dans l'intervalle⁷.

L'acquis de Schengen est complété par les accords additionnels que la Suisse a conclus ou conclura à l'avenir avec l'UE, afin de définir les modalités de la participation de la Suisse aux fonds et aux agences relevant de l'acquis de Schengen.

⁴ Accord du 26 octobre 2004 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 (AAS, RS 0.362.31).

⁵ Accord du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, JO L 239 du 22.09.2000, p. 13.

⁶ Convention d'application du 19 juin 1990 de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, JO L 239 du 22.09.2000, pp. 19-62.

⁷ Une liste exhaustive des développements peut être consultée sur le site Internet de l'OFJ : <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten/weiterentwicklungen-schengen-f.pdf>

Partie I : Le scénario «Suisse sans Schengen/Dublin»

Il s'agit notamment des accords additionnels pour la participation à l'agence européenne de garde-côtes et gardes-frontières (Frontex)⁸, au Fonds pour les frontières extérieures (FFE)⁹, au Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures (FSI Frontières)¹⁰ et à l'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 (eu-LISA)¹¹.

Il existe en outre d'autres accords liés juridiquement à Schengen dans le sens où ils n'auraient pas pu être conclus sans l'AAS. Il s'agit des accords de représentation de la Suisse avec d'autres États Schengen dans le domaine des visas ainsi que de l'accord d'association à Dublin (AAD)¹². Une autre série d'accords basés sur l'AAD est par conséquent également liée indirectement à Schengen : il s'agit des arrangements Dublin bilatéraux entre la Suisse et l'Allemagne¹³, la France¹⁴, l'Autriche¹⁵ et le Liechtenstein¹⁶ ainsi que l'accord sur la participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)¹⁷ et de l'accord relatif à l'accès des autorités de poursuite pénale à la base de données Eurodac¹⁸.

Il convient en outre de tenir compte des accords qui, bien que non liés juridiquement à l'acquis de Schengen, doivent être considérés comme compléments de la coopération Schengen de par leur contenu. Est notamment concerné l'accord prévu sur la participation de la Suisse à la coopération instituée par le traité de Prüm, qui constitue un approfondissement de la coopération Schengen dans le domaine policier.

Le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin » s'appuie sur l'hypothèse que l'AAS¹⁹ ainsi que les échanges de notes qui s'y réfèrent concernant la reprise des développements de l'acquis de Schengen n'existent pas.

⁸ Arrangement entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, d'une part, et la Communauté européenne, d'autre part, sur les modalités de la participation de ces États aux activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (RS 0.362.313).

⁹ Accord entre la Communauté européenne et la République d'Islande, le Royaume de Norvège, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant des dispositions complémentaires relatives au Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007 à 2013 (RS 0.362.312).

¹⁰ L'accord supplémentaire relatif au Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières a été paraphé le 21 avril 2017, mais pas encore signé (état en février 2018).

¹¹ Les négociations pour l'accord supplémentaire relatif à eu-LISA sont terminées, mais l'accord n'a pas encore été paraphé (état en février 2018).

¹² Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse (AAD, RS 0.142.392.68).

¹³ Arrangement entre le Département fédéral de justice et police de la Confédération suisse et le Ministère de l'intérieur de la République fédérale d'Allemagne sur les modalités pratiques relatives à l'application facilitée du Règlement Dublin III (non publié au RS).

¹⁴ Arrangement entre le Département fédéral de justice et police de la Confédération suisse et le Ministère de l'intérieur de la République française sur les modalités pratiques relatives à l'application facilitée du Règlement Dublin III (RS 0.142.392.681.349).

¹⁵ Accord du 21 juin 2010 entre le Conseil fédéral suisse, agissant par l'entremise du Département fédéral de justice et police, et le Ministère de l'intérieur de la République d'Autriche sur les modalités pratiques relatives à l'application facilitée du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (RS 0.142.392.681.163).

¹⁶ Accord du 7 décembre 2012 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur les modalités pratiques relatives à l'application facilitée du règlement Dublin (RS 0.142.395.141.1).

¹⁷ Arrangement du 10 juin 2014 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur les modalités de sa participation au Bureau européen d'appui en matière d'asile (RS 0.142.392.681).

¹⁸ L'accord concernant l'accès des autorités de poursuite pénale à la base de données Eurodac a été paraphé, mais pas encore signé (état en février 2018).

¹⁹ Les accords d'association avec la Norvège et l'Islande ainsi que le Danemark et le protocole d'adhésion pour le Liechtenstein sont également concernés.

En d'autres termes, la Suisse n'est pas associée à la coopération dans le cadre de Schengen. Le même principe vaut pour les accords précités liés à Schengen de jure ou de facto.

En revanche, le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin » ne concerne pas les autres accords sectoriels entre la Suisse et l'UE, ni même l'accord sur la libre circulation des personnes, thématiquement proche de Schengen. Il n'existe pas de lien juridique entre l'association à Schengen et les accords bilatéraux I ou les autres accords bilatéraux II.

1.2. Contenu du scénario « Suisse sans Schengen/Dublin »

L'acquis de Schengen couvre les domaines des contrôles aux frontières, de la politique des visas, de la coopération policière, de la coopération judiciaire en matière pénale, des stupéfiants, des armes à feu et de la protection des données. Dans le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin », une adaptation de la réglementation applicable à ces domaines serait dès lors nécessaire. Dans la mesure du possible, la situation juridique de la Suisse d'avant 2008 constitue toujours le point de départ. Il faut toutefois toujours garder à l'esprit que la coopération Schengen a connu des développements majeurs depuis le début de la participation de la Suisse en 2008. Cela concerne en particulier le domaine de la protection de la frontière extérieure. A titre d'exemple, les frontières n'étaient contrôlées que de manière ponctuelle par les États voisins avant l'association de la Suisse à Schengen. Aujourd'hui, cela serait impensable, car le code frontières Schengen oblige les États voisins de la Suisse à contrôler les frontières extérieures de manière systématique.

Dans ce domaine, une comparaison directe ne peut donc être que partielle. La question de savoir dans quelle mesure la Suisse compenserait les instruments Schengen manquants dans le scénario « sans Schengen/Dublin » se pose en particulier dans le domaine de la sécurité. L'hypothèse en vigueur ici est qu'on s'efforcerait de viser un niveau de sécurité intérieure le plus élevé possible, ce qui ne pourrait pas être réalisé sans conséquences financières.. Cette considération a son importance, car c'est en particulier dans le domaine de la sécurité intérieure que les coûts de Schengen doivent être comparés aux coûts des éventuelles autres options.

En outre, il convient de définir, dans le scénario « sans Schengen/Dublin », le traitement réservé aux accords en vigueur sans lien juridique avec Schengen, mais qui y sont étroitement liés de par leur contenu ou leur teneur politique, par exemple l'accord de coopération de la Suisse avec l'Office européen de police (Europol). Les chapitres correspondants proposent une analyse argumentée sur ce point.

Pour répondre à la question posée par le postulat, le rapport s'appuie sur un scénario comparatif dans lequel la Suisse ne participe pas à la coopération Schengen. Par conséquent, ce rapport ne contient pas d'hypothèses sur d'éventuels accords politiques entre la Suisse et l'UE qui permettraient de maintenir certains aspects de l'association à Schengen (par exemple une participation limitée à la coopération policière, option choisie par le Royaume-Uni). Par ailleurs, le Conseil fédéral a déjà expliqué à plusieurs reprises qu'il ne voyait aucune chance de succès pour une négociation partielle de l'AAS dans certains domaines.²⁰

²⁰ Cf. réponses du Conseil fédéral aux interpellations 10.3964 et 16.3242.

2. Le domaine des contrôles aux frontières

2.1. Acquis de Schengen dans le domaine des contrôles aux frontières

L'acquis de Schengen dans le domaine des contrôles frontaliers règle l'abandon des contrôles aux frontières intérieures ainsi que le renforcement et l'harmonisation des contrôles aux frontières extérieures en tant que mesure compensatoire. Les bases légales figurent notamment dans le code frontières Schengen (CFS)²¹, qui réglemente les contrôles aux frontières extérieures et qui joue par conséquent un rôle majeur dans la pratique. La création de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)²², du Fonds pour les frontières extérieures (FFE)²³ ainsi que du Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures (FSI Frontières)²⁴ relève également du domaine des contrôles aux frontières.

Sans association à Schengen, ces dispositions ne sont plus applicables par et à la Suisse. Par conséquent, le scénario « Suisse sans Schengen » s'appuie sur les deux hypothèses de base suivantes :

1. La **Suisse** est libre de procéder à des contrôles systématiques (c'est-à-dire indépendants de tout soupçon) à ses frontières. De même, elle est libérée de l'obligation de procéder à des contrôles systématiques selon le CFS à ses frontières extérieures actuelles (aéroports).
2. En revanche, les **États voisins** sont obligés de soumettre l'ensemble des personnes traversant une frontière terrestre, lacustre ou aérienne avec la Suisse à des contrôles systématiques selon le CFS, car les frontières intérieures actuelles deviendraient des frontières extérieures de l'espace Schengen.

2.2. Les contrôles effectués par la Suisse aux frontières avec ses pays voisins

Dans le scénario « sans Schengen », l'absence d'association à Schengen rend caduque la distinction entre frontière intérieure et frontière extérieure de l'espace Schengen. La Suisse peut contrôler ses frontières nationales selon les modalités qu'elle jugera appropriées²⁵. Cette situation correspond à la situation prévalant avant l'association à Schengen. La seule différence réside dans le fait que les États membres sont tenus de procéder à des contrôles plus sévères des frontières avec la Suisse en raison du durcissement des dispositions de Schengen relatives à la protection des frontières extérieures. Cela n'a toutefois pas d'influence directe sur la manière dont la Suisse organise ses contrôles.

²¹ Règlement (UE) n° 2016/399, JO L 77 du 23.03.2016, p. 1.

²² Règlement (CE) n° 2007/2004, JO L 349 du 25.11.2004, p. 1.

²³ Décision n° 574/2007/CE, JO L 144 du 6.06.2007, p. 22.

²⁴ Règlement (UE) n° 515/2014, JO L 150 du 20.05.2014, p. 143.

²⁵ L'association du Liechtenstein à Schengen constitue un cas spécifique, lié directement à l'association de la Suisse à Schengen. Depuis 1923, le Liechtenstein est lié à la Suisse par un accord douanier ; à la frontière entre les deux pays, ni les personnes ni les marchandises ne sont soumises à des contrôles. L'association du Liechtenstein à Schengen est une conséquence directe de l'association de la Suisse. Il est dès lors probable que le Liechtenstein dénoncerait également son accord d'association si la Suisse décidait de se retirer de l'AAS. Pour le scénario « sans Schengen », cela signifie que la Suisse contrôlerait également la frontière entre le Liechtenstein et l'Autriche, mais que la frontière entre la Suisse et le Liechtenstein pourrait toujours être traversée sans contrôle.

Pour cette raison, le scénario « sans Schengen » se base sur l'hypothèse que les **contrôles aux frontières par la Suisse** seraient organisés selon une procédure similaire à celle appliquée avant 2008²⁶, donc avant l'association de la Suisse à Schengen.

Étant donné que la Suisse n'est pas membre de l'union douanière et qu'elle a dès lors maintenu les contrôles douaniers à la frontière malgré son association à Schengen, elle dispose toujours d'un système de contrôle à ses frontières. Environ 3 % des quelque 1,5 million de personnes et 1,2 million de véhicules qui traversent la frontière suisse en moyenne quotidienne sont contrôlés de manière approfondie. Cet indicateur n'a pas évolué depuis l'entrée en vigueur de l'association à Schengen. En d'autres termes, le nombre de contrôles à la frontière n'a pas évolué de manière significative depuis l'association à Schengen ; celle-ci a en revanche eu un impact sur la manière dont les contrôles sont réalisés. En raison de l'importance du trafic, il serait extrêmement fastidieux de contrôler l'ensemble des passages de la frontière ; le nombre de contrôles devrait être multiplié par environ 35. Cela montre que l'élément déterminant pour le nombre de contrôles à la frontière suisse n'est pas l'association à Schengen, mais bien les effectifs en personnel et le budget du Corps suisse des gardes-frontière (Cgfr) à un moment donné.

Dans le scénario « sans Schengen », la Suisse est libre de procéder à des contrôles systématiques indépendamment de tout soupçon, ce qui n'est pas le cas dans le scénario de base. Ces contrôles dépendent toutefois des capacités des autorités compétentes. Vu les ressources en personnel²⁷ du Cgfr, de tels contrôles systématiques ne seraient possibles que pour une durée déterminée et uniquement sur certains segments de la frontière.

Toutefois, comme les autorités chargées du contrôle aux frontières ne peuvent plus consulter le système d'information Schengen (SIS) ou le système d'information sur les visas (VIS), la qualité des contrôles de personnes lors du passage de la frontière n'est plus la même dans le scénario « sans Schengen » que dans le scénario de base, car seules les bases de données nationales ainsi que le canal Interpol sont encore disponibles. Par exemple, la personne effectuant le contrôle n'a plus de moyen simple de vérifier si quelqu'un fait l'objet d'un mandat d'arrestation dans un autre État Schengen. L'absence d'accès aux bases de données du système Schengen est particulièrement problématique pour les autorités policières (cf. section concernant le SIS, chapitre 4.2.2). En même temps, l'obligation qui incombe aux États voisins dans le scénario « sans Schengen » de procéder à des contrôles systématiques aux frontières selon le CFS implique que chaque personne traversant la frontière suisse est soumise à un contrôle dans le SIS par les autorités du pays voisin concerné²⁸. S'il est vrai que la Suisse n'a pas d'influence sur ces contrôles, cette situation serait paradoxale dans le sens où le nombre de consultations du SIS lors du franchissement de la frontière suisse augmenterait dans le scénario « sans Schengen » par comparaison au scénario de base, et ce malgré le fait que la Suisse n'aurait plus accès au SIS. En ce qui concerne sa sécurité intérieure, la Suisse profiterait dès lors des contrôles des États Schengen voisins. Cela ne permettrait toutefois pas de compenser la perte de l'accès de la Suisse au SIS et au VIS.

²⁶ Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse participe à Schengen / Dublin sur le plan opérationnel. L'abandon des contrôles de personnes aux aéroports pour les vols à l'intérieur de l'espace Schengen est intervenu le 29 mars 2009.

²⁷ L'association à Schengen n'a eu qu'une influence marginale sur les effectifs du Cgfr ; le nombre de postes permanents a même connu une légère hausse depuis l'association, passant de 1927 à 2073. Cette hausse résulte avant tout de la reprise de nouvelles tâches qui ne sont pas directement liées à cette association.

²⁸ En vertu du règlement (UE) n° 2017/458, les personnes jouissant de la libre circulation sont elles aussi soumises à un contrôle dans le SIS depuis le 7 avril 2017.

Un constat analogue s'applique aux frontières aériennes : là aussi, le scénario « sans Schengen » suppose que la Suisse appliquerait un régime de contrôle largement similaire à celui en vigueur avant l'association à Schengen. Il n'y a pas de raison de penser que la Suisse aurait apporté des modifications significatives à son dispositif de contrôle aux aéroports sans y être incitée par l'association à Schengen. Ainsi, il n'y aurait notamment pas de séparation physique entre les passagers en provenance de l'espace Schengen et les autres. Pour le scénario « sans Schengen », cela signifie que même aux aéroports, les contrôles ne seraient que ponctuels, comme avant l'association à Schengen ; ils viseraient toutefois également les vols en provenance de l'espace Schengen, qui ne feraient l'objet d'aucun contrôle dans le scénario de base. Étant donné que les gardes-frontière et les policiers cantonaux chargés de contrôler systématiquement l'ensemble des vols non-Schengen dans le scénario de base seraient affectés aux contrôles ponctuels de l'ensemble des vols, les effectifs requis des organes de contrôle aux frontières aériennes resteraient en principe identiques dans les deux scénarios, tout comme pour les frontières terrestres. Toutefois, le SIS ne serait pas non plus disponible pour les contrôles aux aéroports dans le scénario « sans Schengen ». Dans le cas des vols en provenance de l'extérieur de l'espace Schengen, ce changement n'est pas compensé par les contrôles de sortie réalisés par les États Schengen. Étant donné que certains passagers en transit provenant d'États dont les citoyens nécessitent un visa pour la Suisse devraient se procurer un visa de transit s'ils font escale à Genève ou à Zurich, le scénario « sans Schengen » fait l'hypothèse d'une légère baisse du nombre de passagers.

En ce qui concerne l'aéroport binational de Bâle, exploité conjointement par la France et la Suisse, le scénario « sans Schengen » décrit une situation avec deux secteurs séparés comme elle prévalait avant l'association de la Suisse à Schengen, c'est-à-dire que l'accès depuis la Suisse passe par la route franche, réservée au trafic entre Bâle et l'aéroport, et l'enregistrement ainsi que les contrôles de personnes sont réalisés dans le secteur suisse de l'aéroport, d'où il n'est pas possible d'accéder au secteur français. Les flux de passagers en provenance des deux pays ne sont réunis qu'après les contrôles frontaliers.

Le scénario « sans Schengen » s'appuie sur l'hypothèse que les effectifs des autorités de contrôle des frontières seraient les mêmes que dans le scénario de base et que le nombre de contrôles ne s'en écarterait pas substantiellement. La *fréquence* des contrôles est donc la même dans les deux scénarios. Toutefois, la qualité des contrôles est moindre dans le scénario « sans Schengen » : la liberté tactique de procéder à des contrôles systématiques et en l'absence de tout soupçon ne compense pas le désavantage que représente l'absence d'accès aux bases de données SIS et VIS. Le niveau de sécurité intérieure lié aux contrôles aux frontières est donc plus faible dans le scénario « sans Schengen » que dans le scénario « avec Schengen ». Si la Suisse entend maintenir la sécurité intérieure à un niveau comparable même sans Schengen, elle doit par conséquent prendre des mesures compensatoires en matière de sécurité intérieure afin de compenser la moindre qualité des contrôles aux frontières. Pour cela, il est envisageable – mais pas obligatoire – d'augmenter la fréquence des contrôles, voire d'introduire des contrôles systématiques. D'autres mesures de sécurité seraient également concevables, telle une augmentation de la présence policière à l'intérieur du pays ou l'allocation de moyens supplémentaires au service de renseignement. Les différentes variantes avec lesquelles la Suisse pourrait compenser la perte des instruments Schengen SIS et VIS font l'objet d'un chapitre spécifique dans la troisième partie du présent rapport, consacrée aux conséquences financières (pp. 102-104).

2.3. Le régime de contrôle frontalier des États voisins vis-à-vis de la Suisse

Dans le scénario « Suisse sans Schengen », les frontières des pays voisins avec la Suisse deviennent des frontières extérieures de l'espace Schengen. Le rapport se base sur le principe que ces États appliqueraient l'ensemble du CFS et notamment de ses dispositions relatives à la protection des frontières extérieures, et mettraient en place un dispositif prévoyant des contrôles systématiques aux frontières. Une solution « pragmatique », comparable au système en vigueur avant l'association de la Suisse à Schengen, lorsque les contrôles aux frontières n'étaient que ponctuels, doit être exclue dans le scénario « sans Schengen ». Au cours des dernières années, Schengen a connu d'importants développements. Les dispositions concernant la protection des frontières extérieures ont été progressivement renforcées ; depuis avril 2017, les personnes bénéficiant de la libre circulation sont elles aussi soumises à une consultation systématique des bases de données lors de l'entrée ou de la sortie de l'espace Schengen.

Bien que théoriquement possible, une éventuelle solution négociée avec l'UE afin de faciliter les contrôles aux frontières, qu'on pourrait appeler « Schengen light », n'entre pas en ligne de compte pour ce rapport, car il s'agit d'une question politique dont la faisabilité fait l'objet de nombreuses interrogations, comme le Conseil fédéral l'a déjà constaté à plusieurs reprises dans ses réponses à des interventions parlementaires²⁹.

Le code frontières Schengen prévoit l'obligation pour les États membres de procéder à des contrôles systématiques des personnes traversant les frontières extérieures de l'espace Schengen. Ces frontières ne peuvent être franchies qu'aux postes frontières et uniquement pendant les heures d'ouverture de ceux-ci (art. 5, al. 1, CFS). L'ensemble des personnes franchissant la frontière sont soumises à un contrôle. Pour les personnes jouissant de la libre circulation, ce contrôle consiste en une vérification de l'identité et de la validité des documents de voyage et en une consultation obligatoire des bases de données pertinentes – en particulier du SIS (art. 8, al. 2, CFS). Ces dispositions s'appliquent aussi bien à l'entrée qu'à la sortie. Un contrôle élargi portant sur les conditions d'entrée prévues à l'art. 5 CFS s'applique aux autres personnes ne jouissant pas du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union (ressortissants d'États tiers). Ce contrôle comprend notamment la vérification d'un éventuel visa, avec consultation du VIS (art. 8, al. 3, CFS). Pour le scénario « Suisse sans Schengen », ces dispositions ont pour corollaire qu'il n'existe plus de « frontière verte » du point de vue des pays voisins et que les frontières de la Suisse pourraient dès lors être franchies uniquement aux postes de frontière officiels, alors qu'aujourd'hui, les frontières peuvent être franchies en tout lieu et à tout moment. Cela aurait des conséquences majeures sur le trafic routier, aérien, fluvial, lacustre et ferroviaire, aussi bien pour les personnes que les marchandises.

2.3.1. Transport de personnes par la route

Le scénario « Suisse sans Schengen » émet l'hypothèse que les États voisins s'efforceraient de garantir un trafic frontalier aussi fluide que possible dans le respect des dispositions du CFS. Les postes-frontières les plus fréquentés avant l'association à Schengen sont agrandis et ouverts à la circulation 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

²⁹ Cf. réponses du Conseil fédéral aux interpellations 11.3056 et 16.3242.

Pour éviter le plus possible la formation d'embouteillages, ces postes-frontières seraient équipés de plusieurs voies, à l'instar des péages sur certaines autoroutes européennes. De telles installations sont déjà en fonction aux frontières extérieures de l'espace Schengen en Europe du nord et en Europe orientale, notamment en Finlande, en Pologne, en Hongrie et en Slovaquie. Toutefois, et contrairement aux frontières suisses, ces frontières sont franchies par un nombre de véhicules relativement faible et ne se situent pas non plus au beau milieu de grandes zones urbaines transfrontalières et interconnectées. Ces installations seraient probablement implantées aux sept postes-frontières autoroutiers existants³⁰, mais également aux postes les plus fréquentés à proximité des grandes villes suisses proches de la frontière (comme Bâle ou Genève) ou situés sur des axes importants, par exemple Kreuzlingen/Constance ou Singen. Tous les autres postes-frontières existants resteraient en service, mais ils ne seraient plus ouverts 24 heures sur 24, contrairement aux postes évoqués ci-dessus. En dehors des heures d'ouverture, ils seraient fermés à la circulation, ce qui ne serait pas le cas dans le scénario de base ; le trafic devrait se reporter sur d'autres postes-frontières.

Pour les pays voisins, les contrôles systématiques de la frontière entraînent des charges financières et de personnel importantes. Ils devraient en effet contrôler systématiquement l'ensemble des voyageurs traversant la frontière dans l'un ou l'autre sens, mais aussi surveiller constamment la frontière suisse sur toute sa longueur (1899 km, souvent en terrain très accidenté) ou la rendre infranchissable par des barrières. L'ensemble des routes et chemins traversant la frontière suisse sans passer par un poste-frontière officiel devraient être bloqués ou désaffectés. Bien que les États voisins aient autant intérêt que la Suisse à ce que le trafic frontalier fonctionne sans encombre, la densité de la circulation aux postes-frontières rendrait les délais inévitables. Des embouteillages se formeraient donc régulièrement aux postes-frontières les plus fréquentés pendant les heures de pointes. Les premiers concernés seraient les pendulaires en provenance des États voisins, autrement dit les frontaliers travaillant en Suisse, mais aussi de nombreux Suisses de l'étranger ayant élu domicile à proximité de la frontière. Des études réalisées antérieurement indiquent que ce groupe mise en priorité sur les moyens de transport individuels motorisés pour le trajet du domicile au travail. A elle seule, la ville de Bâle enregistre quotidiennement plus de 95 000 entrées de frontaliers qui utilisent ce moyen de transport³¹. Dès 2004, l'Allemagne a effectué pendant plusieurs semaines des contrôles systématiques, conformes au CFS, qui était à l'époque moins strict. Cela a provoqué des situations parfois chaotiques à la frontière, avec des délais de plus d'une heure et des embouteillages de plusieurs kilomètres³². Étant donné que les contrôles les plus exhaustifs sont réalisés lors de l'entrée dans l'espace Schengen, cela concernerait avant tout les pendulaires quittant la Suisse après leur journée de travail.

³⁰ Bâle/Saint-Louis, Bâle/Weil am Rhein, Rheinfelden, Genève/Bardonnex, Chiasso/Brogeda, St-Margarethen et Au.

³¹ Selon un recensement du trafic réalisé en 2012 par l'*Eurodistrict trinational de Bâle* (ETB), 79 % des pendulaires en provenance d'Allemagne et 87 % des pendulaires en provenance de France recourent aux moyens de transport individuels motorisés pour se rendre au travail.

³² En mars 2004, le service fédéral allemand de protection des frontières (*Bundesgrenzschutz*, BGS) a contrôlé systématiquement la frontière entre l'Allemagne et la Suisse pendant plusieurs semaines. L'objectif de cette action était de contrôler la frontière dans le respect des dispositions légales relatives aux frontières extérieures de l'espace Schengen, les contrôles réalisés jusqu'alors étant trop laxistes (« zu large » (sic) selon le BGS. Les contrôles systématiques ont provoqué des embouteillages de plusieurs kilomètres dans le trafic pendulaire, en particulier à la douane autoroutière de Bâle / Weil am Rhein ainsi que dans la commune bâloise de Riehen. Les temps d'attente dépassaient fréquemment les 60 minutes. En raison des colonnes de véhicules, les transports publics ont par ailleurs connu des perturbations majeures dans la ville de Bâle. En outre, selon la chambre de commerce de Bâle campagne, le chiffre d'affaire des commerces des deux côtés de la frontière ainsi que des artisans travaillant aussi bien en Suisse qu'en Allemagne ont connu des baisses atteignant 50 %.

2.3.2. Transport de marchandises par la route

Étant donné que la Suisse n'est pas membre de l'union douanière, les contrôles douaniers sont maintenus des deux côtés de la frontière malgré l'association de la Suisse à Schengen. Ces contrôles sont systématiques pour le transport des marchandises par la route : les procédures douanières sont appliquées à chacun des quelques 21 000 camions traversant quotidiennement la frontière. En fonction de la quantité, du type et de la provenance des marchandises, ces contrôles durent entre cinq et quinze minutes par camion et sont réalisés par l'autorité douanière compétente. L'infrastructure nécessaire est disponible des deux côtés de la frontière et comprend notamment des voies séparées sur les autoroutes à proximité de la frontière et des zones d'attente. Dans chacun des deux scénarios, les contrôles douaniers sont donc indépendants de Schengen. Le scénario « sans Schengen » s'appuie sur l'hypothèse que les contrôles d'identité des chauffeurs de camion (dont la durée moyenne est inférieure à une minute) peuvent facilement être réalisés dans le cadre des formalités douanières, dont la durée est comprise entre cinq et quinze minutes. Pour cette raison, il faut s'attendre à ce que l'abandon de Schengen n'ait en principe que des conséquences mineures sur le transport de marchandises, notamment car les voies d'accès aux zones de contrôles peuvent facilement être séparées des autres voies, lorsque ce n'est pas déjà le cas. Le transport des marchandises n'aurait donc guère d'effet sur les temps d'attente des autres usagers de la route. En cas d'embouteillages extrêmes de plus de 10 km, ce ne serait toutefois plus le cas. Toute la zone urbaine serait saturée, en tout cas en direction de l'étranger, ce qui perturberait aussi clairement le trafic des poids lourds.

2.3.3. Transport aérien

Dans le scénario « sans Schengen », les contrôles de personnes sont systématiques dans les aéroports des États Schengen pour tous les vols en provenance ou à destination de la Suisse, puisque ceux-ci traversent une frontière extérieure aérienne. Dans ces aéroports, les vols sont simplement déplacés de la zone Schengen vers la zone non-Schengen. Par conséquent, la principale différence entre le scénario de base et le scénario « sans Schengen » réside dans l'obligation qu'entraînerait celui-ci pour les passagers de se soumettre à un contrôle de passeport, ce qui rallongerait le temps passé à l'aéroport pour certaines destinations.

2.3.4. Transport ferroviaire

Dans le domaine du transport ferroviaire de personnes, il convient de distinguer entre le trafic de proximité et le trafic longue distance. Si le transport ferroviaire longue distance resterait possible dans le scénario « sans Schengen » malgré quelques limitations, le trafic ferroviaire transfrontalier de proximité tel que nous le connaissons aujourd'hui serait voué à disparaître.

Les pays voisins seraient tenus de contrôler intégralement l'ensemble des trains traversant la frontière, en particulier ceux quittant la Suisse en direction d'un pays de l'espace Schengen. Trois possibilités sont envisageables pour ces contrôles : un contrôle dans le train en marche, lors duquel les autorités de contrôle des frontières procèdent au contrôle de l'ensemble des passagers entre le dernier arrêt en Suisse et le premier arrêt dans l'espace Schengen, un contrôle à la frontière ou dans une gare où le train s'arrête spécifiquement pour le contrôle des passagers, ou une combinaison des deux variantes.

Si la première variante, à savoir le contrôle dans le train en marche, n'implique pas de perte de temps due à un arrêt supplémentaire, ce type de contrôle représente un défi majeur, car le temps disponible est extrêmement court. Étant donné que le CFS exige des contrôles systématiques, il n'est pas non plus envisageable d'interrompre le contrôle ou de procéder à un contrôle ponctuel en cas de manque de temps. Le train devrait alors s'arrêter, ce qui causerait régulièrement des retards et aurait des implications sur l'horaire dans son ensemble, à moins que les passagers concernés par le contrôle ne soient priés de quitter le train, ce qui entraînerait d'autres difficultés, en particulier dans le trafic à longue distance.

La deuxième variante, selon laquelle les trains marqueraient un arrêt supplémentaire lors du passage de la frontière afin que les contrôles puissent être réalisés, aurait l'avantage d'être plus facile à mettre en œuvre, car les équipes chargées du contrôle n'auraient pas besoin de se déplacer constamment entre différentes gares, mais pourraient être stationnées de manière fixe à un endroit. Le désavantage de cette option réside en ce que chaque minute consacrée au contrôle prolongerait d'autant la durée du voyage pour les passagers.

La troisième variante constitue une combinaison des deux premières : le contrôle interviendrait en principe dans le train en marche, mais l'arrêt dans la première gare de l'espace Schengen serait prolongé afin de laisser suffisamment de temps pour que le contrôle puisse être mené à bien comme prévu.

Pour le trafic ferroviaire à longue distance, le scénario « Suisse sans Schengen » fait l'hypothèse que la troisième variante serait retenue pour le contrôle des personnes. Les autorités des États voisins chargées du contrôle des frontières monteraient à bord du train dans la dernière gare située sur territoire suisse et commenceraient les contrôles. Si nécessaire, les contrôles se poursuivent dans la première gare de l'espace Schengen ; un délai de cinq à trente minutes est prévu à cet effet, lequel est adapté à la fréquentation attendue du train. En raison de la complexité de la logistique ferroviaire, il faut toutefois s'attendre à ce que les contrôles provoquent régulièrement des retards. Le nombre de trains concernés est important : pas moins de 60 trains Intercity quittent chaque jour la gare de Bâle en direction de l'Allemagne et de la France, et 30 trains Intercity partent quotidiennement de Genève à destination de villes françaises. Dans le scénario « Suisse sans Schengen », il faut s'attendre à ce que la durée moyenne des voyages transfrontaliers en train à longue distance se prolonge en moyenne de quinze minutes aux gares frontières et que les trains concernés enregistrent régulièrement des retards importants de plus de quinze minutes.

Quant au trafic ferroviaire transfrontalier de proximité, il ne pourrait pas être maintenu sous cette forme sans Schengen. Si les contrôles sont possibles dans le trafic longue distance en raison des distances et des temps de parcours plus longs, ils seraient tout simplement exclus pour le trafic de proximité, où le premier arrêt dans l'espace Schengen se situe à quelques minutes à peine de la frontière. Pour cette raison, l'hypothèse retenue dans le scénario « sans Schengen » est celle de l'abandon du trafic de proximité transfrontalier sous sa forme actuelle. Les lignes de trams et de trains régionaux seraient interrompues au dernier arrêt ou à la dernière gare avant la frontière. Quant aux contrôles frontaliers, ils n'auraient plus lieu dans les trains mêmes ; les passagers devraient traverser la frontière à pied. Dans les grandes villes suisses à proximité de la frontière, le modèle retenu serait celui de la gare de Bâle à Bâle. Dans cette gare, située au nord de Bâle et exploitée par la Deutsche Bahn, des contrôles douaniers sont effectués dès l'accès aux quais par la douane et la police fédérale allemandes.

Dans le scénario « Suisse sans Schengen », il en irait de même pour les contrôles des personnes. Les gares de Bâle CFF et de Genève Cornavin connaissent un modèle similaire : dans chacune de ces gares, la SCNF exploite un secteur français, séparé physiquement du reste de la gare, ce qui permet de contrôler l'accès à ce secteur. Dans le scénario « Suisse sans Schengen », les résultats d'une analyse de l'horaire ferroviaire préconisent l'extension de ce modèle aux gares de Chiasso, Lugano et St-Gall. Dans chacune de ces gares, une séparation physique est mise en place afin de créer un secteur d'où partirait l'ensemble des trains régionaux à destination de l'espace Schengen.

En fonction de leur domicile et de leur lieu de travail, les frontaliers verraient leur trajet quotidien se prolonger de manière significative, puisqu'ils devraient soit passer par l'une des gares centrales dotées de secteurs « Schengen », soit sortir de leur train, traverser la frontière à pied et monter dans un autre train.

Pour ce qui est des contrôles réalisés par les autorités suisses, le scénario « sans Schengen » émet l'hypothèse que les contrôles dans les trains en marche ou à la sortie des secteurs Schengen des gares concernées ne seraient que ponctuels, à l'image du trafic routier. Cela correspond à la pratique des autorités suisses aussi bien avant qu'après l'entrée en vigueur de l'association à Schengen.

Les répercussions sur le transport de marchandises par le rail en cas d'abandon de Schengen sont quant à elles considérées comme négligeables.

2.3.5. Réseaux urbains

Depuis plusieurs décennies, il est possible de franchir la frontière entre la Suisse et ses pays voisins presque sans restriction temporelle ou géographique, ce qui a fortement rapproché les zones urbaines de part et d'autre de la frontière. Les régions métropolitaines comme Bâle ou Genève ont vu apparaître de véritables zones économiques et espaces de vie binationaux ou trinationaux, qui se caractérisent par le trafic frontalier, mais aussi par des services transfrontaliers et l'utilisation commune des infrastructures. La liberté de mouvement est une condition impérative de ces réseaux urbains. Le scénario « Suisse sans Schengen » s'appuie donc sur l'hypothèse que les effets économiques de ces réseaux urbains disparaîtraient. La frontière de la Suisse deviendrait également une frontière au sein des zones économiques et des espaces de vie.

2.3.6. Participation à Frontex et au FSI Frontières

Dans le scénario « sans Schengen », la Suisse ne participe pas à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) ainsi qu'au Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières (FSI Frontières), qui a succédé au Fonds pour les frontières extérieures (FFE). La Suisse ne verserait donc plus de contributions et le Cgfr ne dépêcherait plus de garde-frontières dans le cadre des opérations Frontex. En revanche, la Suisse ne pourrait plus participer aux vols de rapatriement de Frontex et n'aurait plus accès aux analyses de risque Frontex. Le FSI Frontières ne soutient pas de projets suisses.

2.4. Synthèse

Les principales hypothèses concernant le domaine des contrôles aux frontières dans le scénario « Suisse sans Schengen » peuvent être résumées de la manière suivante :

- Les contrôles aux frontières sont comparables à ceux du scénario de base, en particulier en ce qui concerne le personnel affecté à cette tâche par le Cgfr et les polices cantonales. Les frontières ne font pas l'objet d'un contrôle systématique.
- Les États voisins contrôlent leur frontière avec la Suisse de manière systématique, conformément aux dispositions du CFS, ce qui entraîne des délais significatifs lors du passage des frontières terrestres (route et rail) dans les régions où le trafic frontalier est intense. Les répercussions sur le transport aérien restent minimales.
- Le transport de marchandises n'est guère touché par les contrôles frontaliers, car les contrôles douaniers systématiques provoquent de toute façon des délais dans ce domaine, et les contrôles des personnes peuvent aisément être intégrés dans les procédures douanières existantes.
- Du point de vue de la protection des frontières, le niveau de sécurité en Suisse est moins élevé que dans le scénario de base, car l'absence d'accès aux bases de données SIS et VIS n'est compensé ni par les moyens tactiques supplémentaires des autorités suisses de contrôle des frontières, qui ne sont pas limitées par le CFS dans le scénario « Suisse sans Schengen », ni par les contrôles systématiques des pays voisins. La Suisse doit prendre des mesures compensatoires pour parvenir au même niveau de sécurité intérieure, pour autant que cela soit possible.

3. Le domaine des visas

3.1. Bases légales

3.1.1. Acquis de Schengen dans le domaine des visas

L'acquis de Schengen dans le domaine des visas règle et harmonise la politique des visas pour les séjours de courte durée, à savoir de 90 jours au maximum sur une période de 180 jours. Les bases légales figurent dans les développements Schengen pertinents, parmi lesquels le code des visas³³ ainsi que les dispositions relatives au système d'information sur les visas (VIS)³⁴ revêtent une importance particulière. L'harmonisation s'étend à la procédure, aux conditions régissant l'octroi d'un visa, au format des visas ainsi qu'à la liste des pays dont les ressortissants sont dispensés de l'obligation de se procurer un visa. Par ailleurs, la base de données VIS permet d'enregistrer toutes les données sur les demandes, l'octroi, le refus, l'annulation, la révocation et la prolongation des visas. Le système de communication VIS-mail permet par ailleurs d'échanger des données dans le cadre des procédures liées aux visas, notamment pour la consultation des autorités centrales et la collaboration consulaire. Le visa Schengen permet à son ou sa titulaire de pénétrer dans l'espace Schengen et d'y séjourner pendant 90 jours au maximum. Les ressortissants d'États tiers disposant d'un titre de séjour valable dans un État Schengen peuvent également se déplacer dans l'espace Schengen pour une durée maximale de 90 jours sur une période de 180 jours en se munissant de leur titre de séjour et d'un document de voyage valable.

³³ Règlement (CE) n° 810/2009, JO L 243 du 15.09.2009, p. 1.

³⁴ Règlement (CE) n° 767/2008, JO L 218 du 13.08.2008, p. 60.

3.1.2. Autres accords concernés

Sur la base de l'acquis de Schengen dans le domaine des visas, la Suisse a conclu des accords avec d'autres États Schengen afin de se faire représenter sur certains sites dans le domaine des visas. Ainsi, la Suisse est représentée par un autre État Schengen sur 58 sites et représente elle-même un autre État Schengen dans 61 cas. Ces accords se fondent sur l'art. 8 du code des visas, qui prévoit cette possibilité.

Étant donné que la Suisse n'est pas membre de l'UE, un accord conclu entre l'UE et un État tiers en matière de libéralisation du régime des visas ne s'applique pas automatiquement aux citoyens suisses. Pour cette raison, la Suisse conclut des accords complémentaires avec chaque État concerné lorsqu'elle y voit un intérêt, afin que les ressortissants suisses soient eux aussi dispensés d'obtenir un visa pour l'État en question. La Suisse a en outre fait usage de nombreuses reprises de la possibilité de conclure de son propre chef des accords d'exemption de visa pour les titulaires d'un passeport diplomatique, d'un passeport de service ou d'un passeport spécial. Il n'existe pas de lien juridique explicite entre les accords bilatéraux relatifs à la libéralisation du régime des visas et l'association à Schengen.

3.2. Le scénario « Suisse sans Schengen » dans le domaine des visas

Sans association à Schengen, l'art. 8 du code des visas n'est plus applicable à la Suisse, ce qui rend caduque la possibilité de conclure des accords de représentation dans le domaine des visas. La Suisse peut toutefois continuer à conclure des accords bilatéraux de libéralisation du régime des visas. La situation de départ dans le scénario « sans Schengen » est donc la suivante :

1. La Suisse est libre de définir sa politique des visas et émet ses propres visas même pour les séjours de courte durée.
2. La Suisse ne participe pas à la coopération des États Schengen en matière de visas et n'a plus accès ni au VIS, ni à VIS-mail, ni au SIS.
3. Les accords de représentation que la Suisse a conclus avec différents États Schengen n'existent pas, et la Suisse n'est plus présente sur les 58 sites où elle est actuellement représentée, à moins qu'elle n'ouvre ses propres représentations.
4. Le visa Schengen ne permet pas l'entrée en Suisse. Les voyageurs souhaitant visiter la Suisse ont en principe besoin d'un visa suisse.
5. La Suisse décide de manière autonome de la liste des États exemptés de l'obligation de visa et des pays avec lesquels elle souhaite conclure des accords relatifs à la libéralisation du régime des visas.
6. Les titres de séjour émis par la Suisse ne donnent pas droit à entrer dans l'espace Schengen sans visa. En fonction de leur nationalité, les ressortissants d'États tiers vivant en Suisse peuvent être soumis à l'obligation d'obtenir un visa pour l'espace Schengen et inversement.

Dans les chapitres suivants, la situation de départ décrite ci-dessus servira de base pour l'élaboration d'hypothèses qui permettront de déterminer la politique de la Suisse en matière de visa et la structure de son réseau de représentations consulaires dans le scénario « sans Schengen ».

3.2.1. La politique suisse en matière de visas

Le scénario « sans Schengen » prévoit un visa suisse similaire à celui d'avant 2008. Jusqu'en 2008, la Suisse émettait un visa donnant droit à un séjour de trois mois au maximum sur une période de six mois. Les conditions qu'un demandeur devait remplir figuraient dans l'ordonnance concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers (OEArr) ; elles correspondaient en grande partie aux dispositions équivalentes concernant le visa Schengen. La seule exception concerne les données biométriques du visa, qui ont été introduites par étapes à partir de 2011 dans l'espace Schengen, et qui constituent aujourd'hui la norme. Pour cette raison, le présent rapport envisage un visa suisse qui comprendrait également des données biométriques dans le scénario « Suisse sans Schengen », ainsi que l'utilisation du même système informatique pour l'émission et le contrôle des visas dans les deux scénarios. Le système en question, ORBIS³⁵, a été développé en Suisse et peut en principe être utilisé de manière indépendante. Toutefois, la connexion aux systèmes Schengen (VIS et SIS) disparaîtrait dans le scénario « sans Schengen ».

Sans association à Schengen, la Suisse peut choisir en toute autonomie les États tiers avec lesquels elle souhaiterait conclure des accords sur la libéralisation réciproque du régime des visas. Pour les raisons suivantes, le rapport considère que la politique de la Suisse en matière de libéralisation du régime des visas selon le scénario « sans Schengen » serait très proche de celle envisagée par le scénario « avec Schengen » : avant même l'association de la Suisse à Schengen, la politique de la Suisse était presque la même que celle de l'UE dans ce domaine³⁶ ; au moment de l'association, seuls l'Afrique du Sud, la Bolivie³⁷ ainsi que certains États insulaires³⁸ n'étaient pas traités de la même manière en matière de visas. Dès son association à Schengen, la Suisse a par ailleurs fait un usage actif de son droit de regard et de participation aux négociations sur de nouvelles libéralisations en matière de régime des visas et a soutenu les libéralisations proposées depuis lors. Toutefois, si des intérêts prépondérants de nature sécuritaire ou migratoire s'opposaient à une libéralisation envisagée par l'UE, il n'est pas exclu que la Suisse renonce à une libéralisation.

En vertu de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)³⁹, l'exemption de visa entre la Suisse et les États Schengen est maintenue également dans le scénario « sans Schengen ». Dans ce cas, cette exemption ne vaut toutefois que pour les ressortissants suisses et non pas pour les ressortissants d'États tiers domiciliés en Suisse, car l'exemption de l'obligation de visa accordée à ces personnes pour les déplacements dans l'espace Schengen n'est valable que dans le cadre de l'association à Schengen. Par conséquent, dans le scénario « sans Schengen », ces personnes seraient en principe soumises à l'obligation de visa pour l'espace Schengen, à moins qu'elles en soient exemptées par l'UE en raison de leur nationalité.

³⁵ ORBIS a été mis en service en janvier 2014 et a remplacé le système EVA (émission électronique de visas) en raison de l'obsolescence de ce dernier ; le passage à ORBIS n'est pas une conséquence de l'association à Schengen.

³⁶ Cf. 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 ») du 1^{er} octobre 2004, p. 5767.

³⁷ La Suisse a dû exempter les ressortissants boliviens de l'obligation de visa, et annuler l'exemption dont bénéficiaient les ressortissants sud-africains.

³⁸ Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Dominique, Fidji, Grenade, Guyana, Jamaïque, Kiribati, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Îles Salomon, Suriname, Trinité-et-Tobago, Tuvalu.

³⁹ Art. 1 de l'annexe 1 de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681).

Selon ce scénario, quelque 500 000 personnes résidant en Suisse de manière permanente seraient concernées et auraient donc besoin d'un visa pour entrer dans l'espace Schengen.

Dans le scénario « Suisse sans Schengen », les ressortissants des 31 États Schengen ainsi que des 60 États avec lesquels l'UE a conclu des accords⁴⁰ sur la libéralisation réciproque du régime des visas sont autorisés à entrer en Suisse sans visa dès que la Suisse a conclu des accords de libéralisation du régime des visas avec l'ensemble de ces États.

Des accords supplémentaires sur la libéralisation du régime des visas, notamment avec des États importants pour le secteur du tourisme comme la Chine, l'Inde et la Russie, sont exclus dans le scénario « Suisse sans Schengen », car celui-ci se fonde sur l'ambition de garantir un niveau de sécurité similaire à Schengen. Si les ressortissants de ces trois pays étaient exemptés de l'obligation de visa, quelque 2,7 milliards de personnes – plus d'un tiers de la population mondiale – pourrait en théorie entrer en Suisse sans visa.

La reconnaissance unilatérale du visa Schengen est exclue pour la même raison. Dans ce cas, chaque demandeur serait certes soumis à un contrôle de sécurité comprenant une consultation du VIS et du SIS. Ce contrôle serait toutefois effectué non pas par les autorités suisses, mais par celles d'un autre État Schengen. Avant son association à Schengen, la Suisse appliquait cette procédure à Taïwan et à plusieurs États du Golfe (art. 4, al. 2, let. d, OEArr). Toutefois, dans cette hypothèse, la Suisse ne serait plus en mesure de décider à qui le visa doit être accordé et à qui il doit être refusé. Elle renoncerait de facto à un système de visa indépendant. La Suisse dépendrait en outre du soutien technique de l'UE, car sans VIS, elle n'aurait pas les moyens de vérifier la validité d'un visa Schengen.

L'abandon des émoluments (par exemple pour les détenteurs d'un visa Schengen) n'entre pas non plus en ligne de compte, car l'expérience montre que l'effet dissuasif sur les demandeurs de visa potentiels est davantage lié aux démarches administratives et aux frais qu'elles occasionnent qu'au coût du visa lui-même. L'abandon des émoluments n'aurait pas d'effet significatif sur le nombre de visas émis.

En résumé, on peut retenir que le visa suisse à prévoir dans le scénario « sans Schengen » aurait un format similaire à celui du visa suisse d'avant 2008, mais qu'il inclurait des données biométriques. En matière d'assouplissement du régime des visas, il part du principe que la Suisse a conclu des accords de libéralisation du régime des visas avec les mêmes 60 États que dans le scénario de base, et qu'elle renonce à des libéralisations supplémentaires ou à une reconnaissance unilatérale du visa Schengen. Pour la Suisse, cette politique des visas a pour conséquence que les ressortissants d'États tiers soumis à l'obligation de visa sont confrontés à des démarches supplémentaires lorsqu'ils souhaitent visiter non seulement l'espace Schengen, mais aussi la Suisse. En effet, ces personnes devraient non seulement se procurer un visa suisse en sus du visa Schengen, mais aussi se rendre dans un État voisin pour la demande de visa lorsqu'il n'existe pas de représentation suisse dans leur pays, étant donné que l'option des accords de représentation n'existerait plus.

⁴⁰ Liste consultable en ligne à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02001R0539-20140609&from=FR>.

Cette problématique s'est accentuée avec l'introduction de la biométrie ces dernières années, car la saisie des données biométriques nécessite des appareils onéreux et, en règle générale, la présence du demandeur en personne (toutefois, le recours à des prestataires externes pour l'établissement des visas peut constituer une solution à ce problème ; cf. chapitre 4.2.2). Par conséquent, le scénario « Suisse sans Schengen » entraînerait une baisse du nombre de visiteurs soumis à l'obligation de visa.

3.2.2. Le réseau extérieur de la Suisse

La politique des visas définie dans le chapitre précédent soulève la question de l'adaptation du réseau extérieur de la Suisse dans le scénario « sans Schengen ».

Depuis 2008, la Suisse a procédé à plusieurs adaptations de son réseau de représentations, notamment dans le domaine des services consulaires. Le détail de ces adaptations est présenté dans le chapitre 3.3 relatif aux répercussions financières de Schengen dans le domaine des visas. Globalement, le réseau extérieur de la Suisse a fait l'objet d'une rationalisation depuis l'association à Schengen, ce qui a permis de réaliser des économies annuelles. Toutefois, ces réductions de coûts sont avant tout le résultat de mesures d'optimisation et d'économie, ainsi que de la focalisation du réseau extérieur sur des tâches prioritaires clairement définies pour chaque site. Il n'en reste pas moins que l'association de la Suisse à Schengen a donné un coup d'accélérateur à cette évolution en rendant disponibles les deux instruments permettant le dépôt des demandes de visa sur des sites où la Suisse ne dispose pas d'une représentation, à savoir les accords de représentation et l'externalisation des services de visa à des entreprises partenaires.

Les accords de représentation permettent de déléguer localement l'établissement de visas à un autre État de l'espace Schengen dans les États et les villes où la Suisse n'a pas de représentation. Grâce à ces accords, l'accès aux services de visa est garanti sur quelque 58 sites (état en février 2018) où il n'existe pas de représentation suisse. En cas d'un abandon de l'association à Schengen, l'instrument des accords de représentation ne serait plus disponible et la Suisse ne serait plus représentée sur les sites concernés.

Depuis 2013, deux entreprises externes acceptent les demandes de visa relevant de la compétence de la Suisse. Grâce à cette coopération qui n'était pas possible avant l'entrée en vigueur des dispositions Schengen, les demandes peuvent désormais être déposées dans 63 centres répartis dans 23 États, ce qui complète l'offre des consulats. La collaboration avec ces partenaires externes permet de garantir une présence dans les États et les villes où la Suisse ne dispose pas d'un consulat et n'est pas représentée par un autre État Schengen. Ainsi, trois quarts de toutes les demandes de visa pour la Suisse déposées en 2016 l'ont été auprès de ces entreprises externes, qui se chargent de l'enregistrement des données biométriques, de la vérification de l'exhaustivité des demandes et de leur transmission à la représentation compétente pour les étapes ultérieures et la prise de décision. La représentation peut ainsi se concentrer sur l'examen matériel de la demande de visa. L'externalisation ne concerne en aucun cas la décision d'octroyer un visa ou non : cette décision est prise impérativement par la représentation. L'externalisation n'entraîne pas de surcoûts directs pour la Suisse, car les prestataires facturent l'intégralité de leurs charges aux demandeurs, à des conditions fixées avec la Suisse.

En principe, il est envisageable que la Suisse collabore avec des prestataires externes dans le domaine des visas même en l'absence d'association à Schengen.

L'ampleur de cette collaboration serait toutefois réduite, car sa rentabilité dépend du nombre de demandes (économie d'échelle), une condition qui est généralement remplie sous Schengen puisqu'une entreprise présente sur un site se charge en principe des demandes pour plusieurs États Schengen.

En revanche, il ne serait guère rentable pour ces entreprises d'exploiter un centre uniquement pour la Suisse sur les sites où le nombre de demandes de visa est faible. En général, il s'agit justement des sites où la présence de la Suisse est assurée à l'aide des accords de représentation. En revanche, sur les sites où le nombre de visas est élevé, notamment dans les grands marchés touristiques que sont la Chine et l'Inde, la Suisse pourrait poursuivre sa collaboration avec les prestataires externes dans le domaine des visas même en l'absence de Schengen, car la demande de visa suisse resterait probablement suffisamment élevée.

En matière de visas, la Suisse tient compte des besoins de son industrie du tourisme et de sa place économique et scientifique, mais aussi de la Genève internationale et des organisations et conférences internationales qu'elle accueille. Là aussi, les accords de représentation rendus possibles par la coopération Schengen présentent l'avantage de permettre la couverture d'un grand nombre d'États, notamment sur le continent africain, sans charges supplémentaires significatives. L'accès aux visas peut ainsi être garanti même sur les sites où le faible nombre de demandes de visa ne justifierait pas la présence d'une section consulaire.

Sans association à Schengen, la Suisse ne pourrait en outre plus établir les visas pour le Liechtenstein, lui aussi associé à Schengen. Il faut s'attendre à ce que la coopération avec le Liechtenstein ne puisse pas être maintenue dans le scénario « sans Schengen » si ce dernier décidait de rester dans l'espace Schengen.

Pour résumer, on peut constater que la Suisse a pu améliorer de manière significative son offre de services consulaires grâce aux deux instruments Schengen que sont les accords de représentation et la possibilité d'externaliser les services de visa, car elle peut ainsi desservir des sites où elle ne dispose pas d'une représentation consulaire. En l'absence d'association à Schengen, l'instrument des accords de représentation ne serait plus disponible et la coopération avec les prestataires externes ne pourrait probablement être maintenue aux conditions actuelles que sur les sites présentant un nombre de demandes de visa important. Cela entraînerait la fermeture de près de cent guichets de demande de visa. Cette diminution ne pourrait pas être compensée dans le scénario « Suisse sans Schengen ». Les coûts liés à l'ouverture d'une représentation consulaire sur chacun de ces sites seraient énormes et totalement disproportionnés par rapport à l'utilité de la mesure. Par conséquent, le scénario « Suisse sans Schengen » émet les hypothèses suivantes :

- Dans les États dont les ressortissants ne nécessitent pas de visa pour la Suisse – groupe qui comprend l'ensemble des États Schengen –, le réseau de représentations de la Suisse équivaut à peu de choses près à celui du scénario « Suisse avec Schengen », ces représentations n'établissant de toute façon qu'un faible nombre de visas.
- Dans les autres États, le réseau de représentations est également très proche de celui du scénario de base ; le présent rapport envisage en effet que le processus d'adaptation aurait été similaire.
- Les accords de représentation sont abandonnés sans compensation ; il n'est donc plus possible de déposer des demandes de visa pour la Suisse sur les sites concernés. Les demandeurs doivent se présenter à la représentation suisse la plus proche.

- La collaboration avec les prestataires externes est possible, mais uniquement sur les sites avec un nombre de demandes de visa suffisant pour rentabiliser le recours à ces entreprises.

Sur la base de ces hypothèses, le constat est que le processus de consolidation des dernières années aurait également eu lieu avec le scénario « sans Schengen », même si son ampleur aurait éventuellement été moindre. Sans Schengen, il aurait été encore plus difficile de faire face aux restrictions budgétaires des dernières années.

3.3. Synthèse

Les principales hypothèses concernant le domaine des visas dans le scénario « Suisse sans Schengen » peuvent être résumées de la manière suivante :

- La Suisse émet son propre visa, basé sur le visa suisse d'avant 2008, mais avec des données biométriques.
- L'ensemble des pays avec lesquels elle a signé un accord de libéralisation du régime des visas est le même que dans le scénario de base ; par ailleurs, l'ensemble des États Schengen bénéficient également d'une exemption de l'obligation de visa en vertu de l'ALCP.
- La Suisse entretient un réseau de représentations comparable à celui du scénario « Suisse avec Schengen ». L'abandon des accords de représentation ainsi que les limitations concernant la coopération avec les prestataires externes entraîne la fermeture de presque la moitié des guichets où peuvent être déposées des demandes de visa pour la Suisse.
- Les démarches administratives et les coûts supplémentaires que représentent pour les ressortissants d'États tiers disposant d'un visa Schengen l'obtention d'un visa supplémentaire pour la Suisse a pour effet de réduire le nombre de touristes et de voyageurs d'affaires en provenance de ces pays.

4. Le domaine de la coopération policière

4.1. Bases légales

4.1.1. Acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière

L'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière règle l'échange d'informations policières entre les États Schengen et crée un espace unifié permettant d'émettre des avis de recherche de personnes et d'objets dans quasiment toute l'Europe à l'aide du système d'information Schengen (SIS). Les bases légales figurent dans la CAAS (art. 39 à 47) ainsi que dans les développements de l'acquis de Schengen qui précisent ou remplacent les dispositions de la CAAS formulées en termes généraux. Une importance particulière revient à la création du SIS de deuxième génération (SIS II)⁴¹ ainsi qu'à l'initiative suédoise⁴² pour l'approfondissement de l'entraide administrative policière.

⁴¹ Règlement (CE) n° 1987/2006 JO L 381 du 28.12.2006, p. 4, et décision 2007/533/JAI, JO L 205 du 7.08.2007, p. 63.

⁴² Décision-cadre (UE) n° 2006/960/JAI, JO L 386 du 29.12.2006, p. 89.

Principal élément de la coopération policière dans le cadre de Schengen, le SIS est un système de recherche électronique commun qui contient des données relatives aux personnes pour lesquelles un mandat d'arrêt a été émis ou qui ont été signalées comme disparues, ainsi que des données relatives à des documents et à des objets volés (armes, véhicules, etc.).

Par ailleurs, le système répertorie des signalements destinés à empêcher l'admission et le séjour de certains ressortissants d'États tiers. Ces interdictions d'entrée, valables pour toute l'Europe, représentent un obstacle important contre l'entrée illégale de personnes considérées par un État Schengen comme présentant un risque pour l'ordre et la sécurité ou qui ont déjà été refoulées ou expulsées par un État Schengen, puisque le SIS est consulté à chaque entrée ou sortie de l'espace Schengen et pour chaque demande de visa. Pour la transmission des signalements, chaque État Schengen participant au SIS dispose d'un bureau SIRENE⁴³, qui se charge également de la partie nationale du Système d'information Schengen (N-SIS). Le bureau SIRENE suisse est rattaché à l'Office fédéral de la police (fedpol). Les bureaux SIRENE font office d'interlocuteurs centraux pour l'échange d'informations en lien avec les signalements du SIS.

Toutefois, l'échange d'informations policières au titre de Schengen dépasse de loin le cadre du SIS. La CAAS prévoit ainsi une obligation explicite pour l'échange mutuel d'informations policières (art. 46 CAAS). Le principe selon lequel les services policiers des États Schengen sont tenus de s'assister mutuellement lors de la prévention et de la répression des infractions et que chaque information dont disposent les autorités policières d'un État Schengen doit être rendue disponible aux autorités policières des autres États (principe de disponibilité) constitue dès lors le fondement de la coopération policière. En Suisse, ce principe a été consacré dans la loi sur l'échange d'informations Schengen⁴⁴. L'élément central des éventuelles mesures d'assistance est l'enregistrement et la transmission de données personnelles ou à caractère non personnel. Cet échange d'informations policières peut notamment porter sur les mesures de soutien suivantes : identification du propriétaire ou du conducteur d'un véhicule, vérification des lieux de séjour ou de domicile, identification de titulaires de raccordements téléphoniques et examen de preuves. L'acquis de Schengen détermine par ailleurs certaines normes minimales dans les domaines de l'observation transfrontalière (art. 40 CAAS en relation avec les art. 42 et 43 CAAS), de la poursuite (art. 41 CAAS) ainsi que de la livraison surveillée de stupéfiants (art. 73 CAAS), et règle le détachement de fonctionnaires de police (art. 47 CAAS). Il prévoit en outre explicitement la possibilité pour les États membres de conclure des accords bilatéraux afin de préciser et d'élargir les dispositions de la CAAS.

4.1.2. Autres accords concernés

La Suisse négocie actuellement⁴⁵ avec l'UE un accord sur la participation de la Suisse à la coopération Prüm. Celle-ci se fonde sur ce que l'on appelle les décisions Prüm⁴⁶, qui visent l'approfondissement de la coopération policière transfrontalière en Europe.

⁴³ Supplementary Information REquest at the National Entry (informations supplémentaires requises à l'entrée nationale).

⁴⁴ RS 362.2

⁴⁵ État en février 2018.

⁴⁶ Décision du Conseil 2008/615/JAI du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière (JO L 210 du 06.08.2008, p. 1) et décision du Conseil 2008/616/JAI concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, JO L 210 du 06.08.2008, p. 12.

Parmi les éléments centraux de la coopération Prüm figurent l'échange facilité des profils ADN, des empreintes digitales et des données sur les véhicules et leurs détenteurs à l'aide de bases de données nationales interconnectées. Par ailleurs, Prüm définit des mesures dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la coopération policière transfrontalière. Il n'existe pas de lien juridique entre la coopération Prüm et l'acquis de Schengen.

Toutefois, elle représente un approfondissement et une intensification de la coopération policière au titre de Schengen, puisqu'elle rend automatique l'échange d'informations policières général instauré par la CAAS (art. 39 et 46 CAAS).

L'accès des autorités de poursuite pénale à la base de données Eurodac ne fait pas non plus partie de l'acquis de Schengen, mais il y est lié sur le plan juridique. La base de données Eurodac contient les empreintes digitales des ressortissants d'États tiers ayant déposé une demande d'asile dans un État Dublin ou qui sont appréhendés et enregistrés lors du franchissement illégal de la frontière Schengen. Le règlement Eurodac⁴⁷ fait partie de l'acquis de Dublin ; il existe dès lors un lien juridique entre ce règlement et Schengen. Depuis 2015, le règlement Eurodac contient de nouvelles directives sur l'accès des autorités de poursuite pénale nationales et d'Europol aux données enregistrées dans la base de données Eurodac. Toutefois, ces dispositions ne sont pas considérées par l'UE comme faisant partie de l'acquis de Dublin et ne sont donc pas applicables à la Suisse. Pour cette raison, la Suisse a entamé en 2015 des négociations avec l'UE sur un accord relatif à l'accès à la base de données Eurodac à des fins de poursuite pénale, lesquelles se sont achevées dans l'intervalle⁴⁸.

4.2. La coopération policière dans le scénario « Suisse sans Schengen »

Sans association à Schengen, les bases légales présentées au chapitre 4.1 ne sont plus applicables par et à la Suisse. La situation de départ dans le scénario « sans Schengen » est donc la suivante :

1. La Suisse n'a pas accès au SIS et ne dispose d'aucun bureau SIRENE.
2. Les formes de coopération présentant un lien matériel plus ou moins étroit avec Schengen, à l'instar de l'accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac, ne sont pas accessibles à la Suisse.
3. Dans le domaine policier, les États Schengen ne sont pas soumis à une *obligation* juridique de prêter assistance aux autorités suisses. Cette coopération est volontaire.
4. Les États Schengen peuvent conclure avec la Suisse des accords bilatéraux de coopération policière. Ces accords peuvent théoriquement prévoir un niveau de coopération plus élevé que Schengen. Toutefois, ces accords ne permettraient pas de compenser l'absence d'accès au SIS.

En matière de coopération policière, la Suisse se retrouverait au niveau existant avant l'association à Schengen, où elle avait accès uniquement aux deux formes classiques de coopération policière : la coopération bilatérale avec certains États et le canal INTERPOL.

⁴⁷ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le 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 (Règlement Eurodac), JO L 180 du 29.06.2013, p. 1.

⁴⁸ L'accord a été paraphé, mais pas encore signé (état en février 2018).

4.2.1. La coopération bilatérale

Si la participation au SIS, qui est un instrument de l'UE, n'est possible pour la Suisse que dans le cadre de Schengen, une coopération policière approfondie sur une base bilatérale reste en principe possible même sans Schengen. Les dispositions relatives à la coopération policière de Schengen n'excluent pas les États tiers ; elles définissent simplement certaines normes minimales et obligent les États Schengen à s'apporter une aide mutuelle. Les États Schengen sont donc libres de conclure dans ce domaine, entre eux ou avec des États tiers, des accords bilatéraux qui vont au-delà de ces dispositions. Avant même son association à Schengen, la Suisse avait ainsi conclu six accords bilatéraux de coopération policière⁴⁹ avec d'autres États Schengen, dont cinq permettaient une coopération comparable à Schengen à l'exception de l'échange automatique d'informations. Seul l'accord avec l'Italie ne remplissait pas ces exigences.

Dans le scénario « sans Schengen », la Suisse n'aurait pas accès à une coopération policière minimale garantie. Le présent rapport émet donc l'hypothèse qu'elle s'efforcerait de combler ce manque en concluant autant d'accords bilatéraux que possible avec d'autres États Schengen. Ces accords devraient atteindre un niveau de coopération au moins égal à celui de Schengen. Avant même son association à Schengen, la Suisse avait conclu de tels accords bilatéraux avec l'ensemble de ses pays voisins ainsi qu'avec la Hongrie, la République tchèque⁵⁰, la Lettonie⁵¹ et la Slovénie⁵². Depuis l'association, des accords supplémentaires ont été conclus avec l'Autriche / le Liechtenstein⁵³ et l'Italie⁵⁴, en tenant compte de l'acquis de Schengen ; une révision de l'accord de coopération policière avec l'Allemagne est en cours. Dans la pratique, il semble toutefois difficile de conclure de tels accords avec l'ensemble des États Schengen : il faut pour cela que les États Schengen soient disposés à négocier, et la Suisse n'a pas de garantie de parvenir à ses fins, c'est-à-dire d'obtenir des accords offrant un niveau de coopération équivalent à Schengen.

L'abandon de l'association à Schengen resterait en revanche sans impact sur les deux centres de coopération policière et douanière (CCPD) de Genève et de Chiasso. Ces centres s'appuient sur les accords de coopération policière avec la France et l'Italie.

4.2.2. La coopération multilatérale

Si les lacunes entraînées par l'abandon de l'association à Schengen pourraient être compensées par des accords bilatéraux généralisés, la situation est différente en ce qui concerne la coopération multilatérale : l'accès à l'échange automatique d'informations entre les États Schengen n'est pas possible dans le scénario « Suisse sans Schengen ». Cela concerne le SIS, la coopération Prüm et l'accès des autorités de poursuite pénale à la base de données Eurodac et au VIS. En revanche, la coopération avec l'Office européen de police (Europol) ne serait pas concernée.

⁴⁹ Allemagne (RS 0.360.136.1), France (RS 0.360.349.1), Italie (RS 0.360.454.1), Autriche et Liechtenstein (RS 0.360.163.1), Hongrie (RS 0.361.418.1).

⁵⁰ RS 0.360.743.1

⁵¹ RS 0.360.487.1

⁵² RS 0.360.691.1

⁵³ RS 0.360.163.1

⁵⁴ RS 0.360.454.1

Le SIS

L'importance pratique du SIS pour le travail quotidien des autorités de police et donc pour la sécurité intérieure de l'espace Schengen n'a cessé d'augmenter ces dernières années. Depuis l'introduction du SIS II, le nombre d'enregistrements a ainsi progressé de plus de 50 % pour atteindre actuellement près de 100 millions.

En 2016, les autorités suisses ont consulté le SIS à 126 929 353 reprises et traité un total de 15 808 résultats positifs⁵⁵. Sans association à Schengen, la Suisse ne pourrait pas profiter des avantages du SIS, car l'accès automatique au SIS et aux informations qu'il contient (en particulier les signalements de personnes en vue d'une arrestation, d'un refus d'entrée ou d'une surveillance discrète) ne peut être obtenu au moyen d'accords bilatéraux conclus avec des États membres de l'UE. De même, la Suisse n'aurait plus accès à cet outil pour transmettre rapidement ses mandats de recherche à l'ensemble des États membres de l'espace Schengen. Cela aurait des répercussions majeures, car les États Schengen utilisent le SIS en principe exclusivement pour transmettre leurs mandats de recherche. Dans la zone 2 (Europe), le recours aux mandats de recherche Interpol serait limité aux cas graves, lorsqu'il est nécessaire d'inclure également les États non membres de Schengen situés dans cette zone.

A priori, la seule autre option dont disposerait la Suisse dans le scénario « sans Schengen » est le canal Interpol. Toutefois, la qualité des recherches et surtout la rapidité de transmission des informations sont nettement plus élevées avec le SIS que par Interpol. De plus, la complexité des démarches administratives est significativement supérieure pour la gestion des recherches Interpol que pour celle des recherches SIS. Contrairement aux signalements SIS, les signalements Interpol ne sont en effet pas toujours repris de manière automatique dans le système de recherche national des différents États. Par conséquent, les demandes de recherche suisses risquent de ne plus être traitées dans certains États Schengen.

Sans le SIS, la Suisse n'aurait par ailleurs plus accès aux signalements SIS concernant les refus d'admission dans l'espace Schengen et la surveillance discrète, car ces catégories ne sont pas prévues par Interpol. Les personnes faisant l'objet d'un signalement en vue d'un refus d'admission dans l'espace Schengen ou d'une surveillance discrète ne sont plus automatiquement reconnues comme telles par la Suisse. Par conséquent, des mesures supplémentaires seraient nécessaires pour éviter qu'un visa soit délivré à ces personnes ou qu'elles soient autorisées à entrer en Suisse. S'il est possible d'interdire l'entrée sur le territoire national, la Suisse devrait pour cela disposer de connaissances sur la personne en question, auxquelles les autorités suisses n'auraient plus accès. L'accès à la surveillance discrète n'est plus donné et ne peut pas être compensé, ce qui représente une lacune impossible à combler, en particulier dans le contexte de la menace terroriste actuelle.

En l'absence d'association à Schengen, les citoyens suisses peuvent par ailleurs faire l'objet d'un signalement par les États Schengen dans le SIS aux fins de non-admission. Toutefois, les refus d'admission sont soumis aux conditions (strictes) de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)⁵⁶.

⁵⁵ Ce chiffre comprend aussi bien les recherches demandées par la Suisse dans les autres pays de l'espace Schengen que les résultats positifs en Suisse répondant à une requête d'un autre pays.

⁵⁶ Annexe I de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681).

En contrepartie, on peut considérer que dans le scénario « sans Schengen », la Suisse profiterait indirectement du fait que ses États voisins soumettraient l'ensemble des personnes traversant la frontière entre ces États et la Suisse à une consultation du SIS (cf. chapitre 3.2). Cela vaut également pour les personnes quittant l'espace Schengen en direction de la Suisse.

Vu le nombre important de passages de la frontière (quelque 1,5 million de personnes par jour), le nombre de consultations du SIS par les États voisins pourrait atteindre 500 millions de plus que celui du scénario de base sans contrôles systématiques aux frontières. En 2016, la Suisse a quant à elle réalisé 127 millions de consultations du SIS. Le nombre de consultations du SIS serait donc environ quatre fois plus élevé dans le scénario « sans Schengen » que dans le scénario « Suisse avec Schengen ». Ce chiffre doit toutefois être relativisé, car dans le scénario « sans Schengen », les contrôles sont réalisés uniquement aux frontières, tandis qu'en raison de la connexion actuelle du système de recherche national RIPOL au SIS, le SIS est également consulté par les autorités suisses lors de chaque contrôle policier et pour chaque demande de visa. Par ailleurs, la Suisse n'a aucune influence sur les contrôles réalisés par les autres États membres. Du point de vue des corps de police cantonaux et des autorités chargées de l'établissement des visas, l'absence d'accès au SIS entraîne donc un déficit significatif en termes de sécurité par rapport au scénario « Suisse avec Schengen ». Ce manque ne peut pas être compensé par le développement des bases de données nationales, car les informations nécessaires saisies par les autres États ne pourraient pas être obtenues automatiquement, et certaines données ne seraient plus disponibles du tout. Dans le scénario « sans Schengen », les autorités policières et les services de renseignement devraient par conséquent déployer des efforts supplémentaires pour se procurer des informations sans que cela puisse empêcher une perte d'informations significative qui ne pourrait être compensée qu'indirectement par d'autres mesures dans le domaine de la sécurité intérieure. Les différentes variantes par lesquelles la Suisse pourrait tenter de compenser la perte du SIS font l'objet d'un chapitre spécifique dans la troisième partie du présent rapport, consacrée aux conséquences financières (pp. 102-109).

Prüm

Comme l'explique le chapitre 4.1.2., la coopération Prüm constitue un approfondissement *matériel* de la coopération policière dans le cadre de Schengen. Même en l'absence de lien juridique, il est peu probable que l'UE donne son feu vert à une participation de la Suisse à Prüm dans le scénario « sans Schengen ». Le lien matériel entre Prüm et Schengen apparaît également dans les accords d'association à Prüm de la Norvège et de l'Islande ainsi que dans le projet d'accord avec la Suisse et le Liechtenstein, dont les considérants contiennent une référence explicite à Schengen⁵⁷. Dans le scénario « sans Schengen », on fait dès lors l'hypothèse que la Suisse ne mènerait pas de négociations avec l'UE en vue d'une participation à Prüm. Il s'ensuit que la Suisse est également exclue de l'échange de données au titre de Prüm, ce qui a des répercussions négatives sur les enquêtes policières. En raison de l'utilisation de plus en plus répandue du système Prüm au sein de l'UE, les requêtes de la Suisse ne reçoivent qu'une réponse différée, voire aucune réponse. Il faut toutefois garder à l'esprit que dans le scénario de base, la Suisse ne participe pas non plus (ou pas encore) à Prüm, bien que des négociations aient été engagées.

⁵⁷ JO L 353 du 31.12.2009, p. 1

Accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac

Étant donné que la base de données Eurodac fait partie de l'acquis de Dublin, juridiquement lié à l'acquis de Schengen, la Suisse n'a pas accès à cette base de données dans le scénario « sans Schengen ». L'accord sur l'accès des autorités de poursuite pénale est donc lui aussi obsolète. Par conséquent, les autorités suisses de poursuite pénale n'ont pas la possibilité d'accéder aux enregistrements de la base de données Eurodac en cas de crime grave ou de terrorisme.

Europol

L'accord de coopération de 2004 entre la Suisse et l'Office européen de police (Europol) ne relève pas de l'acquis de Schengen. Il existe évidemment des rapports entre Europol et Schengen, puisque la coopération concerne dans les deux cas le domaine policier. Cependant, Europol remplit avant tout un rôle de coordination et se consacre exclusivement à la lutte contre les crimes les plus graves et le terrorisme. Au niveau juridique, il est possible de conclure un accord de coopération avec Europol en l'absence d'association à Schengen. Lors de la négociation de l'accord entre la Suisse et Europol, l'UE a certes établi un lien politique avec les négociations engagées à l'époque sur les accords bilatéraux II – ce qui a retardé l'approbation de l'accord par l'UE –, mais ce lien s'expliquait par le caractère simultané des négociations. Pour cette raison, le présent rapport estime que l'accord de coopération avec Europol serait maintenu dans le scénario « sans Schengen ».

4.3. Synthèse

Les principales hypothèses concernant le domaine de la coopération policière dans le scénario « Suisse sans Schengen » peuvent être résumées de la manière suivante :

- Pour compenser l'abandon de la norme minimale en matière de coopération policière bilatérale garantie par Schengen, la Suisse tente de conclure des accords bilatéraux équivalents avec autant d'États Schengen que possible. La réussite de cette démarche ne dépend pas que de la Suisse, mais également de la disposition des autres États Schengen à s'impliquer dans de telles négociations.
- Le canal Interpol ne compense que partiellement l'absence d'accès au SIS, la non-participation à la coopération Prüm ainsi que l'impossibilité pour les autorités de poursuite pénale d'accéder à la base de données Eurodac et au VIS. Par rapport au scénario de base, un déficit en termes de sécurité est dès lors prévisible.
- Pour garantir le même niveau de sécurité que dans le scénario de base, la Suisse doit adopter des mesures compensatoires dans d'autres domaines.
- La coopération avec Europol reste possible dans le scénario « sans Schengen », mais se limite à certains aspects.

5. Le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale

5.1. Bases légales

L'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale s'appuie sur les conventions du Conseil de l'Europe en la matière⁵⁸ (cf. art. 48, al. 1, art. 59, al. 1, et art. 67 CAAS) ; les art. 48 à 69 de la CAAS complètent cette base dans les domaines de l'entraide pénale, de l'extradition et de l'application des peines prononcées par un tribunal à l'étranger, l'objectif étant de faciliter la coopération judiciaire. Afin de garantir une coopération aussi étendue que possible, les dispositions plus larges des accords bilatéraux en vigueur entre les États parties ne sont pas affectées (art. 48, al. 2, et art. 59, al. 2, CAAS).

5.2. Coopération judiciaire en matière pénale dans le scénario « Suisse sans Schengen »

Dans ce domaine, la perte de l'acquis de Schengen n'aurait qu'un effet marginal sur le scénario « Suisse sans Schengen », car les dispositions pertinentes sont pour la plupart contenues dans d'autres accords. Pour cette raison, la non-applicabilité des bases légales peut être compensée en grande partie, notamment par les conventions du Conseil de l'Europe comme la Convention européenne d'entraide judiciaire⁵⁹ et son Deuxième Protocole additionnel⁶⁰, qui est entré en vigueur pour la Suisse en février 2005, ainsi que l'accord de lutte contre la fraude conclu avec l'UE⁶¹, lequel n'est toutefois pas encore entré en vigueur formellement. La coopération avec les États Schengen reste en principe assurée dans ce domaine.

La possibilité d'adresser des pièces de procédure directement par la voie postale (art. 52 CAAS) et les modalités concernant le contact direct entre les autorités judiciaires (art. 53 CAAS) figurent elles aussi déjà dans les accords d'entraide judiciaire conclus avec les États voisins (avant l'association de la Suisse à Schengen) ainsi que dans le Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire, évoqué ci-dessus. Il n'y a actuellement que six États Schengen avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'accord complémentaire bilatéral dans ce domaine et qui n'ont pas non plus ratifié le Deuxième Protocole additionnel à ce jour. À l'exception des dispositions concernant l'acheminement postal vers la Suisse conformément à l'art. 30 de l'ordonnance sur l'entraide pénale internationale⁶², les dispositions évoquées ne sont donc pas applicables entre ces États et la Suisse. Cette lacune n'a toutefois guère d'effets dans la pratique.

Ce constat s'applique également à l'extradition facilitée prévue par la convention d'application de l'accord de Schengen, une procédure qui permet de réaliser des économies puisque la personne concernée peut accélérer l'extradition en y consentant. En vertu de l'art. 54 de la loi fédérale sur l'entraide pénale internationale, l'extradition simplifiée était en effet déjà possible avant l'association de la Suisse à Schengen⁶³.

⁵⁸ Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (CEEJ ; RS 0.351.1), Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (CEExtr ; RS 0.353.1) et Convention du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées (RS 0.343).

⁵⁹ RS 0.351.1

⁶⁰ RS 0.351.12

⁶¹ RS 0.351.926.81

⁶² RS 351.11

⁶³ RS 351.1, art. 54

En ce qui concerne la coopération judiciaire en matière pénale, le scénario « sans Schengen » n'implique donc pas de charges supplémentaires pour les autorités suisses par rapport au *statu quo*.

6. Le domaine des stupéfiants

6.1. Bases légales

Les art. 70 à 76 CAAS définissent les modalités juridiques de la coopération Schengen en matière de stupéfiants. Comparées à d'autres parties de l'acquis de Schengen, les dispositions relatives aux stupéfiants apparaissent comme une compilation relativement hétérogène de différents aspects de portée très variée.

6.2. Le scénario « Suisse sans Schengen » dans le domaine des stupéfiants

En raison de leur caractère peu concret, les dispositions en question laissent aux États une marge de manœuvre considérable pour définir leur propre politique en matière de drogues. On peut dès lors affirmer que dans ce domaine, le scénario « sans Schengen » ne se distingue pratiquement pas du scénario « Suisse avec Schengen ». Avant même l'association à Schengen, la législation suisse en matière de stupéfiants correspondait déjà en grande partie aux exigences de Schengen. Cela s'explique notamment par le fait que Schengen fait référence aux prescriptions des différentes conventions de l'ONU relatives aux drogues. A l'exception de la Convention de Vienne de 1988, qui porte sur le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, l'ensemble de ces accords ont déjà été ratifiés et mis en œuvre par la Suisse.

7. Le domaine des armes à feu

7.1. Bases légales

Dans le cadre de l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre juridique de l'UE, les dispositions de la CAAS relatives aux armes à feu ont été substituées presque intégralement par la directive sur les armes⁶⁴, qui fait toutefois partie de l'acquis de Schengen. La Suisse a repris et mis en œuvre cette directive dans le cadre de l'approbation de l'AAS. La directive de l'UE a fait l'objet de deux révisions ultérieures, en 2008⁶⁵ et en 2017⁶⁶. Les amendements de 2008 ont été repris et appliqués par la Suisse. La reprise et l'application des modifications les plus récentes passent actuellement par le processus d'approbation national. La directive sur les armes fixe des normes minimales sur l'acquisition et la possession d'armes à feu et en réglemente l'importation et l'exportation. Elle concerne uniquement la partie civile de la législation sur les armes.

7.2. Le scénario « Suisse sans Schengen » dans le domaine des armes à feu

Différents aspects réglementaires ont dû être adaptés dans la loi sur les armes en raison de l'association à Schengen.

⁶⁴ Directive 91/477/CEE du Conseil du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (cf. annexe B AAS).

⁶⁵ Directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, JO L 179 du 08.07.2008, p. 5

⁶⁶ Directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, JO L 137 du 24.05.2017, p. 22.

Les amendements ont toutefois porté uniquement sur les aspects dont la modification était indispensable au vu des normes minimales Schengen. Ces modifications de la législation sur les armes induites par Schengen ne s'appliquent pas dans le scénario « Suisse sans Schengen », selon lequel la législation suisse sur les armes serait pratiquement identique à celle d'avant l'association à Schengen.

8. Le domaine de la protection des données

8.1. Bases légales

Dans le domaine de la protection des données, l'acquis de Schengen se compose des dispositions pertinentes de la CAAS (art. 102 à 118 et 126 à 130) ainsi que de la directive sur la protection des données⁶⁷. Le règlement général sur la protection des données⁶⁸ n'a pas été jugé pertinent pour Schengen par l'UE, et n'a donc pas fait l'objet d'une notification à la Suisse. Même dans le scénario de base, ce règlement n'est donc pas applicable à la Suisse. Ces dispositions règlent la protection des données dans le cadre de la coopération Schengen, en particulier lors de la transmission de données par les systèmes informatiques Eurodac, SIS et VIS.

8.2. Le scénario « Suisse sans Schengen » dans le domaine de la protection des données

L'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données et le règlement général sur la protection des données – dans la mesure où il concerne des questions réglées par Schengen – ne sont pas applicables à la Suisse dans le scénario « sans Schengen ». Étant donné que ces règlements ne règlent que la protection des données dans le cadre de la coopération Schengen, à laquelle la Suisse ne participe pas dans le scénario « sans Schengen », il n'est pas nécessaire de les compenser par d'autres bases légales.

9. Le domaine de l'asile

9.1. Bases légales

9.1.1. L'acquis de Dublin

L'acquis de Dublin règle les compétences en ce qui concerne l'examen d'une demande d'asile déposée dans l'espace Dublin et se compose du règlement Dublin (règlement Dublin III)⁶⁹, du règlement d'exécution Dublin⁷⁰ ainsi que du règlement Eurodac⁷¹.

⁶⁷ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119 du 04.05.2016, p. 89.

⁶⁸ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, JO L 119 du 04.05.2016, p. 1.

⁶⁹ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, JO L 180 du 29.06.2013, p. 31.

⁷⁰ Règlement d'exécution (UE) n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1560/2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, JO L 39 du 08.02.2014, p. 1.

La coopération Dublin repose sur la Convention de Dublin⁷², signée le 15 juin 1990 par les douze États membres que l'UE comptait à l'époque et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997. En 2003, cet accord a été remplacé par le règlement appelé Dublin II, auquel s'est substitué, en 2013, le règlement Dublin III.

La Suisse s'est associée en 2004 à l'acquis de Dublin en signant l'accord d'association à Dublin (AAD)⁷³. Depuis le 12 décembre 2008, elle participe à la coopération Dublin sur le plan opérationnel. Il existe un lien juridique entre l'AAD et l'AAS ; les deux accords forment un tout et sont appliqués comme tels⁷⁴.

L'espace Dublin comprend l'ensemble des États membres de l'UE ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. Ces 32 États Dublin fixent des règles communes déterminant l'État compétent pour traiter une procédure d'asile. Chaque demande d'asile déposée au sein de l'espace Dublin n'est traitée que par un seul État Dublin. Ces dispositions visent d'une part à éviter qu'une demande soit en quelque sorte examinée à plusieurs reprises et d'autre part à garantir qu'un seul État soit compétent pour chaque personne requérant l'asile. La procédure Dublin ne standardise pas la procédure d'asile dans l'espace Dublin ; elle détermine simplement l'État compétent pour le traitement d'une procédure d'asile donnée. Les critères définissant cette compétence figurent dans le règlement Dublin III (art. 7 à 17). Lorsqu'un autre État est compétent, la personne requérant l'asile est transférée à cet État. Les modalités de ce transfert sont également définies par le règlement (art. 29 à 32). Les procédures d'asile nationales ne sont en revanche pas concernées par Dublin.

Le règlement Eurodac règle l'exploitation de la base de données du même nom destinée à l'enregistrement des empreintes digitales des requérants d'asile et des immigrants pénétrant sur un territoire de manière illégale afin de faciliter la mise en œuvre du règlement Dublin III.

9.1.2. Autres accords concernés

Pour faciliter l'application pratique de l'acquis de Dublin, la Suisse a conclu des arrangements Dublin bilatéraux avec quatre de ses États voisins : l'Allemagne⁷⁵, la France⁷⁶, l'Autriche⁷⁷ et le Liechtenstein⁷⁸. Ces arrangements règlent avant tout les modalités pratiques des transferts Dublin.

⁷¹ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le 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, JO L 180 du 29.06.2013, p. 1.

⁷² Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes (97/C 254/01).

⁷³ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse (AAD, RS 0.142.392.68).

⁷⁴ Cf. art. 14., al. 2, AAD et art. 15, al. 4, AAS.

⁷⁵ Arrangement entre le Département fédéral de justice et police de la Confédération suisse et le Ministère de l'intérieur de la République fédérale d'Allemagne sur les modalités pratiques relatives à l'application facilitée du Règlement Dublin III (non publié au RS).

⁷⁶ Arrangement entre le Département fédéral de justice et police de la Confédération suisse et le Ministère de l'intérieur de la République française sur les modalités pratiques relatives à l'application facilitée du Règlement Dublin III (RS 0.142.392.681.349).

⁷⁷ Accord entre le Conseil fédéral suisse, agissant par l'entremise du Département fédéral de justice et police, et le Ministère de l'intérieur de la République d'Autriche sur les modalités pratiques relatives à l'application facilitée du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (RS 0.142.392.681.163).

Un autre accord relève également du domaine de la migration : l'arrangement entre la Suisse et l'UE sur la participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)⁷⁹. S'il ne fait pas partie de l'acquis de Dublin, cet accord est lié juridiquement à l'association de la Suisse à Dublin. L'EASO soutient les États Dublin dont les systèmes d'accueil et d'asile sont exposés à une pression particulière en coordonnant et en renforçant la coopération interétatique en matière d'asile. Grâce à cet arrangement, la Suisse a la possibilité de participer aux activités de l'EASO.

9.2. Le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin » dans le domaine de l'asile

Dans le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin », l'absence d'association à Schengen rend également caduque l'association à Dublin. Il s'ensuit que l'acquis de Dublin n'est pas applicable par et à la Suisse. La situation de départ dans le scénario « Suisse sans Schengen » est donc la suivante :

1. La Suisse n'a plus la possibilité de transférer à un autre État Dublin les personnes demandant l'asile ou séjournant illégalement sur le territoire suisse, même si cet État est compétent pour le traitement de la demande. Les autres États Dublin n'ont en revanche pas non plus la possibilité de transférer en Suisse des requérants d'asile et des personnes séjournant de manière illégale sur leur territoire.
2. Les requérants d'asile peuvent déposer une demande en Suisse en sus d'une demande déposée dans un État Dublin, que ce soit de manière simultanée ou après l'issue négative d'une procédure dans l'espace Dublin.
3. La Suisse ne participe pas à l'EASO.

9.2.1. Perte de la possibilité de procéder à des transferts Dublin

La Suisse profite de sa situation géographique au milieu de l'Europe, puisqu'elle transfère à d'autres États Dublin bien plus de personnes demandant l'asile qu'elle ne doit elle-même en accepter de la part de ces États. Ainsi, depuis 2009, la Suisse a transféré quelque 25 898 personnes à d'autres États Dublin. Pendant la même période, elle a dû accueillir 4443 personnes⁸⁰.

Sans association à Dublin, ces non-entrées en matière et ces transferts ne seraient plus possible. La Suisse devrait en règle générale procéder à l'examen matériel de ces demandes d'asile, ce qui causerait une augmentation du nombre de procédures d'asile nationales et augmenterait d'autant la charge de travail liée à ces procédures. En effet, ces dernières seraient plus longues, puisque la durée des procédures nationales est bien supérieure à celle des procédures Dublin. De plus, le nombre de personnes autorisées à rester en Suisse en tant que réfugiés reconnus ou dans le cadre d'une admission provisoire augmenterait également, car le transfert dans un État Dublin sûr ne serait plus possible. Cela entraînerait également des charges administratives et des coûts plus élevés. La Suisse serait en outre confrontée à une hausse du nombre de personnes qui doivent être renvoyées dans leur État de provenance ou d'origine. De tels renvois seraient plus chers et plus complexes que les transferts Dublin.

⁷⁸ Accord du 7 décembre 2012 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur les modalités pratiques relatives à l'application facilitée du règlement Dublin (RS 0.142.395.141.1).

⁷⁹ Arrangement du 10 juin 2014 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur les modalités de sa participation au Bureau européen d'appui en matière d'asile.

⁸⁰ Source : Statistique en matière d'asile 2016 du Secrétariat d'État aux migrations (SEM).

En théorie, la Suisse a la possibilité de compenser au moins partiellement l'abandon de son association à Dublin en concluant des accords de réadmission avec les pays qui l'entourent – pays en principe sûrs – ou en activant les accords existants et en élargissant leur portée. Toutefois, dans le scénario évalué par le présent rapport, ces États n'auraient guère intérêt à accepter une nouvelle version de ces accords ou d'en étendre la portée à d'autres personnes, puisque cela ferait augmenter le solde de requérants d'asile dont ils devraient se charger.

Dans le scénario « sans Schengen/Dublin », la Suisse n'aurait en outre pas accès à la base de données européenne Eurodac pour l'enregistrement des empreintes digitales et ne serait donc pas en mesure de prouver, même dans l'hypothèse où des accords de réadmission bilatéraux auraient été conclus, qu'une personne aurait transité par un pays voisin.

9.2.2. Augmentation du nombre de procédures d'asile en Suisse

Dans le scénario « sans Schengen/Dublin », l'absence d'association à Dublin fait de la Suisse une destination attractive pour les requérants d'asile dont la demande a été rejetée par un État Dublin. Étant donné que les règles Dublin ne laissent en général aucune possibilité à ces personnes d'obtenir l'asile dans l'espace Dublin lorsqu'une première demande a été rejetée, le présent rapport part du principe qu'une partie de ces personnes se rendraient en Suisse pour déposer une nouvelle demande (effet incitatif).

Sans association à Dublin, la Suisse doit en règle générale procéder à un examen matériel de ces demandes d'asile. Pour des raisons aussi bien juridiques que pratiques, une décision de non-entrée en matière ne pourrait se fonder sur le seul fait que la personne concernée ait transité par un État Dublin sûr.

La Suisse est soumise à l'obligation légale de respecter le principe de non-refoulement, garanti aussi bien par la loi sur l'asile (art. 5, al. 1, LAsi)⁸¹, la Constitution fédérale (art. 25 Cst.)⁸², la Convention européenne des droits de l'homme (art. 3 CEDH)⁸³, la Convention des Nations unies contre la torture (art. 3)⁸⁴ et la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (art. 33)⁸⁵. Ce principe interdit l'extradition, l'expulsion ou le renvoi d'une personne vers un autre État s'il existe des raisons tangibles d'admettre qu'elle serait exposée, dans l'État de destination, à des risques sérieux de torture, de traitements inhumains ou de toute autre forme de violation grave des droits de l'homme. Le principe de non-refoulement englobe l'interdiction des renvois en chaîne (ou refoulement en série). Ce terme désigne une situation où une personne menacée de mauvais traitements n'est pas renvoyée directement dans l'État persécuteur, mais dans un État tiers depuis lequel elle risque d'être renvoyée ensuite dans l'État persécuteur. Selon l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme de l'art. 3 de la CEDH, un État viole le principe de non-refoulement chaque fois qu'il renvoie une personne vers un État tiers dans lequel elle n'est certes pas exposée au risque d'être traitée d'une manière contrevenant à l'art. 3 CEDH, mais où il existe un « risque réel » qu'elle soit renvoyée vers un État où elle est menacée d'un tel traitement.

⁸¹ RS 142.31

⁸² RS 101

⁸³ RS 0.101

⁸⁴ RS 0.105

⁸⁵ RS 0.142.30

Si les règles du système Dublin définissent les compétences de manière à ce que chaque demande soit effectivement examinée par un État Dublin, la Suisse ne peut pas garantir, en l'absence d'association à Dublin, qu'un requérant d'asile dont la demande n'est pas examinée au motif qu'il a transité par un État tiers sûr pourra effectivement déposer une demande dans cet État, ni qu'il ne sera renvoyé par cet État dans le pays où il fait l'objet d'une persécution.

Des problèmes pratiques sont également à prévoir. Étant donné que la Suisse n'a pas accès à la base de données Eurodac dans le scénario « sans Schengen/Dublin », elle est confrontée dans la plupart des cas à l'impossibilité de démontrer qu'une personne a transité par un État Dublin en particulier. De même, la Suisse n'est pas informée d'une éventuelle demande d'asile déjà déposée par une personne dans l'espace Dublin, ni de l'issue d'une telle demande. Par ailleurs, même si la Suisse n'entraîne pas en matière sur ces demandes, l'absence d'accords bilatéraux l'empêcherait de renvoyer des personnes vers d'autres États Dublin, puisque le droit international ne prévoit aucune obligation pour ces États d'accepter les personnes déboutées par la Suisse.

Le nombre de personnes entrant en Suisse pour y déposer une demande d'asile en raison de l'effet incitatif décrit ci-dessus lié à l'absence d'association à Dublin dépend d'une part de la situation générale en matière de migration dans l'espace Dublin et d'autre part du taux d'enregistrement dans la base de données Eurodac. Plus ce taux augmente, plus le nombre de requérants d'asile qui déposent une demande dans les États situés aux avant-postes de l'espace Dublin (Italie et Grèce) est élevé. Or, comme les migrants souhaitent en général se rendre dans d'autres États Dublin, où l'accès à une procédure d'asile est pratiquement impossible en raison de l'enregistrement, la Suisse devient une destination prisée.

9.3. Synthèse

Les principales hypothèses concernant le domaine de l'asile dans le scénario « sans Schengen/Dublin » peuvent être résumées de la manière suivante :

- Les transferts et les non-entrées en matière Dublin ne sont plus possibles. Les demandes d'asile déposées en Suisse doivent en règle générale faire l'objet d'un examen matériel dans le pays, et le rapatriement dans l'État d'origine incombe à la Suisse.
- Un effet incitatif est observable : les requérants d'asile dont la demande a été rejetée par un État Dublin se rendent en Suisse pour déposer une deuxième demande.

Le système suisse de l'asile est donc confronté à des procédures plus longues et plus nombreuses ainsi qu'à des coûts supérieurs pendant plusieurs années en raison de l'augmentation du nombre de personnes séjournant en Suisse pendant une période prolongée.

Partie II Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin

1. Situation

Afin d'analyser les conséquences économiques de l'association de la Suisse à Schengen et à Dublin, le présent rapport compare le scénario de base, reposant sur le maintien de ces deux accords d'association, au scénario « Suisse sans Schengen/Dublin », dans lequel la Suisse ne participe pas à la coopération Schengen/Dublin. Ce scénario « Suisse sans Schengen/Dublin » a été décrit en détail dans la première partie du présent rapport.

Dans le but d'évaluer les conséquences économiques de Schengen/Dublin, le bureau d'études et de conseil Ecoplan SA a été sélectionné dans le cadre d'un appel d'offres pour élaborer une étude sur la base du scénario esquissé dans la partie I⁸⁶. Cette étude confiée par la Direction des affaires européennes (DAE) du DFAE, l'Office fédéral de la justice (OFJ) et le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a été réalisée avec le soutien d'un groupe d'accompagnement composé de représentants de différents offices fédéraux. Les hypothèses, résultats et conclusions formulés dans l'étude relèvent de la responsabilité d'Ecoplan et ils ne sont pas forcément représentatifs de la position du Conseil fédéral.

Les chapitres ci-dessous présentent et commentent les objectifs, la méthodologie et les résultats de cette étude.

2. L'étude Ecoplan

2.1. Mission et objectif de l'étude

L'étude Ecoplan vise, sur la base du scénario « Suisse sans Schengen » décrit dans la partie I du présent rapport, à répondre à la question suivante :

« Quel est l'impact économique de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin ? »

Le travail avec le groupe d'accompagnement a permis de formuler deux thèmes principaux analysés de manière approfondie dans le cadre de l'étude : il s'agit des conséquences de l'association à Schengen

- dans le trafic transfrontalier, en particulier pour les travailleurs frontaliers ; et
- dans le domaine des visas, notamment pour le secteur du tourisme.

Ces deux thèmes ont été choisis car, selon des analyses préliminaires, c'est là que sont attendues les principales conséquences économiques. Par ailleurs, les dépenses publiques liées à l'association de la Suisse à Schengen et analysées dans la partie III du présent rapport ont également été prises en compte dans l'évaluation économique.

⁸⁶ Ecoplan : « Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz » (Conséquences économiques de la fin de l'association de la Suisse à Schengen). Berne, 2017

2.2. Méthode et concept d'analyse

Afin d'examiner l'impact économique pour la Suisse de l'association à Schengen, nous avons comparé deux scénarios *ex ante* à l'horizon 2030 :

- Scénario « avec Schengen/Dublin » : ce scénario repose sur un *statu quo*, c'est-à-dire que les accords d'association à Schengen et à Dublin sont maintenus dans leur forme actuelle.
- Scénario « sans Schengen/Dublin » : dans le cadre de ce scénario décrit dans la partie I, la Suisse ne participe pas à Schengen/Dublin.

Le schéma ci-dessous montre la méthode utilisée. La première étape a consisté à identifier les différences entre les deux scénarios dans le domaine du contrôle aux frontières et des visas et à en quantifier autant que possible les effets directs. Cette quantification a été réalisée pour plusieurs variantes de mise en œuvre au moyen de visites sur place, d'une analyse des données et d'entretiens avec des experts. L'impact financier qu'aurait pour la Suisse une éventuelle fin de l'association à Schengen a été calculé sur la base des conséquences financières estimées *ex post* par l'administration fédérale pour la troisième partie du présent rapport. Ce calcul prend en compte les coûts, mais aussi les avantages (p. ex. la fin des paiements de transfert).

Dans une seconde étape, les effets directs quantifiés dans le domaine du contrôle aux frontières et des visas et l'impact financier net issu des autres domaines ont été intégrés dans un modèle d'équilibre portant sur plusieurs pays. Ce modèle élaboré par Ecoplan et reflétant l'interdépendance économique entre les secteurs industriels et les différents États a permis de quantifier les effets indirects de l'association à Schengen. Il montre ainsi l'ensemble des conséquences économiques quantifiables de l'association à Schengen. La focalisation sur ces aspects *quantifiables* ne donne toutefois qu'une image incomplète des répercussions qu'aurait la fin de l'association de la Suisse à Schengen.

Partie II : Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin

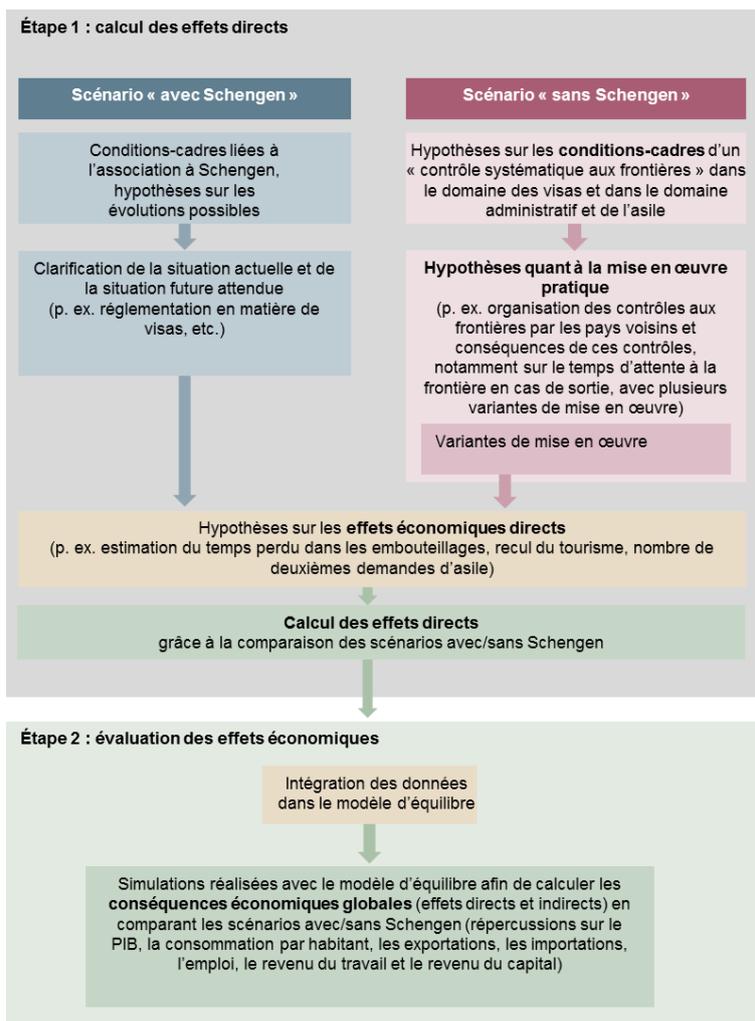


Illustration 1 : concept d'analyse de l'étude Ecoplan (source : Ecoplan)

2.3. Limites de l'étude

L'étude réalisée par Ecoplan ne peut pas fournir une évaluation complète de l'association de la Suisse à Schengen : elle se limite aux effets économiques *quantifiables*. Il existe cependant de nombreux autres domaines dans lesquels des conséquences économiques pourraient probablement être constatées, mais celles-ci ne peuvent pas être quantifiées de manière fiable. Il s'agit par exemple des répercussions de la fin du visa Schengen sur la Genève internationale ou sur l'attractivité de la Suisse en tant que pôle économique et scientifique. Ces répercussions, dont l'ampleur pourrait bien être considérable, sont certes décrites dans l'étude, mais pas quantifiées.

Par ailleurs, la façon dont pourrait être concrétisée la fin de l'association à Schengen ne dépend pas uniquement de la Suisse. Il a donc fallu émettre des suppositions sur la manière dont les États Schengen réagiraient face à une résiliation ou à une cessation des accords d'association de la Suisse. Cela est d'autant plus compliqué que l'on manque d'exemples historiques de retour à une situation antérieure ou de points de référence sur lesquels s'appuyer. Ainsi, avant l'association à Schengen, il n'y avait déjà pas de contrôle systématique aux frontières suisses, et l'on ignore dans une large mesure comment les pays voisins organiseraient leurs contrôles aux frontières communes avec la Suisse si celle-ci n'était pas associée à Schengen/Dublin, ou encore combien de personnes ayant déjà déposé une demande d'asile dans un État Dublin présenteraient une deuxième demande dans une telle Suisse.

L'étude Ecoplan et le présent rapport ne formulent pas non plus d'hypothèse concernant d'éventuelles solutions négociées pour des contrôles allégés aux frontières avec l'UE ou certains États Schengen. De telles solutions pourraient se fonder par exemple sur le règlement (CE) n° 1931/2006 sur le « petit trafic frontalier »⁸⁷, qui permet aux États Schengen, sous certaines conditions, de conclure des accords bilatéraux avec des pays tiers pour faciliter le franchissement de la frontière par des groupes de personnes ciblées (p. ex. les frontaliers). Ces accords bilatéraux prévoient néanmoins toujours un contrôle à l'entrée et à la sortie : il n'est possible de renoncer qu'à une consultation des bases de données Schengen pertinentes pour un groupe de personnes spécifique. Afin de tenir compte de toutes ces incertitudes, l'étude évalue les conséquences de *différentes* variantes de mise en œuvre et présente les résultats sous la forme de trois projections. En revanche, elle n'examine pas les conséquences économiques – pouvant aller jusqu'à une véritable rupture – que la résiliation de l'accord d'association à Schengen pourrait avoir sur l'ensemble du processus de transformation.

Cette étude, avec ses différents scénarios et variantes de mise en œuvre, constitue par conséquent également un élément de discussion sur la forme que *pourraient* être les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin.

⁸⁷ Le règlement (CE) n° 1931/2006 (développement n° 24) prévoit que les États Schengen (dans le cas de la Suisse, il s'agirait de l'Allemagne, de la France, de l'Italie et de l'Autriche) peuvent, avec l'accord de la Commission européenne, conclure avec des États tiers voisins (dans ce cas la Suisse) des accords bilatéraux pour régler le « petit trafic frontalier » au sens du règlement (CE) Nr 1931/2006. Un permis de franchissement local de la frontière est délivré pour certaines catégories de personnes résidant dans la zone frontalière. Munies de ce permis, les personnes ont le droit de résider dans la zone frontalière, à savoir au maximum à 30 km du pays voisin. Les éléments de sécurité et les spécifications techniques de ces permis doivent être conformes aux dispositions du règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers. Les titulaires d'un permis peuvent bénéficier de couloirs spéciaux pour le contrôle à la frontière et leurs données ne doivent pas être recherchées dans le système SIS à chaque passage (le contrôle a lieu au moment de l'établissement du permis). Néanmoins, il n'est pas possible de renoncer à un contrôle systématique à l'entrée et à la sortie, même pour le « petit trafic frontalier », étant donné que de telles exceptions ne sont possibles que pour les personnes « qui franchissent régulièrement la frontière et qui, pour cette raison, sont connues des gardes-frontières » (art. 15, al.3).

L'illustration suivante montre les aspects pris en compte dans le cadre de l'étude Ecoplan et ceux laissés de côté.

Domaine	Quantifié : ✓ Non pris en compte : ✗
Contrôle systématique aux frontières	
– Répercussions du contrôle systématique aux frontières sur la circulation des personnes (transport individuel motorisé, TP), d'une part sur les travailleurs frontaliers (moins de frontaliers en raison de l'accroissement des embouteillages aux postes-frontières), et d'autre part sur les autres voyageurs	✓
– Répercussions sur la circulation des personnes et le transport de marchandises en raison d'embouteillages dans les zones frontalières (concernent en premier lieu les agglomérations de Bâle et de Genève)	✗
Visas	
– Répercussions sur la demande touristique de l'obligation de se procurer un visa suisse en sus du visa Schengen (pour les touristes ayant prévu de se rendre dans des pays de l'espace Schengen et pas seulement en Suisse)	✓
– Répercussions sur les personnes en voyage d'affaires de l'obligation de se procurer un visa suisse en sus du visa Schengen	✗
– Diminution de l'attractivité de la Suisse comme lieu d'implantation (milieux économiques, milieux scientifiques, Genève internationale)	✗
Domaine administratif et de l'asile	
– Coûts supplémentaires pendant et après la fin de la procédure d'asile (d'après les estimations présentées dans la partie III du rapport), hausse du nombre de demandes d'asile (en raison des deuxièmes demandes)	✓
– Économies liées à la fin des dépenses et des cotisations versées aux institutions Schengen (d'après les estimations présentées dans la partie III du rapport)	✓
Autres aspects ayant une incidence	
– Coût de la « faille de sécurité » résultant des nouveaux obstacles à la coopération policière internationale (et en particulier de l'absence d'informations liée à la non-participation à Schengen)	✗

Illustration 2 : aspects de la fin de l'association de la Suisse à Schengen quantifiés ou non pris en compte dans le cadre de l'étude Ecoplan

3. Résultats de l'étude Ecoplan : effets directs de l'association à Schengen/Dublin dans des domaines précis

Les sous-domaines de Schengen/Dublin ayant le plus grand impact économique sont les contrôles systématiques aux frontières que les pays voisins de la Suisse devraient mettre en place, et la fin du visa Schengen, qui obligerait certains ressortissants de pays tiers désirant voyager en Suisse à se procurer un visa suisse en sus du visa Schengen. Les chapitres suivants décrivent les effets directs évalués par Ecoplan pour ces deux domaines. De même, l'étude Ecoplan tient compte des effets directs liés aux économies réalisées par les pouvoirs publics grâce à l'association à Schengen/Dublin. Les données ayant servi de base à l'évaluation de ces effets directs sont disponibles dans la partie III du présent rapport sur les conséquences financières de Schengen/Dublin (pp. 69-111).

3.1. Effets directs d'un contrôle systématique aux frontières

Dans la partie I (chapitre 2), il a été montré que, dans le scénario « sans Schengen », la frontière suisse deviendrait une frontière extérieure de l'espace Schengen. En d'autres termes, les pays limitrophes de la Suisse devraient effectuer un contrôle systématique des personnes franchissant cette frontière. En raison de la densité de la circulation, ces contrôles systématiques entraîneraient un temps d'attente important à la frontière car chaque personne entrante ou sortante devrait se soumettre à un contrôle approfondi.

Le temps d'attente aux frontières dépendrait toutefois considérablement des ressources déployées par les pays limitrophes pour procéder à ces contrôles. La Suisse serait donc tributaire de ses voisins. Les exceptions à cette pratique, par exemple une réduction de la densité des contrôles, ne sont possibles que pour une courte durée.

Conformément au scénario « sans Schengen » (partie I, chapitre 2), on part du principe que les pays voisins contrôlent systématiquement leurs frontières et que la Suisse n'obtient pas de « statut particulier ». Parallèlement, on se fonde sur l'hypothèse que la Suisse ne modifie pas l'ampleur de ses propres contrôles.

3.1.1. Trois variantes de la mise en œuvre par les pays voisins d'un contrôle systématique aux frontières

En raison des différentes possibilités d'organisation des contrôles aux frontières par les pays voisins, Ecoplan a examiné trois variantes de mise en œuvre pour analyser les répercussions économiques du scénario « sans Schengen ».

- **« Développement moyen des capacités de contrôle »** : dans cette variante, l'infrastructure existante est globalement conservée. Seules quelques petites améliorations (p. ex. voies supplémentaires dans le cadre de l'espace routier existant) sont possibles, mais cela entraînerait la fermeture de différents postes-frontières secondaires.
- **« Développement maximal des capacités de contrôle »** : cette variante permet de procéder à de vastes adaptations des infrastructures. Dans ce cas, des adaptations sont effectuées sur le plan de la construction, mais en conservant le périmètre existant. Il peut s'agir par exemple du déplacement de couloirs de contrôle ou d'aménagements réalisés sur les bâtiments. Les mesures requérant des investissements importants, telles que l'extension du périmètre d'un poste-frontière ou la construction de postes-frontières à deux niveaux sont exclues dans cette variante.
- **« Développement minimal des capacités de contrôle »** : cette variante repose sur l'hypothèse que les pays voisins ne sont pas prêts à pourvoir en personnel tous les points de contrôle potentiels au sein de l'infrastructure existante. Le nombre de points de contrôle et les effectifs affectés aux contrôles aux frontières sont par conséquent divisés par deux par rapport à la variante « Développement moyen des capacités de contrôle »⁸⁸. Le nombre de postes-frontières disponibles pourrait bien être encore inférieur à celui de la variante « Développement moyen des capacités de contrôle ».

Afin d'évaluer les conséquences des contrôles systématiques aux frontières, il faut également émettre une hypothèse sur la durée d'un contrôle minimal. On se fonde ici sur la durée moyenne des contrôles aux frontières actuels au sein des aéroports suisses et sur des améliorations futures de l'efficacité pour tabler sur une durée de contrôle de 30 secondes pour le transport individuel motorisé et de 20 secondes pour les transports publics (TP). Un poste de contrôle pourrait donc contrôler deux véhicules par minute dans le transport individuel motorisé et trois personnes par minute dans les TP. Par conséquent, l'étude mise sur un contrôle très efficace.

Elle part du principe que les travailleurs frontaliers et les autres personnes qui franchissent la frontière tolèrent un temps d'attente supplémentaire lié aux contrôles de 45 minutes maximum par passage.

⁸⁸ À l'exception des transports publics longue distance

L'illustration ci-dessous montre que moins de 10 % des travailleurs acceptent de faire plus de 60 minutes de trajet pour se rendre au travail et que seuls quelques pourcents s'accommodent d'un temps de trajet de plus de 90 minutes.

Si l'on considère que le temps de trajet d'un frontalier moyen est déjà compris entre 15 et 30 minutes sans embouteillages liés au passage de la frontière, l'hypothèse d'un temps d'attente maximal toléré de 45 minutes semble justifiée.

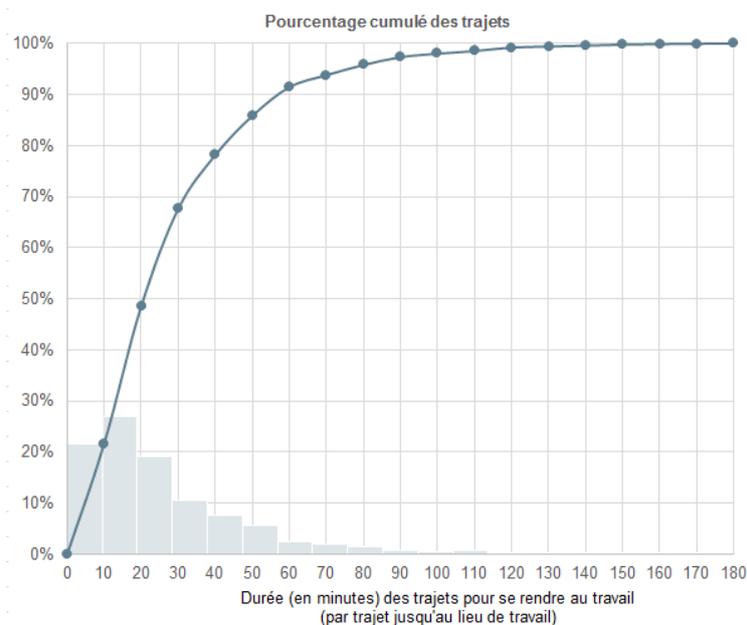


Illustration 3 : temps requis pour aller au travail (source : OFS, Relevé structurel 2015, illustration réalisée par Ecoplan)

Le volume du trafic et le nombre de travailleurs frontaliers diminuent en conséquence dans les variantes « Développement moyen des capacités de contrôle » et « Développement minimal des capacités de contrôle ». Dans cette dernière variante, la réduction du nombre de frontaliers est encore plus marquée que dans la variante « Développement moyen des capacités de contrôle » puisque les capacités de contrôle aux différents postes-frontières y sont encore moins importantes. En revanche, dans la variante « Développement maximal des capacités de contrôle », le nombre de points de contrôle est accru de façon à limiter le temps d'attente à chaque poste-frontière à 15 minutes maximum : il n'y a par conséquent pas de diminution du trafic ni du nombre de travailleurs frontaliers.

On considère par ailleurs que seul le transport de voyageurs est lourdement affecté par la fin de l'association à Schengen. En effet, le transport de marchandises fait déjà l'objet de contrôles douaniers systématiques avec dédouanement distinct, si bien que le coût lié à un contrôle aux frontières supplémentaire est négligeable (cf. partie I, chapitre 2.3.2).

3.1.2. Évaluation quantitative des travailleurs frontaliers et du trafic transfrontalier

Les contrôles systématiques aux frontières limiteraient le trafic transfrontalier qui, notamment dans les régions de Bâle, de Genève et du Tessin, est constitué dans une large mesure par le trafic des travailleurs frontaliers. On entend par « travailleurs frontaliers » les personnes étrangères qui travaillent en Suisse mais sont domiciliées dans un autre État.

Partie II : Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin

Par ailleurs, on estime qu'il existe, en particulier dans la région de Genève, un nombre considérable de Suisses qui vivent en France mais travaillent en Suisse. Le nombre de travailleurs frontaliers n'a cessé d'augmenter ces dernières années, au point d'avoir doublé depuis 2000.

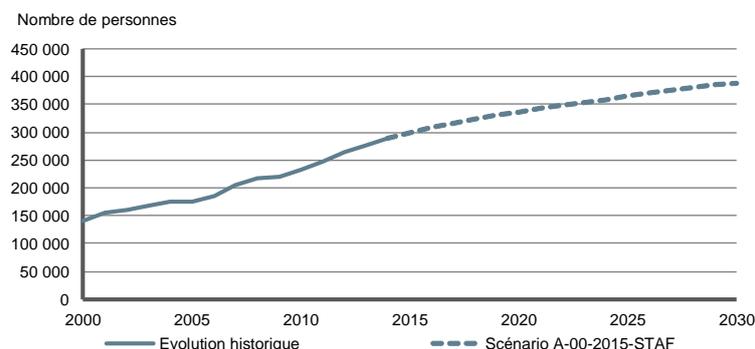


Illustration 4 : évolution du nombre de travailleurs frontaliers en Suisse (source : statistique des frontaliers de l'OFS, scénario A-00-2015-STAF, illustration réalisée par Ecoplan)

Il s'avère qu'environ deux tiers des 314 000 frontaliers recensés au 3^e trimestre 2016 travaillaient dans les régions de Bâle, de Genève et du Tessin, le canton de Genève arrivant nettement en tête avec 85 000 frontaliers au total. Le tiers restant est principalement réparti entre les autres régions proches de la frontière. En raison de la forte concentration de frontaliers dans les régions de Bâle, de Genève et du Tessin, une analyse distincte a été réalisée pour chacune de ces trois régions. Les scénarios de l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur les frontaliers prévoient que leur nombre va encore augmenter d'ici à 2030 pour avoisiner 389 000 personnes, représentant 361 000 équivalents plein temps (EPT).

	Population de frontaliers (en ETP) en 2030		
	Nombre	Répartition	
Bâle (BS, BL, SO)	69 164	19 %	} 66 %
Genève	97 375	27 %	
Tessin	71 449	20 %	
Reste de la Suisse	122 565	34 %	34 %
Total pour la Suisse	360 553	100 %	100 %

Illustration 5 : nombre de frontaliers (en ETP) par région en 2030 (source : statistique des frontaliers de l'OFS, illustration réalisée par Ecoplan)

La présente analyse s'appuie sur l'enquête « Transport transalpin et transfrontalier de personnes » de l'OFS relative au trafic transfrontalier pour l'année 2015, qui recense les trajets transfrontaliers effectués en véhicule motorisé privé ou par chemin de fer. La mobilité douce (piétons et vélos) n'est pas prise en compte, pas plus que les transports publics de proximité (bus, trams et bateaux).

Il est à noter qu'il existe actuellement plusieurs projets de développement du trafic ferroviaire, en particulier pour les transports publics de proximité, notamment au Tessin et dans la région de Genève. Ces projets pourraient significativement alléger le transport individuel motorisé au profit des TP, mais ils n'ont pas été pris en considération dans la présente étude. En effet, si le nombre de personnes franchissant la frontière reste le même, le fait que ces personnes utilisent plus souvent les TP que le transport individuel motorisé n'influe que légèrement sur les capacités de contrôle requises et, par conséquent, sur les effets directs de la fin de l'association à Schengen dans les zones frontalières.

Partie II : Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin

En 2015, lors d'un jour ouvrable moyen, quelque 590 000 voitures de tourisme franchissaient la frontière suisse dans chaque sens, ce qui correspond à un total de 1 180 000 passages transfrontaliers par jour. Comme pour les travailleurs frontaliers, environ deux tiers de ces passages ont lieu dans les régions de Bâle, de Genève et du Tessin.

Le tiers restant est réparti entre les autres régions frontalières, avec une majorité de passages aux postes-frontières du nord et de l'est de la Suisse, dans la région de Bâle et le canton des Grisons.

Sur la base d'un taux moyen d'occupation estimé à 1,3 passager par voiture, on peut considérer qu'environ 1 530 000 personnes traversent chaque jour la frontière suisse et devront donc être contrôlées en cas d'instauration d'un contrôle systématique aux frontières. Le trafic transfrontalier est marqué par des pics de circulation le matin et le soir. Ces pics sont plus importants en direction de la Suisse le matin et en direction de l'étranger le soir⁸⁹.

Trafic journalier moyen des jours ouvrables par sens de circulation			
	Nombre de véhicules	Répartition	
Bâle (BS, BL, SO)	119 682	20 %	} 66 %
Genève	179 174	30 %	
Tessin	93 551	16 %	
Reste de la Suisse	197 911	34 %	34 %
Total pour la Suisse	590 318	100 %	100 %

Illustration 6 : trafic journalier moyen des jours ouvrables pour le trafic motorisé transfrontalier en 2015 (source : statistique des frontaliers de l'OFS, illustration réalisée par Ecoplan)

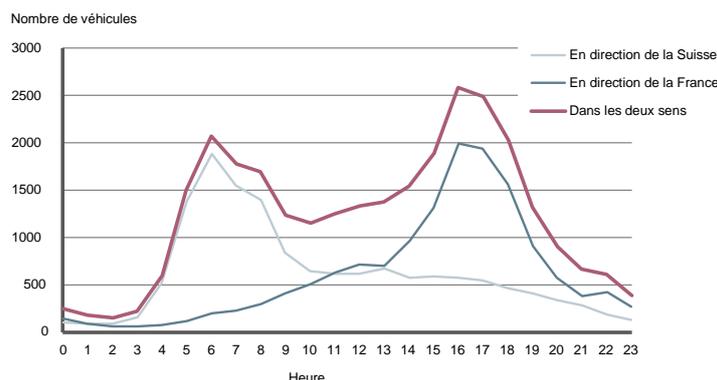


Illustration 7 : volume de trafic au poste-frontière de Bâle/Saint-Louis sur l'A3/A35 les jours ouvrables en 2015 (source : Ecoplan)

Le chemin de fer ne représente qu'une part relativement faible du transport transfrontalier de personnes par rapport au transport individuel motorisé. En effet, on ne recense au total que 85 000 passages transfrontaliers par jour dans les deux sens avec ce moyen de transport. Notons par ailleurs que près de la moitié de ces passages ont lieu dans la région de Bâle. Le caractère marginal du trafic ferroviaire transfrontalier est particulièrement vrai dans la région de Genève.

⁸⁹ Pour certains postes-frontières, il n'existe pas de données détaillées concernant l'évolution du volume de trafic au cours de la journée. Le déroulement de la journée est alors estimé sur la base du trafic journalier moyen des jours ouvrables (TJOM), de l'afflux matinal et de l'afflux du soir constatés pour le trafic global des autres postes-frontières. Pour calculer le trafic au cours de l'année de référence 2030, on table sur une augmentation du transport individuel motorisé de 14 % par rapport à l'année de base 2015, conformément aux Perspectives d'évolution du transport de l'ARE.

Partie II : Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin

Trafic journalier moyen des jours ouvrables dans les deux sens			
	Nombre de personnes	Répartition	
Bâle (BS, BL, SO)	38 246	45 %	} 64 %
Genève	5 201	6 %	
Tessin	10 547	12 %	
Reste de la Suisse	30 991	36 %	36 %
Total pour la Suisse	84 985	100 %	100 %

Illustration 8 : trafic journalier moyen des jours ouvrables pour le trafic ferroviaire transfrontalier en 2015 (source : OFS, illustration réalisée par Ecoplan)

En l'absence de données pour le tram et le bus, seul le rail a été pris en compte dans le domaine des transports publics. Il n'y a que pour la région de Bâle que tous les moyens de transport publics ont pu être pris en considération⁹⁰.

3.1.3. Effets directs d'un contrôle systématique aux frontières

Les effets directs d'un contrôle systématique aux frontières varient fortement entre les différentes variantes de mise en œuvre. Trois effets sont déterminants pour évaluer les conséquences financières :

- la baisse du volume de trafic en raison du temps d'attente lié aux contrôles et, par conséquent, la diminution du nombre de travailleurs frontaliers ;
- le coût du temps d'attente (coût du temps passé dans les embouteillages) des frontaliers restants (le temps d'attente entraîne une perte de temps dont le coût peut être chiffré à l'aide de valeurs indicatives issues de la planification des transports) ; et
- les coûts liés aux actions requises pour permettre l'exploitation des points de contrôle par les pays voisins.

Grâce à l'augmentation du nombre de points de contrôle et, partant, des coûts de contrôle, il est possible de limiter la baisse du volume de trafic et des frontaliers. Mais la multiplication des points de contrôle entraîne une hausse du coût du temps perdu dans les embouteillages, car l'augmentation de la capacité de contrôle permet à un nombre croissant de personnes de franchir la frontière avec un temps d'attente maximal de 45 minutes. Ce n'est que lorsque le nombre de points de contrôle est suffisant pour permettre des temps d'attente inférieurs à 45 minutes que le coût du temps perdu dans les embouteillages recommence à baisser.

Variante de mise en œuvre « Développement moyen des capacités de contrôle »

Dans la variante « Développement moyen des capacités de contrôle », les personnes franchissant la frontière disposent de 318 points de contrôle pour le transport individuel motorisé et de 48 pour les transports publics. Pour que cette variante puisse être mise en œuvre, il faudrait toutefois que les pays voisins débloquent environ 550 millions de francs par an pour financer l'emploi des quelque 5500 experts de la protection des frontières requis et pour entretenir l'infrastructure (ces chiffres sont repris de l'étude Ecoplan).

⁹⁰ Pour calculer le trafic au cours de l'année de référence 2030, on table sur une augmentation du trafic dans les TP de 36 % par rapport à l'année de base 2015, conformément aux Perspectives d'évolution du transport de l'ARE.

Partie II : Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin

Le nombre de points de contrôle disponibles ne pourrait toutefois en aucun cas suffire pour contrôler rapidement toutes les personnes franchissant la frontière. Dans l'hypothèse d'un temps d'attente maximal toléré de 45 minutes aux heures de pointe, le volume de trafic diminuerait de 27 % en moyenne, avec des variations importantes d'une région à l'autre : dans la région de Genève, une diminution de 54 % serait nécessaire, divisant par deux le volume de trafic actuel. Dans les régions de Bâle et du Tessin, il faudrait également s'attendre à une diminution du volume de trafic de 30 % environ. En raison des nombreux postes-frontières disponibles dans les autres zones frontalières de Suisse, pour la plupart rurales, et du volume de trafic relativement bas dans ces régions, il n'y aurait pas de baisse significative du volume de trafic dans le reste de la Suisse, car l'infrastructure actuelle permettrait de maintenir les temps d'attente juste en dessous de 45 minutes.

Dans le cadre de cette variante de mise en œuvre, le nombre de frontaliers passerait de 361 000 à 265 000 personnes pour l'ensemble de la Suisse.

Le temps d'attente aux postes-frontières entraînerait un coût considérable lié au temps perdu dans les embouteillages : un temps d'embouteillage quotidien de 448 000 heures-personne représente un coût annuel de 3,2 milliards de francs. Les frontaliers restants en assumeraient environ 2,8 milliards de francs, et le reste serait réparti approximativement pour moitié entre les autres Suisses et les autres étrangers qui traversent la frontière.

Coût du temps perdu dans les embouteillages	Frontaliers			Autres personnes franchissant la frontière		Ensemble des passages transfrontaliers	
	Nombre des frontaliers	Temps perdu dans les embouteillages aux heures de pointe le matin et le soir (en h/jour ouvrable et par frontalier)	Coût du temps perdu pour les frontaliers	Coût du temps perdu pour les Suisses (mio. CHF/an)	Coût du temps perdu pour les étrangers (mio. CHF/an)	Temps total perdu dans les embouteillages (h/jour ouvrable)	Coût total du temps perdu (mio. CHF/an)
Transport individuel motorisé	246 079	1,46	2 751	191	164	410 934	3 106
TP de proximité	12 124	0,87	42	36	19	25 724	97
TP longue distance	6 482	0,50	13	17	11	11 075	41
Total	264 685		2 806	244	194	447 733	3 244

Coût du contrôle aux frontières	Nombre de points de contrôle par sens de circulation	Personnel de contrôle requis	Coût en personnel (mio. CHF/an)
Transport individuel motorisé	318	4 770	477
TP de proximité	26	395	39
TP longue distance	24	360	36
Total	368	5 525	552

Illustration 9 : estimation des conséquences financières dans le cadre de la variante « Développement moyen des capacités de contrôle » (source : Ecoplan)

Variante de mise en œuvre « Développement maximal des capacités de contrôle »

Pour pouvoir limiter le temps d'attente aux frontières à un maximum de 15 minutes aux heures de pointe, il faudrait quasiment doubler les points de contrôle prévus dans la variante « Développement moyen des capacités de contrôle ». Cette augmentation du nombre de points de contrôle devrait intervenir davantage dans le transport individuel motorisé que dans les transports publics. Tout comme dans la variante « Développement moyen des capacités de contrôle », c'est dans la région de Genève qu'il faudrait créer le plus de nouveaux points de contrôle. Les pays limitrophes de la Suisse devraient mettre à disposition quelque 9100 experts de la protection des frontières/policiers des frontières pour occuper les quelque 607 points de contrôle dans les deux directions, ce qui représenterait pour eux un coût annuel de 910 millions de francs environ.

Partie II : Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin

Dans cette variante, le nombre de véhicules et de personnes franchissant la frontière chaque jour est le même que dans le scénario « avec Schengen ». Le nombre de frontaliers reste lui aussi inchangé. On part du principe qu'un temps d'attente de 15 minutes par direction serait accepté.

Le temps d'attente restant occasionnerait un coût du temps perdu dans les embouteillages de 1,5 milliard de francs par an environ. Ce coût reste considérable car 15 minutes de temps d'attente pour un nombre inchangé de passages transfrontaliers se traduiraient par un temps d'attente total de 204 000 heures-personne par jour ouvrable. Il serait principalement assumé par les frontaliers, car le temps d'attente se limiterait aux heures de pointe.

Coût du temps perdu dans les embouteillages	Frontaliers		Autres personnes franchissant la frontière		Ensemble des passages transfrontaliers		
	Nombre des frontaliers	Temps perdu dans les embouteillages aux heures de pointe le matin et le soir (en h/jour ouvrable et par frontalier)	Coût du temps perdu pour les frontaliers (mio. CHF/an)	Coût du temps perdu pour les Suisses (mio. CHF/an)	Coût du temps perdu pour les étrangers (mio. CHF/an)	Temps total perdu dans les embouteillages (h/jour ouvrable)	Coût total du temps perdu (mio. CHF/an)
Transport individuel motorisé	340 970	0,50	1 203	84	73	180 053	1 360
TP de proximité	13 101	0,42	22	16	10	12 922	49
TP longue distance	6 482	0,50	13	17	11	11 075	41
Total	360 553		1 238	117	94	204 050	1450

Coût du contrôle aux frontières	Nombre de points de contrôle par sens de circulation	Personnel de contrôle requis	Coût en personnel (mio. CHF/an)
Transport individuel motorisé	551	8 265	826
TP de proximité	32	474	47
TP longue distance	24	360	36
Total	607	9 099	909

Illustration 10 : estimation des conséquences financières dans le cadre de la variante « Développement maximal des capacités de contrôle » (source : Ecoplan)

Variante de mise en œuvre « Développement minimal des capacités de contrôle »

La variante « Développement minimal des capacités de contrôle » repose sur l'hypothèse que les pays voisins de la Suisse, pour des raisons financières, décident de ne pas pourvoir en personnel tous les points de contrôle potentiels au sein de l'infrastructure existante. Il est supposé qu'ils fournissent des effectifs pour 200 points de contrôle environ, soit à peu près deux fois moins que dans la variante « Développement moyen des capacités de contrôle »⁹¹. Pour occuper ces 200 points de contrôle, il faudrait approximativement 2900 gardes-frontières, ce qui correspond à un coût d'au moins 290 millions de francs pour les pays voisins de la Suisse.

Dans la mesure où les capacités pour le contrôle aux frontières sont ici très limitées, il faut s'attendre à une baisse du volume de trafic de 62 % dans l'hypothèse d'un temps d'attente maximal aux heures de pointe de 45 minutes. Là encore, c'est la région de Genève qui enregistrerait la réduction la plus importante, avec 76 %. Les régions de Bâle et du Tessin devraient pour leur part faire face à une réduction d'au moins 60 % du volume de trafic, et le reste de la Suisse à une diminution de 50 %. Le nombre de frontaliers serait réduit de presque deux tiers par rapport au scénario « avec Schengen », avec seulement 139 000 personnes au lieu de 361 000. Tout comme pour le volume de trafic, c'est dans la région de Genève que cette baisse serait la plus marquée.

Les frontaliers restants devraient supporter chaque jour environ 249 000 heures d'embouteillage, ce qui se traduirait par un coût du temps perdu dans les embouteillages de 1,8 milliard de francs.

⁹¹ Et même un peu moins, car on part du principe que huit équipes de trois sont conservées dans les transports publics longue distance.

Partie II : Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin

Plus des deux tiers en incomberaient aux frontaliers, et le reste serait réparti pour moitié environ entre les autres Suisses et les autres étrangers traversant la frontière.

Coût du temps perdu dans les embouteillages	Frontaliers		Autres personnes franchissant la frontière		Ensemble des passages transfrontaliers		
	Nombre des frontaliers	Temps perdu dans les embouteillages aux heures de pointe le matin et le soir (en h/jour ouvrable et par frontalier)	Coût du temps perdu pour les frontaliers (mio. CHF/an)	Coût du temps perdu pour les Suisses (mio. CHF/an)	Coût du temps perdu pour les étrangers (mio. CHF/an)	Temps total perdu dans les embouteillages (h/jour ouvrable)	Coût total du temps perdu (mio. CHF/an)
Transport individuel motorisé	124 008	1,50	1 436	98	84	214 009	1 619
TP de proximité	8 298	1,45	48	28	16	24 154	92
TP longue distance	6 482	0,50	13	17	11	11 075	41
Total	138 788		1 497	143	111	249 238	1 752

Coût du contrôle aux frontières	Nombre de points de contrôle par sens de circulation	Personnel de contrôle requis	Coût en personnel (mio. CHF/an)
Transport individuel motorisé	159	2 385	239
TP de proximité	13	197	20
TP longue distance	24	360	36
Total	196	2 942	295

Illustration 11 : estimation des conséquences financières dans le cadre de la variante « Développement minimal des capacités de contrôle » (source : Ecoplan)

Synthèse des trois variantes de mise en œuvre

L'illustration ci-dessous montre les principales conséquences d'un contrôle systématique aux frontières pour les trois variantes de mise en œuvre examinées. Plus les ressources prévues pour les contrôles sont importantes, moins le recul du nombre de frontaliers est important. Le temps total perdu dans les embouteillages – mesuré en heures-personne – dépend du temps d'attente à la frontière et de l'ampleur du trafic frontalier. Si la variante « Développement maximal des capacités de contrôle » permet d'obtenir le plus faible temps d'embouteillage par passage transfrontalier, elle se traduit toutefois elle aussi par un temps d'embouteillage total élevé en raison de l'ampleur du trafic transfrontalier. La variante « Développement minimal des capacités de contrôle » entraîne des temps d'attente importants à la frontière, mais aussi une forte diminution du volume du trafic transfrontalier. C'est pour cette raison que le temps d'embouteillage total de cette variante n'est pas beaucoup plus élevé que celui des autres variantes.

Dans la variante « Développement moyen des capacités de contrôle », les temps d'embouteillage à la frontière s'additionnent pour atteindre 450 000 heures-personne par jour ouvrable. Cumulé sur l'année et avec un taux d'au moins 28 francs par heure d'embouteillage, le coût du temps perdu dans les embouteillages peut aller jusqu'à 3,05 milliards de francs pour les frontaliers travaillant en Suisse.

	Nombre de frontaliers (en milliers)	Temps perdu dans Les embouteillages (en milliers d'heures-personne par jour ouvrable)	Coût du temps perdu dans les embouteillages		Coût occasionné par le contrôle systématique aux frontières pour les pays voisins (mio. CHF)
			Étrangers (mio. CHF)	Suisses (mio. CHF)	
Scénario « avec Schengen »	361	-	-	-	-
Scénario « sans Schengen » pour la variante de mise en œuvre :					
« Développement moyen des capacités de contrôle »	265	448	3,05	0,19	0,55
« Développement maximal des capacités de contrôle »	361	204	1,36	0,10	0,91
« Développement minimal des capacités de contrôles »	139	249	1,64	0,11	0,29

Illustration 12 : estimation des coûts pour les trois variantes de mise en œuvre (source : Ecoplan)

3.2. Effets directs en matière de visas : l'exemple de la demande touristique

Ce chapitre propose une quantification aussi précise que possible des effets directs d'un scénario « sans Schengen » sur la demande touristique. Comme il a été montré dans la partie I (chapitre 3.2), dans le scénario « Suisse sans Schengen », les ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa doivent demander un visa supplémentaire pour entrer en Suisse, le visa Schengen ne les autorisant plus à pénétrer sur le territoire suisse. La charge financière et administrative que représente ce visa supplémentaire constitue un obstacle et un handicap concurrentiel pour le tourisme suisse. Il faut donc s'attendre à un recul de la fréquentation touristique en cas de scénario « sans Schengen ». Ce chapitre évalue l'ampleur de cette baisse de la demande.

3.2.1. Difficultés de quantification des conséquences dans le domaine des visas

La question des visas affecte non seulement le tourisme, mais aussi d'autres domaines : la place économique et scientifique suisse, notamment, profite grandement de l'obtention facilitée des visas permise par le système Schengen et de la possibilité de se déplacer librement dans l'espace Schengen dont bénéficient les détenteurs d'un visa Schengen. On peut citer à titre d'exemple le cadre chinois d'un groupe pharmaceutique suisse ou la professeure indienne de l'EPFZ qui, sans visa Schengen supplémentaire, ne pourraient plus se rendre sans formalités dans les pays voisins pour assister à une conférence. Il en va de même pour tel ou tel groupe de chercheurs d'un pays tiers travaillant dans un État Schengen, qui devrait demander un visa suisse pour participer à un congrès spécialisé en Suisse. Le visa Schengen contribue donc largement aujourd'hui à l'attractivité de la place suisse.

La Genève internationale, qui abrite le siège de nombreuses organisations internationales et accueille des congrès internationaux, tire elle aussi grand profit du visa Schengen. Depuis un certain temps déjà, Genève est en concurrence avec d'autres villes pour l'installation de nouvelles organisations, dont certaines métropoles situées dans l'espace Schengen telles que Vienne ou Copenhague. Avec la fin du visa Schengen et de l'accord de représentation qu'il permet d'utiliser, les délégués de pays africains, en particulier, seraient parfois obligés d'effectuer de longs voyages pour demander un visa suisse (cf. partie I, chapitre 3.2.2). Cela diminuerait sensiblement l'attractivité de la ville de Genève comme siège d'organisations internationales.

Ces effets jouent sur l'attractivité de la Suisse et entrent donc en ligne de compte pour l'économie du pays. Ils sont toutefois très difficiles à quantifier. De plus, toute évaluation serait liée à un nombre trop important de variables, ce qui en retour rendrait les hypothèses correspondantes hasardeuses. C'est pourquoi l'étude Ecoplan se concentre exclusivement sur l'impact qu'aurait la fin de l'association à Schengen sur le tourisme, en renonçant à toute tentative de quantification de ses effets, probablement considérables, sur l'attractivité de la place suisse.

Mais même dans le domaine du tourisme, l'estimation des conséquences est tributaire de nombreuses variables, les données existantes étant lacunaires, et la facilité d'obtention du visa n'étant qu'un facteur parmi d'autres dans la décision d'opter pour telle ou telle destination touristique. Afin de pouvoir procéder néanmoins à l'estimation des éventuelles conséquences économiques, l'étude Ecoplan a dû s'appuyer sur diverses hypothèses dont certaines seulement reposent sur des données empiriques. C'est pourquoi différents scénarios sont formulés dans l'étude, dont les résultats sont présentés sous la forme de trois projections.

3.2.2. Méthode utilisée pour l'estimation des effets directs en matière de visas

L'illustration suivante décrit la démarche mise en œuvre dans l'étude Ecoplan pour évaluer le recul de la demande touristique, du nombre de voyageurs et de leurs dépenses, dans le scénario « sans Schengen ».

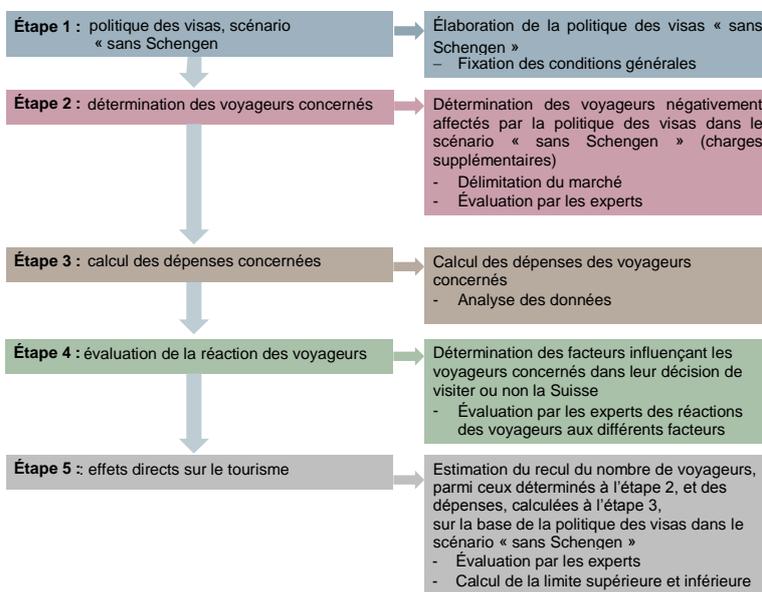


Illustration 13 : processus d'évaluation du recul de la demande touristique dans le scénario « sans Schengen » (source : Ecoplan)

Les conditions-cadres dans le domaine des visas (étape 1) ont déjà été précisément définies dans le scénario « Suisse sans Schengen » (partie I, chapitre 3.2). Ecoplan a ensuite estimé le nombre de voyageurs concernés par le scénario « sans Schengen » et leurs dépenses (étapes 2 et 3). Des réflexions sur la plausibilité et des estimations d'experts du tourisme ont ensuite permis d'évaluer le nombre de touristes que les démarches et frais supplémentaires occasionnés dissuaderaient de demander un visa pour la Suisse (étape 4). Le recul de la demande touristique a pu alors être calculé sur la base de la baisse estimée du nombre de voyageurs et de leurs dépenses en Suisse (étape 5).

3.2.3. Détermination des voyageurs concernés et de leur comportement de consommation (étapes 1 à 3)

La fin de l'association à Schengen a différentes conséquences selon le groupe-cible :

- *Suisses et ressortissants des États Schengen* : grâce à l'Accord sur la libre circulation des personnes, ces personnes ont le droit de se rendre sans visa dans l'espace Schengen ou en Suisse. Elles ne sont donc pas concernées par la fin de l'association à Schengen.
- *Ressortissants de pays tiers avec autorisation de séjour en Suisse* : les ressortissants de pays tiers avec autorisation de séjour en Suisse ont besoin d'un visa, selon leur pays d'origine, pour pouvoir se rendre dans l'espace Schengen depuis la Suisse. Selon les estimations du SEM, cette situation concerne environ 500 000 personnes. Cela n'a toutefois que des conséquences indirectes sur l'économie nationale, liées par exemple au fait que l'attractivité de la Suisse pâtirait de cette nouvelle situation. Cet effet n'a pas été quantifié dans le cadre de l'étude Ecoplan (cf. chapitre 3.2.1).

- *Voyageurs en provenance d'États tiers soumis à l'obligation de visa :*
 - *Voyageurs principalement intéressés par la Suisse :* pour les touristes, les personnes en voyage d'affaires et les autres personnes ayant l'intention d'entrer en Suisse uniquement, ou principalement intéressés par la Suisse, on suppose que la fin de l'association à Schengen n'induirait pas de changement dans leur comportement de voyage. Dans le scénario « sans Schengen », il leur suffirait de demander un visa suisse à la place d'un visa Schengen⁹². Les démarches liées à l'obtention du visa suisse pourraient toutefois être plus lourdes que pour le visa Schengen étant donné que dans le scénario « sans Schengen », le nombre de guichets où déposer une demande de visa (représentations et prestataires de services externes) serait moindre, et imposerait selon les cas des temps de déplacement plus importants. On suppose cependant que cela ne pèserait pas de manière significative sur la décision de voyager en Suisse : la diminution potentielle du nombre de voyageurs à cause de ces charges supplémentaires serait modeste.
 - *Personnes voyageant dans plusieurs pays :* pour les personnes souhaitant visiter plusieurs pays de l'espace Schengen ainsi que la Suisse, la réglementation des visas induite par le scénario « sans Schengen » entraînerait une charge financière et des démarches supplémentaires. En effet, celles-ci devraient demander un visa Schengen, mais aussi un visa suisse, ce qui pourrait occasionner des frais de voyage et des coûts d'opportunité plus élevés dans le cas où la Suisse met à disposition une quantité moindre de guichets de demande de visas. Il faut par ailleurs noter que la décision de visiter la Suisse en plus de l'espace Schengen est parfois prise spontanément, lors du voyage dans l'espace Schengen, et non pas au stade de la préparation du voyage dans le pays d'origine. Or, ces décisions spontanées ne pourront plus être prises s'il est nécessaire de demander un visa supplémentaire une fois que les voyageurs sont déjà entrés dans l'espace Schengen.
 - *Passagers en transit dans le cadre du trafic aérien :* lorsque les passagers d'entreprises de transport aérien bénéficiaires d'une concession en Suisse ne sortent pas de la zone de transit d'un aéroport, ils n'ont pas besoin, s'ils remplissent certains critères (comme la possession d'un document de voyage en règle), de visa pour la Suisse ou l'espace Schengen. On suppose que dans le scénario « sans Schengen », cette réglementation ne serait pas modifiée, et que, par conséquent, les passagers en transit ne seraient pas concernés.

⁹² Pour certains vols, le visa suisse ne suffit pas pour transiter par un aéroport de l'espace Schengen.

Partie II : Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin

Voyageurs	Conséquences du scénario « sans Schengen »
Personnes voyageant de la Suisse vers l'espace Schengen (à l'exception des étrangers domiciliés en Suisse soumis à l'obligation de visa dans l'espace Schengen)	minimes
Personnes des États Schengen voyageant en Suisse (à l'exception des étrangers domiciliés dans l'espace Schengen soumis à l'obligation de visa en Suisse)	minimes
Ressortissants d'États tiers soumis à l'obligation de visa voyageant exclusivement en Suisse	minimes à moyennes ⁹³
Ressortissants d'États tiers soumis à l'obligation de visa voyageant dans plusieurs pays, dont la Suisse	oui , quantifiés dans l'étude
Ressortissants d'États tiers avec autorisation de séjour en Suisse ou dans un État Schengen soumis à l'obligation de visa qui souhaitent voyager respectivement dans l'espace Schengen ou en Suisse	oui , non quantifiés dans l'étude
Voyageurs en transit	minimes

Illustration 14 : conséquences du scénario « sans Schengen » par catégorie de voyageurs (source : Ecoplan)

Selon la vue d'ensemble ci-dessus, dans un scénario « sans Schengen », ce sont surtout les voyageurs provenant d'États tiers soumis à l'obligation de visa et voyageant aussi dans d'autres pays Schengen qui seraient susceptibles de renoncer à visiter la Suisse. Il faut par ailleurs considérer le fait que les vacanciers présentent une demande plus élastique que d'autres groupes, tels que les personnes en voyage d'affaires. Mais même dans le cas de ces dernières, et malgré une demande moins élastique que celle des touristes, la diminution de l'attractivité de la Suisse dans le scénario « sans Schengen » entraînerait probablement un recul de la fréquentation. Les autres voyageurs, par exemple les personnes rendant visite à leur famille ou les étudiants, seraient assez peu touchés par une sortie de l'espace Schengen. Les répercussions sur les rares touristes en transit concernés susceptibles de renoncer à un arrêt en Suisse lors d'un vol *open jaw* sont négligeables pour la Suisse.

Cette étude s'efforce donc avant tout de quantifier la diminution du nombre de touristes effectuant un voyage dans plusieurs pays. Il convient néanmoins de mentionner les conséquences négatives sur l'attractivité de la place suisse pour les ressortissants de pays tiers autorisés à séjourner en Suisse ainsi que pour les personnes en voyage d'affaires, même si ces conséquences ne sont pas prises en compte dans l'étude.

Dans une seconde étape, le nombre de voyageurs a été évalué au moyen d'une analyse reposant sur des données de l'OFS, sur le monitoring des visas du SEM ainsi que sur des données de Suisse Tourisme (pour la description détaillée de la méthode et des calculs, on se référera à l'étude Ecoplan, pp. 55-64, le présent chapitre ne donnant qu'un résumé de cette analyse).

⁹³ Le scénario « sans Schengen » a aussi des répercussions sur les ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa et se rendant exclusivement en Suisse, puisque même pour les personnes se rendant exclusivement en Suisse, l'accord de représentation est souvent un instrument utile (par exemple quand il évite un déplacement coûteux à la section des visas compétente). À cela s'ajoute le cas de voyageurs possédant un visa pluriannuel à entrées multiples pour l'espace Schengen : ces personnes peuvent tout à fait prévoir un voyage exclusivement en Suisse, mais y renoncer compte tenu de l'obligation de demander un visa supplémentaire.

Partie II : Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin

L'illustration suivante donne un aperçu de la composition de l'ensemble des voyageurs en Suisse :

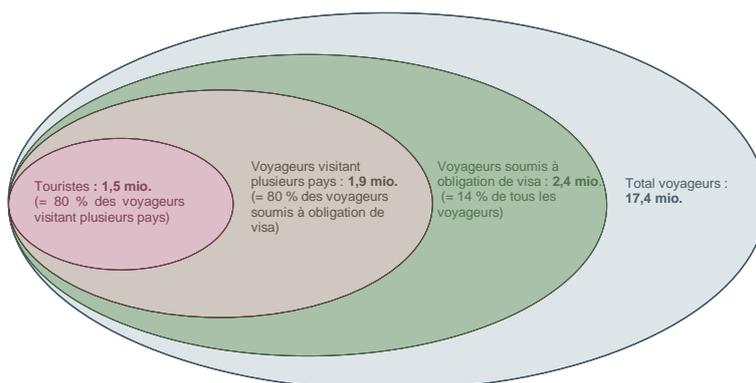


Illustration 15 : catégories de voyageurs dans le scénario « sans Schengen » (source : Ecoplan)

La proportion de personnes voyageant dans plusieurs pays sur la totalité des voyageurs soumis à l'obligation de visa a été évaluée à l'aide de la durée moyenne de leur séjour. En moyenne, les voyageurs venant de pays soumis à l'obligation de visa restent 1,85 nuit en Suisse⁹⁴. Les touristes chinois, qui y passent en moyenne 1,23 jour, s'attardent nettement moins longtemps que les voyageurs africains, par exemple, qui restent 3,29 jours. On suppose que les voyageurs qui restent moins de 2 jours en Suisse visitent aussi d'autres pays, et entrent donc dans la catégorie des personnes visitant plusieurs pays. Par ailleurs, on suppose que plus la durée moyenne du séjour est brève, plus la part de personnes visitant plusieurs pays est élevée. Selon les estimations d'Ecoplan, près de 80 % des voyageurs soumis à l'obligation de visa sont des personnes visitant plusieurs pays.

L'illustration suivante donne un aperçu de la composition des touristes concernés visitant plusieurs pays soumis à l'obligation de visa (1,5 million au total) :

Pays soumis à obligation de visa	Nombre total de voyageurs	Voyageurs visitant plusieurs pays (estimation)		Voyageurs concernés visitant plusieurs pays – touristes (estimation)	
		En valeur absolue	En % du pays d'origine	En valeur absolue	En % du pays d'origine
Chine (hors Taïwan, Hong Kong)	1 122 852	1 086 921	97 %	869 537	77 %
Thaïlande	97 133	86 448	89 %	69 159	71 %
Russie	133 043	70 513	53 %	56 410	42 %
Inde	266 427	189 163	71 %	151 331	57 %
Arabie saoudite et pays du Golfe	214 341	105 962	49 %	84 769	40 %
Autres pays soumis à obligation de visa	524 727	336 241	64 %	268 993	51 %
Total	2 358 523	1 875 248	80 %	1 500 199	64 %

Illustration 16 : composition des voyageurs concernés (source : Ecoplan)

⁹⁴ Données de l'OFS pour l'année 2015. Toutes catégories confondues, la durée moyenne de séjour est un peu plus longue : 2,04 jours.

Pour les groupes de touristes concernés, on peut déterminer ensuite les sommes moyennes dépensées :

Pays soumis à obligation de visa	Voyageurs concernés visitant plusieurs pays - touristes (estimation)	Dépenses moyennes par jour (CHF)	Durée moyenne du séjour (jours)	Dépenses concernées (mio. CHF)
Chine (hors Taiwan, Hong Kong)	869 537	330	1,2	352
Thaïlande	69 159	260	1,6	30
Russie	56 410	230	2,8	36
Inde	151 331	240	2,2	81
Arabie saoudite et pays du Golfe	84 769	430	2,9	106
Autres pays soumis à obligation de visa	268 993	318	2,3	193
Total	1 500 199			798

Illustration 17 : estimation des sommes dépensées (source : Ecoplan)

3.2.4. Estimation de la diminution du nombre de voyageurs concernés due aux démarches supplémentaires d'obtention de visa (étape 4)

Il s'agit ensuite de déterminer quels facteurs influencent la décision de voyager des personnes visitant plusieurs pays. Pour les personnes soumises à l'obligation de visa, les facteurs suivants sont particulièrement importants dans la décision de se rendre en Suisse :

- *Charge administrative et financière liée à l'obtention du visa suisse* : plus la charge administrative et financière engendrée par la demande d'un visa suisse supplémentaire est élevée, plus les répercussions sur les voyageurs concernés dans le scénario « sans Schengen » sont importantes.
- *Temps d'attente aux frontières suisses dû aux contrôles supplémentaires* : l'allongement des temps d'attente pourrait notamment dissuader les personnes dont le voyage fait partie d'un forfait et qui n'ont que peu de temps à disposition ainsi que les personnes effectuant un bref séjour de visiter la Suisse.
- *Autres facteurs* tels que la conjoncture du pays d'origine des voyageurs, la situation en matière de politique intérieure et extérieure, l'offre touristique de la Suisse, la compétitivité internationale de cette offre et l'évolution des taux de change.

Ces facteurs ont une influence variable sur la demande touristique. La fin de l'association à Schengen se traduirait directement par une charge administrative et financière supplémentaire pour obtenir le visa suisse ainsi que par des temps d'attente plus longs à la frontière. Ecoplan considère que les répercussions négatives de l'allongement de ces temps d'attente sur la demande touristique seraient relativement peu importantes, ces éventuels temps d'attente ne devant toutefois pas être négligés dans le cas des voyages faisant partie d'un forfait et étant précisément minutés, dans lesquels le facteur temps est un élément clé.

La charge administrative et financière supplémentaire imposée par l'obtention d'un visa suisse est d'une importance cruciale pour la décision de voyager en Suisse. La demande touristique dépend cependant aussi d'autres éléments présentés dans la catégorie « autres facteurs ». Ces facteurs comprennent la conjoncture ainsi que la situation en matière de politique intérieure et extérieure dans les pays d'origine, l'évolution du cours du franc suisse par rapport aux autres monnaies, ainsi que l'offre touristique de la Suisse.

Ainsi, la dévaluation considérable du rouble, ainsi que l'instabilité et la situation délicate de la Russie sur le plan de la politique extérieure ont entraîné un effondrement du nombre de touristes russes. D'autres facteurs peuvent aussi avoir un impact sur la demande touristique comme le risque d'attentats terroristes, l'image de la Suisse, certaines décisions politiques, etc. Selon Suisse Tourisme, la crise des réfugiés, par exemple, ou la recrudescence des attentats terroristes en Europe expliquent en partie le recul de la fréquentation touristique chinoise en 2015. Ces facteurs sont indépendants de l'association de la Suisse à Schengen.

Charge administrative et financière liée à l'obtention d'un visa suisse

La charge supplémentaire liée à l'obtention d'un visa suisse dans le scénario « sans Schengen » est susceptible de dissuader les personnes visitant plusieurs pays de se rendre en Suisse. Il est donc fondamental d'évaluer cette charge dans le scénario « sans Schengen ».

Les facteurs suivants doivent notamment être pris en compte :

- Prix du visa suisse et frais de traitement administratif par le prestataire externe
- Démarches administratives nécessaires pour se procurer les documents requis
- Coûts liés à la présentation personnelle du demandeur au guichet de dépôt de la demande

Selon le scénario « Suisse sans Schengen » (partie I, chapitre 3.2), on suppose que la Suisse imposerait pour la délivrance d'un visa suisse les mêmes conditions que pour le visa Schengen actuellement. De même, on suppose que le dossier à présenter pour le visa suisse serait identique à celui du visa Schengen. Il faut cependant rappeler que les représentations qui examinent les documents doivent toujours disposer des originaux. Par conséquent, un demandeur ne peut pas présenter en même temps les documents originaux à un guichet suisse et à un guichet Schengen.

Pour la saisie des données biométriques, il est nécessaire, indépendamment du pays d'origine ou du but du voyage, de se présenter en personne à un guichet de demande de visa pour la première demande. C'est pourquoi il est très important de pouvoir accéder simplement et rapidement à un tel guichet. La réduction du nombre de guichets de demande de visa dans le scénario « sans Schengen » pourrait obliger les demandeurs à parcourir de plus longues distances pour demander un visa suisse, ce qui pourrait leur occasionner des frais supplémentaires.

Variantes possibles de mise en œuvre

La charge administrative et financière engendrée par la demande d'un visa suisse dépend de la mise en œuvre du scénario « sans Schengen ». Or de nombreuses incertitudes pèsent sur celle-ci. On ne sait pas, par exemple, quels guichets de demande de visa la Suisse conserverait « sans Schengen », si les dispositions juridiques relatives aux prestataires externes seraient modifiées, ni comment la procédure de délivrance des visas sera organisée en 2030⁹⁵.

⁹⁵ On ne sait encore guère comment la procédure de délivrance des visas sera organisée en 2030. Il est tout à fait imaginable par exemple qu'en 2030, l'intégralité de la procédure se déroule en ligne, et qu'il ne soit donc plus nécessaire de se présenter en personne dans une représentation suisse. La procédure pourrait être centralisée et le visa remis seulement à la frontière lors de l'entrée sur le territoire. Mais dans la mesure où le progrès technologique nécessaire n'est pas garanti, et où on ne peut pas déterminer si cette technologie serait acceptée politiquement, ce scénario n'a pas été pris en compte.

Afin de prendre en compte dans la mesure du possible ces incertitudes, Ecoplan a envisagé deux variantes différentes de mise en œuvre :

- *variante « Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées »* : les dispositions juridiques actuelles s'appliquent, ce qui fait que le réseau de prestataires externes chargés de la délivrance du visa suisse et celui du visa Schengen ne coïncident pas, d'où des frais supplémentaires pour les voyageurs ;
- *variante « Demandes de visas Schengen et suisses intégralement coordonnées »* : recours à un réseau dense de prestataires externes habilités à délivrer des visas suisses et Schengen en un même lieu. Cette solution nécessiterait certains ajustements juridiques.

Les hypothèses utilisées pour ces deux variantes et leurs conséquences sur les voyageurs concernés sont expliquées en détail ci-après :

Hypothèses pour la variante « Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées »

Dans cette variante, on suppose que les dispositions légales relatives aux visas du système Schengen restent inchangées. L'illustration suivante présente les hypothèses de travail de cette variante et leurs conséquences pour un demandeur de visa :

Variante « Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées »	Conséquences possibles ⁹⁶
Moins de guichets de visas suisses « sans Schengen » : la fin des accords de représentation provoque une diminution du nombre de guichets où déposer une demande de visa dans le scénario « sans Schengen ».	Frais de voyage plus élevés (frais de déplacement et coûts d'opportunité en temps) pour le demandeur
Collaboration avec d'autres prestataires comme sous Schengen : pour des raisons juridiques (OMC), la Suisse doit procéder à un appel d'offres pour la sélection des prestataires externes. Il ne peut donc être garanti que le prestataire travaillant pour la Suisse soit le même que celui travaillant pour les États Schengen.	Frais de voyage plus élevés (frais de déplacement et coûts d'opportunité en temps) pour le demandeur
Restrictions dues à la protection des données : pour des raisons de protection des données, les prestataires externes n'ont pas le droit de transmettre les données personnelles d'un demandeur à d'autres États.	Le dépôt d'une demande de visa exige que le demandeur se présente à deux reprises, même dans l'hypothèse où la Suisse et les États Schengen travaillent avec les mêmes prestataires. D'où des frais de séjour, qui se composent de frais d'hébergement, de coûts d'opportunité en temps et de frais de déplacement entre les deux guichets.
Remise des documents originaux : le dépôt de la demande à proprement parler par la représentation étrangère doit se faire avec les documents originaux.	Cela peut entraîner un séjour plus long sur les lieux où se trouvent les guichets de demande de visa, d'où des frais de séjour. Étant donné que selon les dispositions en vigueur, les délais de traitement peuvent être plus ou moins longs, il est difficile de planifier le séjour et d'estimer sa durée.

Illustration 18 : hypothèses de la variante « Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées » et conséquences (source : Ecoplan)

Le montant des coûts supplémentaires devant être supportés par un demandeur dans le scénario « sans Schengen » dépend de sa situation (s'il est concerné par une suppression de guichet de demande de visa) et de la distance qu'il doit parcourir pour accéder à un guichet de visa Schengen ou suisse.

⁹⁶ Ces conséquences peuvent éventuellement se produire, mais ce n'est pas systématique, car elles dépendent de la situation de chaque demandeur.

L'illustration suivante donne un aperçu des situations dans lesquelles le demandeur peut se trouver et des coûts supplémentaires que cela entraîne pour lui :

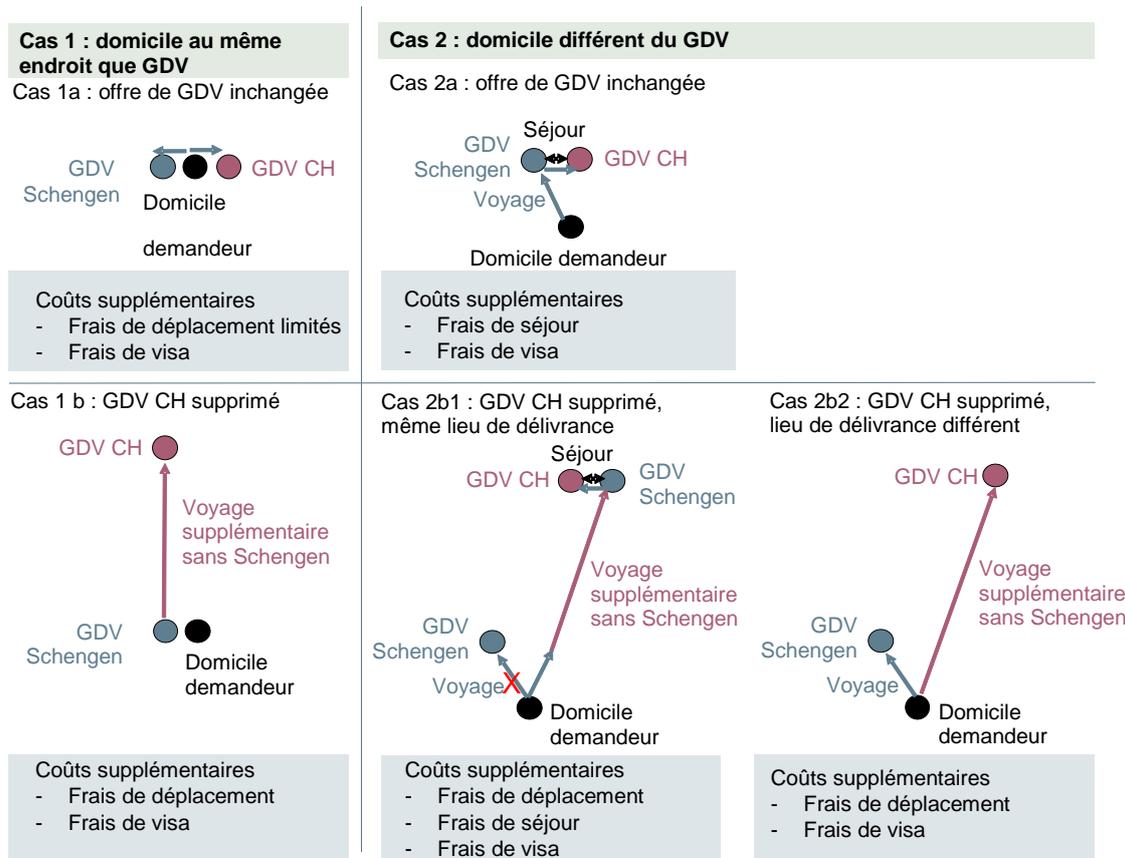


Illustration 19 : aperçu des coûts supplémentaires « sans Schengen » selon le domicile et l'offre suisse de guichets de demande de visa (source : Ecoplan). GDV signifie guichet de demande de visa. On considère que l'offre de GDV Schengen ne serait pas modifiée par une sortie de la Suisse de l'espace Schengen.

Indépendamment de la situation du demandeur, ce dernier doit s'acquitter de frais de visa. Ceux-ci comprennent le prix du visa suisse et éventuellement les frais de dossier perçus par le prestataire externe dans le cas où le traitement est effectué par un tel prestataire.

Dans le premier cas, le demandeur habite à une distance lui permettant de faire l'aller-retour au guichet de visa Schengen dans la journée. Il faut ici distinguer deux situations :

- Cas 1a : dans le scénario « sans Schengen », la Suisse met à disposition un guichet de demande de visa au même endroit que dans le scénario « avec Schengen ». Il en résulte, pour le demandeur, des frais de visa supplémentaires et des frais de déplacement modérés puisqu'il doit se rendre dans deux services différents.
- Cas 1b : la Suisse décide, dans le scénario « sans Schengen », de ne pas maintenir de guichet de demande de visa là où se trouvait jusqu'alors un guichet des visas Schengen. Le demandeur est alors obligé d'effectuer un voyage plus long pour demander le visa suisse. Il en résulte pour lui des frais de voyage supplémentaires, probablement nettement plus élevés que dans le cas 1a, étant donné que la distance supérieure occasionne des frais de déplacement plus élevés, mais aussi des coûts d'opportunité en temps supérieurs.

Dans le deuxième cas, le demandeur doit déjà effectuer un assez long déplacement pour demander un visa Schengen dans la mesure où il ne peut pas faire dans la journée l'aller et le retour entre son domicile et le guichet de demande de visa Schengen. Comme dans le premier cas, il faut ici distinguer deux situations :

- Cas 2a : dans le scénario « sans Schengen », la Suisse met à disposition un guichet de demande de visa au même endroit que dans le scénario « avec Schengen ». Le demandeur n'a pas de frais de voyage supplémentaires à supporter. Les documents originaux devant être déposés pour les deux visas, le demandeur ne peut pas demander simultanément le visa pour la Suisse et celui pour Schengen. On suppose que le demandeur attend à proximité que les documents originaux lui soient remis par l'un des deux services de délivrance de visas et qu'il les dépose dans la foulée au deuxième guichet. Cette attente entraîne des coûts supplémentaires pour le demandeur, d'une part pour l'hébergement, et d'autre part sous forme de coûts d'opportunité. On prend pour hypothèse que le demandeur doit attendre entre deux et trois jours la restitution des documents originaux⁹⁷.
- Cas 2b : la Suisse ne met pas à disposition de guichet de demande de visa à l'endroit où habite le demandeur. Celui-ci a alors deux possibilités :
 - Cas 2b₁ : le demandeur effectue les deux démarches en un même endroit géographique. Dans ce cas, il doit s'acquitter, en plus des frais de séjour, de frais de voyage supplémentaires. Sont considérés ici comme coûts supplémentaires uniquement les coûts qui n'auraient pas dû être endossés dans un scénario « avec Schengen », c'est-à-dire que les frais de voyage qui auraient aussi dû être réglés dans le scénario « avec Schengen » peuvent être déduits des frais de voyage « sans Schengen ».
 - Cas 2b₂ : le demandeur effectue les demandes de visas à des endroits géographiquement différents. Il économise alors les frais de séjour, mais doit supporter des frais de voyage supplémentaires plus importants. En effet, l'intégralité du voyage vers le guichet de demande de visa suisse peut être considérée comme coût supplémentaire, tandis que dans le cas 2b₁, les frais de voyage du scénario « avec Schengen » peuvent être déduits.

Les explications ci-dessus montrent que les dépenses supplémentaires supportées par un demandeur peuvent être d'un montant plus ou moins élevé en fonction de sa situation et de l'option choisie⁹⁸. Le montant des frais supplémentaires dépend des deux paramètres évoqués, mais aussi de nombreux autres facteurs tels que le pays d'origine du demandeur et les coûts d'opportunité. Il est de ce fait extrêmement difficile d'évaluer ces coûts supplémentaires, qui peuvent se situer dans une fourchette très large. Le surcoût est donc très variable en fonction des demandeurs concernés. Ainsi, non seulement les coûts d'opportunité varient entre les voyageurs de différents pays, mais à l'intérieur d'un même pays, il peut aussi y avoir de grandes différences de salaires et donc de manque à gagner entre les différents voyageurs⁹⁹.

⁹⁷ Selon les dispositions en vigueur, les délais de traitement peuvent être largement supérieurs à deux jours, il est donc difficile de planifier à l'avance le séjour et d'estimer sa durée. Dans l'hypothèse où le demandeur doit attendre entre deux et trois jours la restitution des documents originaux, nous partons du principe que le processus de traitement sera plus rapide à l'avenir.

⁹⁸ Le cas où la Suisse n'aurait pas de représentation dans un pays et où un demandeur de visa devrait demander un visa supplémentaire pour pouvoir se rendre jusqu'à la représentation la plus proche n'est pas pris en compte.

⁹⁹ Le salaire moyen et donc les coûts d'opportunité d'autres pays soumis à l'obligation de visa peuvent être nettement plus élevés que ceux de la Chine.

Dans la situation actuelle, les frais supplémentaires peuvent être estimés (avec toute la prudence requise) à environ 200 à 300 francs par visa. Pour l'étude Ecoplan, les calculs ont été effectués, dans le scénario « sans Schengen », avec des surcoûts de visa moyens de 300 francs pour la variante « *Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées* ».

Hypothèses pour la variante « Demandes de visas Schengen et suisses intégralement coordonnées » :

Dans cette variante, le scénario « sans Schengen » est établi à partir des dispositions suivantes pour l'an 2030 (horizon temporel de l'étude) :

- La Suisse collaborera intensément avec des prestataires de services externes. Cette collaboration renforcée permettra de conserver le même nombre de guichets de demande de visa, et la Suisse disposera de guichets de demande aux mêmes endroits que sous Schengen.
- Sur chaque site, la Suisse collaborera avec le même prestataire externe que la plupart des pays Schengen.
- Ce prestataire externe commun saisira une seule fois les données personnelles du demandeur pour le visa suisse et le visa Schengen et traitera les deux demandes. Cela implique l'envoi successif des documents originaux, y compris des données biométriques du prestataire externe aux représentations, contre rémunération supplémentaire. De ce fait, le demandeur n'aura pas besoin de séjourner longuement sur les lieux du guichet de demande de visa.

Quel que soit le domicile du demandeur, celui-ci n'aura pas à s'acquitter de frais supplémentaires, hormis les frais de visa et la rémunération supplémentaire pour double traitement du dossier. Ces frais supplémentaires s'élèveront à 20 francs. De ce fait, dans le scénario « sans Schengen », les surcoûts moyens de visa s'élèvent à 130 francs pour la variante « *Demandes de visas Schengen et suisses intégralement coordonnées* ».

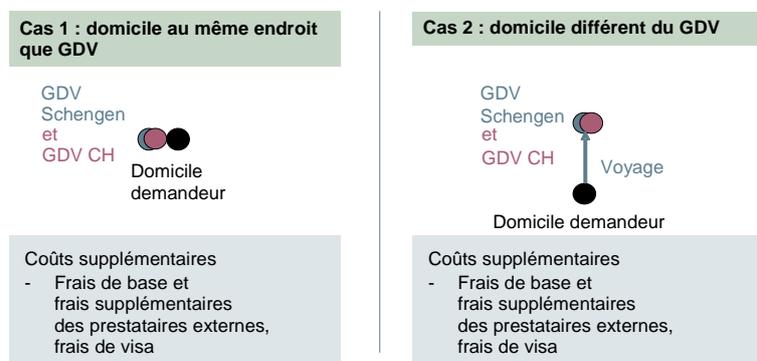


Illustration 20 : aperçu des coûts supplémentaires « sans Schengen » selon le domicile (source : Ecoplan)

En l'état actuel des choses, quelques obstacles s'opposent à la mise en œuvre de cette variante. D'une part, des difficultés juridiques se posent en cas de transmission des données Schengen, même en cas de prestataire identique (notamment pour des raisons de protection des données ou de systèmes nationaux incompatibles). D'autre part, il n'est pas évident que dans le scénario « sans Schengen », la Suisse puisse collaborer avec les mêmes prestataires que les autres pays Schengen et aux mêmes tarifs qu'aujourd'hui¹⁰⁰. Afin de simplifier le processus global de demande de visa, différentes méthodes sont testées dans le monde.

¹⁰⁰ Pour des raisons juridiques (OMC), la Suisse devrait procéder à un appel d'offres pour la sélection des prestataires externes. Il ne peut donc être garanti que le prestataire travaillant pour la Suisse soit le même que celui travaillant pour les États Schengen.

Déjà, on recourt à des stations biométriques mobiles permettant de prendre les empreintes digitales. Etihad Airways propose, en collaboration avec TT Services, un service en ligne permettant d'obtenir un visa pour les Émirats arabes unis. Ce visa peut être demandé en ligne en remplissant un formulaire et en téléchargeant les documents requis tels que photographie d'identité, copie du passeport et billet d'avion. De telles simplifications pourraient réduire les frais éventuels liés à l'obtention d'un visa suisse en sus du visa Schengen. La variante « *Demandes de visas Schengen et suisses intégralement coordonnées* » n'est donc pas réalisable en l'état actuel des choses, cependant, elle ne semble pas irréaliste au regard des simplifications de procédure envisageables à l'avenir.

Réaction des voyageurs

En raison des incertitudes importantes liées au contexte juridique de 2030 dans le scénario « sans Schengen » et des impacts différents sur les demandeurs de visa, on peut s'attendre à ce que ceux-ci soient exposés à des surcoûts très variables. La limite inférieure des frais supplémentaires de visa dans le scénario « sans Schengen » a été établie à 130 francs, ce qui correspond au surcoût moyen pour la variante « *Demandes de visas Schengen et suisses intégralement coordonnées* ». La limite supérieure a quant à elle été fixée à 300 francs de frais supplémentaires, ce qui correspond au surcoût moyen pour la variante « *Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées* ».

Afin d'obtenir une estimation de l'importance de ces frais supplémentaires, il convient de comparer ce surcoût lié à l'obtention du visa avec le coût global du voyage en Europe effectué par les personnes visitant plusieurs pays. Par rapport au coût total d'un voyage en Europe, estimé à 1600 francs, le surcoût éventuel de 130 à 300 francs lié au visa suisse est relativement faible¹⁰¹. En revanche, si l'on considère la Suisse comme destination séparée du voyage global, ces frais supplémentaires pèsent lourdement dans la balance. La limite supérieure du surcoût correspond quasiment aux dépenses moyennes pour une journée de voyage en Suisse, qui sont de 318 francs, tandis que la limite inférieure correspond à peu près à la moitié des sommes moyennes dépensées en une journée. Pour une durée de séjour moyenne de 1,85 journée et des dépenses journalières moyennes de 318 francs, les frais de visa s'élèvent au minimum à un peu plus d'un sixième et au maximum à un tiers des dépenses totales^{102 103}. Compte tenu de ce montant important par rapport aux dépenses totales, ces frais supplémentaires ne sont pas négligeables.

L'élasticité des prix de la demande touristique peut fournir de précieux renseignements sur la réaction de la demande touristique à une augmentation du prix du visa, ou plus précisément à des frais supplémentaires de visa. Elle mesure l'évolution en pourcentage de la demande touristique lorsque le prix d'un produit touristique augmente de 1 %. L'élasticité des prix de la demande touristique internationale varie fortement en fonction de la finalité du voyage, du pays d'origine des voyageurs, de la destination et d'autres facteurs.

¹⁰¹ Utours propose un voyage en Europe de sept jours avec séjour en Suisse pour à peine 600 francs. À cette somme s'ajoutent des frais de transport (vol aller-retour Pékin-Paris au prix actuel d'environ 600 francs) ainsi que les coûts d'une assurance voyage et les dépenses pour les souvenirs d'un montant global d'environ 1000 francs, soit un total de 1600 francs.

¹⁰² Pour les cinq pays d'origine considérés, les dépenses moyennes par jour sont supérieures à la moyenne de tous les pays, mais la durée du séjour est plus brève. La part des frais de visa dans les dépenses totales n'est donc pas moindre.

¹⁰³ Calcul : les voyageurs concernés dépensent en moyenne 318 francs par jour et séjournent 1,85 jour en Suisse. De ce fait, en tenant compte des frais de visa de 130 à 300 francs, ils dépensent en moyenne 720 à 890 francs en Suisse. La part des frais de visa représente donc au minimum 18 % et au maximum 34 % du coût total du voyage.

Les touristes réagissent plus fortement aux augmentations de prix que les personnes voyageant pour les affaires ou que celles qui rendent visite à leur famille ou à leurs amis. L'élasticité moyenne des prix pour la demande touristique internationale¹⁰⁴ se situe entre -0,6 et -0,8. Pour certaines catégories de touristes, l'élasticité peut atteindre -2. La demande touristique est donc élastique, c'est-à-dire que les augmentations de prix ont d'importantes répercussions négatives sur la demande. On considère qu'en cas de fin de l'association à Schengen, la sensibilité au prix des voyageurs concernés serait globalement légèrement supérieure à la moyenne, étant donné que pour les personnes visitant plusieurs pays, les différentes destinations sont dans une certaine mesure interchangeables. Les estimations suivantes sont établies à partir d'une élasticité des prix de -1.

En supposant que lors d'un voyage touristique, une personne dépense 318 francs par jour et séjourne 1,85 jour en Suisse, les frais supplémentaires de 130 à 300 francs représentent une majoration du prix de 18 % minimum à 50 % maximum. Pour une élasticité moyenne des prix de -1, la demande touristique reculerait de 18 % minimum et de 50 % maximum sous l'effet de cette augmentation des prix. On obtient des résultats comparables, avec une élasticité des prix identique, pour le recul de la demande survenant quand la Suisse est considérée comme un élément d'un voyage à forfait en Europe¹⁰⁵. En revanche, si l'on part du coût total d'un voyage à forfait en Europe, estimé à 1600 francs, et d'une élasticité des prix identique de -1, le surcoût lié au visa suisse occasionnerait un recul de la demande de 8 % minimum et de 19 % maximum¹⁰⁶.

3.2.5. Recul de la demande touristique (étape 5)

Au vu des explications précédentes, il faut s'attendre à un recul de la demande touristique en cas de scénario « sans Schengen ». Ce recul serait dû notamment au surcoût lié à l'obtention d'un visa suisse pour les personnes visitant plusieurs pays. Une éventuelle diminution de la demande touristique en cas de scénario « sans Schengen » dépendra d'une part du nombre de centres de demande de visas / représentations mis à disposition, et d'autre part de la volonté de la Suisse ou de ses possibilités de renforcer sa collaboration avec des prestataires de services externes. Il faut rappeler de nouveau ici que de nombreux autres facteurs qui ne sont pas pris en compte dans la présente analyse peuvent causer un recul ou une hausse de la fréquentation touristique.

Comme cela a déjà été dit, les nombreuses incertitudes rendent difficile d'évaluer la baisse de la fréquentation touristique à laquelle on peut s'attendre. Pour obtenir une estimation de la diminution du nombre de touristes en 2030, on a repris les deux variantes de mise en œuvre du chapitre 3.2.4. Comme cela y est expliqué, dans la variante « *Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées* », le nombre de touristes chute de 19 % à 50 % pour une élasticité de la demande touristique de -1, selon que l'on prend en compte les effets de la majoration des prix sur le prix du voyage global d'une personne visitant plusieurs pays ou uniquement sur la partie suisse du forfait (cf. chapitre 3.2.4).

¹⁰⁴ Crouch (1994), *Price elasticities in international tourism*.

¹⁰⁵ Utours, principal voyagiste de Chine commercialisant des voyages à forfait, propose un voyage de deux jours au Jungfrauoch avec hébergement, transport et nourriture pour environ 500 francs (hors avion). Le coût supplémentaire pour le visa entraîne donc aussi une majoration du prix de 26 à 60 %, et partant un recul maximal de la demande de 60 % pour une élasticité des prix de -1.

¹⁰⁶ Utours propose un voyage en Europe de sept jours avec séjour en Suisse pour à peine 600 francs. À cette somme s'ajoutent des frais de transport (vol aller-retour Pékin-Paris au prix actuel d'environ 600 francs) ainsi que les coûts d'une assurance voyage et les dépenses pour les souvenirs d'un montant global d'environ 1000 francs, soit un total de 1600 francs. Les frais supplémentaires entraînent ainsi une majoration du prix de 8 à 19 %.

Dans la variante « *Demandes de visas Schengen et suisses intégralement coordonnées* », on estime que le recul s'élève, selon les coûts de voyage pris en compte, à entre 8 et 18 %.

D'où l'estimation approximative suivante, pour les deux variantes, de la diminution de la demande touristique en 2030 :

- variante « *Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées* » : recul du nombre de touristes concernés soumis à l'obligation de visa d'environ 40 %;
- variante « *Demandes de visas Schengen et suisses intégralement coordonnées* » : recul du nombre de touristes concernés soumis à l'obligation de visa d'environ 15 %.

Les hypothèses suivantes ont été utilisées afin d'établir une projection des pertes financières dans le tourisme pour l'année 2030 en cas de fin de l'association à Schengen :

- les dépenses moyennes par jour et la durée moyenne du séjour restent constantes, c'est-à-dire que les valeurs pour l'année 2030 sont identiques aux valeurs de l'année 2015.
- le nombre de voyageurs concernés des « autres pays » augmente tous les ans dans des proportions identiques à ce qui a été prévu en moyenne pour les voyageurs de Thaïlande, de Chine, de Russie et d'Inde¹⁰⁷.
- la croissance annuelle pour les années 2026 à 2030 correspond à la croissance annuelle moyenne entre 2015 et 2026 pour tous les pays d'origine¹⁰⁸. Pour les touristes venant de Thaïlande, de Chine, de Russie et d'Inde, on table pour 2026 sur une croissance de 43 % par rapport à 2015. Cela correspond, pour la période allant de 2015 à 2026, à une croissance annuelle moyenne de 3,4 %.
- les mêmes taux de croissance sont utilisés pour les touristes et pour les autres catégories de voyageurs.

Sur la base de ces hypothèses, dans le scénario « sans Schengen », on peut s'attendre en 2030 pour les deux variantes aux pertes de chiffre d'affaires suivantes (cf. Illustration 21) :

- variante « *Demandes de visas Schengen et suisses intégralement coordonnées* » : recul de la demande de 200 millions de francs pour une diminution du nombre de voyageurs concernés de 15 % ;
- variante « *Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées* » : recul de la demande de 530 millions de francs pour une diminution du nombre de voyageurs concernés de 40 %.

Variante	Année 2030		
	Recul de la demande touristique	Nombre de touristes en moins	Modification de la demande touristique (mio. CHF)
Demandes de visas Schengen et suisses intégralement coordonnées	-15 %	env. 370 000	env. - 200
Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées	-40 %	env. 1 000 000	env. - 530

Illustration 21 : recul du nombre de touristes concernés soumis à l'obligation de visa et de leurs dépenses en Suisse pour l'année 2030 dans le scénario « sans Schengen » pour les deux variantes (source : Ecoplan)

¹⁰⁷ On ne dispose pas de données pour l'Arabie saoudite.

¹⁰⁸ On ne dispose pas de prévisions de croissance pour les années postérieures à 2026.

Si la Suisse reste dans le système Schengen, elle peut escompter en 2030, par rapport à 2015, une hausse du nombre de voyageurs concernés soumis à l'obligation de visa et de leurs dépenses de 3,4 % chaque année, soit un total de + 65 % sur toute la période.

Cependant, compte tenu des dispositions relatives aux visas dans le scénario « sans Schengen » et du recul attendu de la fréquentation touristique qui en découlerait, la croissance moyenne de la demande touristique prévue pour l'année 2030 baissera.

- Dans la variante « *Demandes de visas Schengen et suisses intégralement coordonnées* », avec un recul du nombre de touristes concernés soumis à l'obligation de visa de 15 %, la croissance annuelle diminuera pour s'établir à 2,3 %, soit seulement + 41 % sur toute la période 2015–2030.
- Dans la variante « *Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées* », avec un recul du nombre de touristes concernés soumis à l'obligation de visa de 40 %, on assistera à une baisse globale du nombre de voyageurs et des dépenses de 1 % par rapport à 2015. Chaque année, le nombre de voyageurs concernés soumis à l'obligation de visa, et donc leurs dépenses, baisseraient ainsi de 0,05 % entre 2015 et 2030.

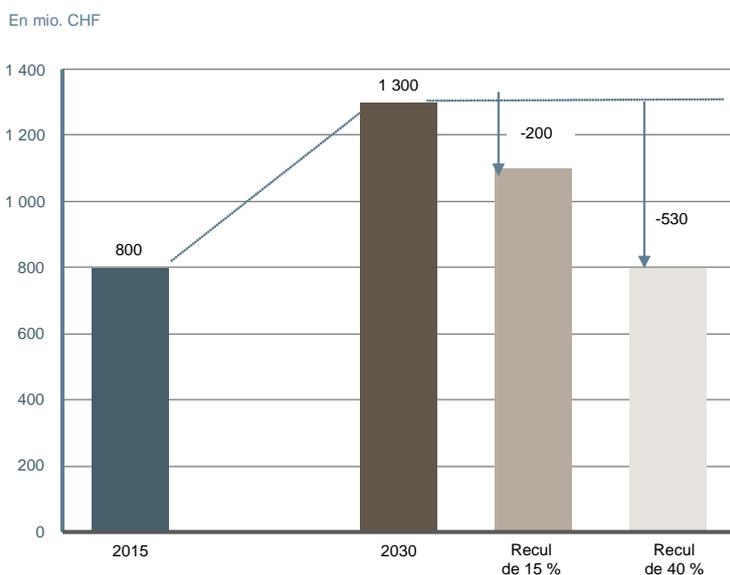


Illustration 22 : estimation des pertes financières subies par les voyageurs soumis à l'obligation de visa concernés en 2030 (source : Ecoplan)

3.3. Effets directs dans le domaine administratif et de l'asile

L'étude Ecoplan prend également en compte les coûts et les économies pour les pouvoirs publics du point de vue de leurs répercussions sur l'économie nationale. Ces données, collectées par l'administration, sont présentées dans la partie III du rapport. La fin de l'association à Schengen pourrait générer une économie annuelle de l'ordre de 40 millions de francs (notamment en frais de personnel et de fonctionnement informatique), et de 30 millions de francs sur les cotisations versées et sur les transferts aux institutions Schengen (cf. partie III du rapport).

La fin de l'association à Schengen entraînerait des coûts supplémentaires pour la Suisse en matière d'asile. Cela proviendrait essentiellement du fait que les transferts Dublin et les décisions de non-entrée en matière ne seraient plus possibles.

Il faudrait par ailleurs s'attendre à ce que le nombre de deuxièmes demandes augmente, puisque les demandeurs d'asile pourraient déposer une deuxième requête en Suisse après avoir essuyé un refus dans l'espace Dublin ou parallèlement à leur demande d'asile dans celui-ci (cf. partie III, chapitre 6.4.4). Le nombre de deuxièmes demandes supplémentaires représente une grande inconnue étant donné qu'on ne peut se référer à aucune donnée historique.

Ecoplan a donc élaboré deux hypothèses, l'une envisageant un petit nombre de deuxièmes demandes et l'autre un grand nombre. Dans la variante fondée sur un *petit nombre de deuxièmes demandes*, on suppose que 1 % des demandeurs d'asile ayant vu leur requête rejetée dans les pays voisins déposeraient une deuxième demande en Suisse, ce qui représente environ 1450 deuxièmes demandes en plus. Dans la variante retenant un *grand nombre de deuxièmes demandes*, on escompte que 10 % de ces demandeurs d'asile déposeraient une deuxième requête, ce qui représenterait 14 500 deuxièmes demandes supplémentaires. Au total, le scénario « sans Schengen » entraînerait, selon l'étude Ecoplan, un surcoût pour la Suisse de 283 à 1262 millions de francs dans le domaine administratif et de l'asile par rapport au scénario « avec Schengen ».

Deux variantes selon le nombre de deuxièmes demandes	Différences dans le scénario « sans Schengen » par rapport au scénario « avec Schengen »
Variante « peu de deuxièmes demandes »	
Économies dans le domaine administratif	40 mio. CHF/a
Économies de transfert aux instances Schengen	30 mio. CHF/a
Frais supplémentaires dans le domaine de l'asile (coûts de procédure, deuxièmes demandes)	-353 mio. CHF/a
Total des coûts supplémentaires variante « peu de deuxièmes demandes »	-283 mio. CHF/a
Variante « beaucoup de deuxièmes demandes »	
Économies dans le domaine administratif	40 mio. CHF/a
Économies de transfert aux instances Schengen	30 mio. CHF/a
Frais supplémentaires dans le domaine de l'asile (coûts de procédure, deuxièmes demandes)	-1 332 mio. CHF/a
Total des coûts supplémentaires variante « beaucoup de deuxièmes demandes »	-1 262 mio. CHF/a

Illustration 23 : effets directs dans le domaine administratif et de l'asile (source : Ecoplan)

4. Résultats de l'étude Ecoplan : effets globaux sur l'économie

4.1. Le modèle Ecoplan d'équilibre entre plusieurs pays

Les effets directs présentés ci-dessus ont servi de base au modèle Ecoplan d'équilibre général entre plusieurs pays. Ce modèle a permis de calculer l'impact économique du scénario « sans Schengen », c'est-à-dire les répercussions des effets directs sur des indicateurs macro-économiques tels que le produit intérieur brut et la consommation privée, en prenant en compte toutes les retombées. Pour la simulation de l'année 2030, on a utilisé un modèle d'équilibre général (*computable general equilibrium*, CGE) qui prend en compte les structures économiques locales de la Suisse et son intégration au commerce international, tout en reproduisant les migrations de travail avec les pays de l'espace Schengen ainsi qu'avec d'autres partenaires commerciaux importants. Les modèles CGE permettent de comparer ex ante et de manière systématique des stratégies commerciales alternatives (« avec Schengen » ou « sans Schengen »). Une approche explicative microéconomique, fondée sur le calcul des comportements des différents agents économiques, permet d'analyser les effets de substitution ainsi que l'impact sur les résultats et les revenus induits par les politiques économiques (comme la fin du partenariat Schengen) sur la base de postulats comportementaux plausibles validés par des données empiriques. Cette méthode peut être employée pour étudier la fin du système Schengen.

Les modèles CGE ont fait leurs preuves dans le conseil politique scientifique dont ils sont un instrument central, afin d'évaluer les conséquences économiques des mesures politiques sur les indicateurs économiques fondamentaux tels que le produit intérieur brut, le chômage, les restructurations sectorielles ou le commerce extérieur¹⁰⁹.

4.2. Résultats du modèle : impacts sur l'économie nationale

Les développements suivants rendent compte des effets sur l'économie nationale calculés par Ecoplan par simulation des effets directs. L'étude elle-même contient également des simulations séparées pour chacun de ces effets. Pour des raisons de place, le présent rapport ne présente pas de façon détaillée les résultats modélisés pour chaque domaine. On peut toutefois les retrouver dans l'étude (cf. Ecoplan, pp. 92-109).

Différentes variantes ont été élaborées pour analyser l'impact économique global sur chacun des domaines étudiés car l'examen de toutes les combinaisons possibles n'aurait pas de sens : projection basse, intermédiaire et haute. Le tableau suivant montre l'impact de chacune des trois variantes du scénario « sans Schengen » calculées pour les trois domaines. Il faut souligner qu'il est impossible de définir la probabilité avec laquelle les différentes variantes peuvent de se produire. Elles sont toutes réalistes et dépendent considérablement de la réaction des États voisins de la Suisse.

Variantes de mise en œuvre	Contrôle systématique aux frontières	Visas	Asile et aspects administratifs
Projection basse	Développement maximal des capacités de contrôle	<i>Demandes de visas Schengen et suisses intégralement coordonnées</i>	Peu de deuxième demandes
Projection intermédiaire	Développement moyen des capacités de contrôle	<i>Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées</i>	Peu de deuxième demandes
Projection haute	Développement minimal des capacités de contrôle	<i>Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées</i>	Beaucoup de deuxième demandes

Illustration 24 : composition des différentes variantes dans les trois domaines étudiés (source : Ecoplan)

¹⁰⁹ Pour une description formelle détaillée du modèle d'équilibre général Ecoplan, on se référera à l'étude. Voir Ecoplan, pp. 89-91.

Partie II : Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin

Voici les principaux indicateurs tels qu'ils se présentent dans les trois projections (basse, intermédiaire et haute) :

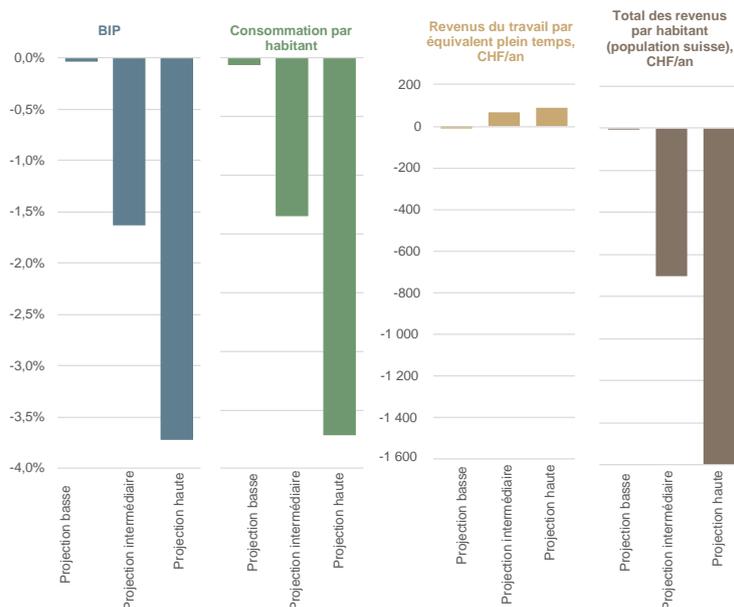


Illustration 25 : impact économique « sans Schengen » pour l'année 2030 (source : Ecoplan)

C'est l'introduction de contrôles systématiques aux frontières par les pays voisins qui aurait l'influence la plus négative sur l'économie suisse. L'ampleur du préjudice économique dépend de la manière dont les pays voisins effectueraient les contrôles aux frontières. Pour ce qui est de la consommation par habitant, le domaine de l'asile, en particulier, subirait lui aussi des répercussions significatives. Si le nombre de deuxième demandes supplémentaires résultant de la fin de l'accord d'association au système Dublin était élevé, plus d'un milliard de francs basculerait de la consommation des ménages vers l'État, afin de financer le traitement de ces deuxième demandes. Cela n'aurait qu'une influence réduite sur le produit intérieur brut, mais diminuerait la consommation privée par habitant. Le recul de la demande touristique en provenance des pays soumis à l'obligation de visa serait considérable, conduisant à des pertes sensibles dans le secteur du tourisme. Mais du point de vue de l'économie nationale, cet impact négatif resterait modéré par rapport à celui des contrôles systématiques aux frontières.

Très grande incertitude quant à l'ampleur des impacts économiques

Dans le cas d'une mise en œuvre favorable à la Suisse de la fin de l'accord d'association à Schengen, les effets quantifiables sur l'économie du pays resteraient minimes. Ce serait par exemple le cas si les pays voisins de la Suisse investissaient des ressources très importantes (près d'un milliard de francs par an) pour garantir des contrôles aux frontières avec le moins d'embouteillages possible. Si elle abandonnait l'association à Schengen, la Suisse se rendrait dépendante des pays voisins et des États Schengen.

Préjudice économique potentiellement important en cas de fin de l'association de la Suisse à Schengen

L'illustration 25 montre néanmoins également que le potentiel de préjudice en cas de fin de l'association à Schengen est très élevé.

En cas de mise en œuvre défavorable à la Suisse, le potentiel de préjudice économique serait très important, et pourrait aller jusqu'à une diminution de la consommation par habitant de 3,2 %, une perte de revenu (annuelle) d'environ 1600 francs par tête, ou une baisse du PIB pouvant atteindre 3,73 % (cf. Illustration 28). La baisse du PIB par habitant, qui serait de 4,89 %, serait supérieure à celle du PIB. Cela s'explique par le fait que seule une partie des travailleurs frontaliers s'établiraient en Suisse. Le recul du nombre de travailleurs frontaliers entraînerait une réduction de l'activité économique, et donc du PIB, plus importante que l'augmentation de la population résidant en Suisse. Par conséquent, l'impact négatif sur le PIB par habitant serait supérieur à celui sur le PIB.

Dans la variante présentant le plus fort préjudice potentiel, le commerce extérieur aussi serait considérablement affecté (cf. Illustration 28). Dans un cas aussi défavorable, les importations connaîtraient la même évolution que le PIB et diminueraient de 3,74 %. Il faudrait s'attendre à un impact nettement plus négatif encore sur les exportations, qui régresseraient même de 5,6 %. Cela s'expliquerait avant tout par les délocalisations qui résulteraient de l'abaissement du nombre de travailleurs frontaliers. Ces délocalisations concerneraient essentiellement les branches fortement exposées à la concurrence internationale, c'est-à-dire les secteurs à vocation exportatrice.

Si la fin de l'association à Schengen se faisait d'une manière favorable à la Suisse, l'impact négatif sur les indicateurs économiques serait à peine perceptible. Les pertes économiques quantifiables seraient clairement inférieures à 0,1 % (cf. Illustration 27).

Dans la variante intermédiaire, située entre les deux extrêmes, le PIB diminuerait de 1,64 % (cf. Illustration 26). La perte de consommation par habitant s'élèverait dans ce cas à 1,35 % et la perte de revenu (annuelle) à 702 francs par tête.

Les explications suivantes montrent que la fin de l'association suisse à Schengen aurait des conséquences différentes sur les salaires et les rendements du capital.

La diminution du nombre de travailleurs frontaliers et partant la raréfaction de la main-d'œuvre en Suisse provoqueraient une légère augmentation des salaires réels. La libre circulation des personnes permettrait de compenser partiellement la réduction du nombre de travailleurs frontaliers grâce à l'installation en Suisse d'une partie de ces travailleurs (jusqu'à 130 000 personnes, familles comprises). La raréfaction de la main-d'œuvre et la légère augmentation des salaires entraîneraient aussi une hausse des revenus du travail pour les employés. Dans la variante intermédiaire, cette hausse serait de 65 francs par équivalent plein temps et par an. Pour la projection haute, on a calculé qu'elle pourrait atteindre 88 francs par équivalent plein temps et par an et qu'elle serait quasiment nulle dans la projection basse.

Le modèle Ecoplan permet seulement de calculer l'impact moyen des mesures envisagées sur la Suisse entière. Comme la diminution du nombre de travailleurs frontaliers serait surtout concentrée sur les régions proches des frontières, il faut aussi s'attendre à ce que les effets soient plus manifestes dans ces régions.

Pour les revenus du capital, la Suisse courrait le risque d'être confrontée à des pertes relativement importantes, notamment à cause des contrôles systématiques aux frontières : si ces contrôles provoquent des embouteillages, une partie des travailleurs frontaliers cesserait de venir, ce qui provoquerait une baisse des rendements du capital, un fléchissement des investissements en Suisse, et un transfert des capitaux investis en Suisse vers l'étranger (délocalisations).

Selon la variante intermédiaire, les revenus du capital diminueraient de 2,15 % ou de 4,92 milliards de francs en 2030. En cas de fin de l'association à Schengen, les revenus du capital accuseraient une baisse pouvant atteindre 4,81 % ou près de 11 milliards de francs (projection haute).

Dans l'ensemble, la fin de l'association suisse à Schengen pourrait entraîner des pertes de revenus significatives.

Ces pertes globales de revenus seraient principalement imputables (comme cela a été évoqué plus haut) aux pertes de revenus du capital, qui seraient plus élevées que l'effet légèrement positif sur les revenus du travail. Dans la variante intermédiaire, on a calculé une diminution du revenu de 4,72 milliards de francs en 2030, ce qui correspondrait à un montant de 702 francs par habitant. Le préjudice potentiel (projection haute) pourrait atteindre 10,7 milliards de francs, soit 1600 francs par habitant.

Par ailleurs, il convient de nuancer les répercussions sur l'économie en fonction de leur répartition géographique.

Répartition géographique – forte concentration sur les régions de Bâle, de Genève et du Tessin ainsi que sur les destinations les plus prisées du secteur touristique

Les impacts économiques analysés ci-dessus concernent systématiquement la Suisse entière. Ces impacts étant toujours très fortement liés à la diminution des travailleurs frontaliers dans les régions de Bâle, de Genève et du Tessin, ces espaces seraient très fortement affectés. Les pertes économiques calculées se concentreraient donc essentiellement dans les régions de Bâle, de Genève et du Tessin. Les autres régions qui approvisionnent ces trois espaces fortement touchés pourraient elles aussi être affectées. Par ailleurs, la fin de l'association à Schengen limiterait le développement touristique potentiel des régions cherchant essentiellement à attirer les voyageurs de pays toujours soumis à l'obligation de visa (notamment la Chine, l'Inde, la Russie et le monde arabe). Cela pourrait notamment concerner des destinations très appréciées telles que la région de la Jungfrau, Saint-Moritz, la Suisse centrale, mais aussi les grandes villes suisses.

Pays limitrophes de la Suisse : gagnants et perdants

Les acteurs économiques les plus fortement touchés par la fin de l'association à Schengen seraient les entreprises des régions de Bâle, de Genève et du Tessin qui recourent fortement aux travailleurs frontaliers, l'industrie touristique, mais aussi les travailleurs frontaliers domiciliés dans les pays voisins. Ceux d'entre eux qui changeraient d'emploi ou de domicile devraient supporter des coûts supplémentaires. Les travailleurs frontaliers continuant à faire la navette en Suisse malgré l'attente à la frontière devraient s'attendre à des coûts supplémentaires liés à cet engorgement qui pourraient atteindre 3 milliards de francs chaque année.

Cependant, la fin de l'association suisse à Schengen ne causerait pas que des pertes pour l'économie suisse ; elle s'accompagnerait également d'une (modeste) augmentation du revenu global des pays voisins, évaluée à + 0,05 % (variante intermédiaire). Cela s'explique notamment par le fait que les travailleurs frontaliers occuperaient alors un emploi dans les pays limitrophes, et qu'on assisterait à un transfert du capital productif de la Suisse vers ces pays. Pour les autres pays, aucune conséquence notable des contrôles systématiques aux frontières entre la Suisse et ses voisins n'est escomptée.

Une fraction seulement des effets économiques a pu être quantifiée.

Toutes les conséquences économiques notables d'un contrôle systématique aux frontières en matière de visas et d'asile n'ont pu être quantifiées ni analysées dans toutes leurs répercussions. Les effets quantifiés ne prennent donc pas toute la mesure des conséquences économiques d'une fin de l'association à Schengen, étant donné que certains autres aspects, par exemple des failles de sécurité créées par une collaboration policière devenue plus difficile, ne sont pas du tout pris en compte. Par ailleurs, il faut rappeler que les projections quantitatives portent sur un horizon temporel éloigné. Il ne peut être exclu que la fin de l'association suisse à Schengen entraîne des pertes encore plus importantes pendant la phase de transition.

4.3. Vue d'ensemble graphique des trois variantes

4.3.1. Projection intermédiaire

	Suisse	Pays Schengen voisins	Autres pays Schengen	Reste du monde
Activité économique				
PIB – produit intérieur brut	-1,64 %	0,12 %	0,00 %	0,00 %
PIB par habitant	-2,18 %			
Prosperité/consommation par tête	-1,35 %			
Exportations	-2,42 %	0,17 %	0,00 %	0,00 %
Importations	-1,59 %	0,11 %	0,00 %	0,00 %
Prix des facteurs (salaires et rendement du capital)				
Salaires (main-d'œuvre peu qualifiée)	0,06 %	-0,04 %	0,00 %	0,00 %
Salaires (main-d'œuvre très qualifiée)	0,08 %	-0,06 %	0,00 %	0,00 %
Rendement du capital	-0,54 %	0,05 %	0,00 %	0,00 %
Revenus du travail et du capital (revenus du travail des « autochtones », revenus suisses des capitaux)				
Revenus du travail (main-d'œuvre peu qualifiée)	0,06 %	-0,04 %	0,00 %	0,00 %
Revenus du travail (main-d'œuvre très qualifiée)	0,08 %	-0,06 %	0,00 %	0,00 %
Revenus du capital	-2,15 %	0,15 %	0,00 %	0,00 %
Total revenus	-0,98 %	0,05 %	0,00 %	0,00 %
Revenus du travail main-d'œuvre peu et très qualifiée	65	Mia. CHF CHF/équivalent plein temps		
Revenus du capital	-4,92	Mia. CHF		
Total revenus	-4,72	Mia. CHF		
	-702	CHF/habitant (population suisse)		
Temps d'attente à la frontière (coûts en temps)	-0,19	-3,05 Mia. CHF		

Illustration 26 : impact économique « sans Schengen » (année 2030), variante intermédiaire (source : Ecoplan)

Partie II : Les conséquences économiques de l'association à Schengen/Dublin

4.3.2. Projection basse

	Suisse	Pays Schengen voisins	Autres pays Schengen	Reste du monde
Activité économique				
PIB – produit intérieur brut	-0,03%	0,00%	0,00 %	0,00 %
PIB par habitant	-0,01 %			
Prosperité/consommation par tête	-0,06 %			
Exportations	-0,05 %	0,00%	0,00 %	0,00 %
Importations	-0,04 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Prix des facteurs (salaires et rendement du capital)				
Salaires (main-d'œuvre peu qualifiée)	-0,01 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Salaires (main-d'œuvre très qualifiée)	-0,01 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Rendement du capital	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Revenus du travail et du capital (revenus du travail des « autochtones », revenus suisses des capitaux)				
Revenus du travail (main-d'œuvre peu qualifiée)	-0,01 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Revenus du travail (main-d'œuvre très qualifiée)	-0,01 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Revenus du capital	-0,01 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Total revenus	-0,01 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Revenus du travail main-d'œuvre peu et très qualifiée	-11	Mia. CHF	CHF/équivalent plein temps	
Revenus du capital	-0,02	Mia. CHF		
Total revenus	-0,05	Mia. CHF	CHF/habitant (population suisse)	
	-8			
Temps d'attente à la frontière (coûts en temps)	-0,10	-1,36	Mia. CHF	

Illustration 27 : impact économique « sans Schengen » (année 2030), projection basse (source : Ecoplan)

4.3.3. Projection haute

			Autres pays Schengen	Reste du monde
Activité économique				
PIB – produit intérieur brut	-3,73 %	0,28%	0,00 %	0,00 %
PIB par habitant	-4,89 %			
Prosperité/consommation par tête	-3,21 %			
Exportations	-5,60 %	0,40%	0,00 %	0,00 %
Importations	-3,74 %	0,26 %	0,00 %	0,00 %
Prix des facteurs (salaires et rendement du capital)				
Salaires (main-d'œuvre peu qualifiée)	0,00 %	-0,10 %	-0,01 %	0,00 %
Salaires (main-d'œuvre très qualifiée)	0,12 %	-0,14 %	0,01 %	0,00 %
Rendement du capital	-1,21 %	0,11 %	0,01 %	0,00 %
Revenus du travail et du capital (revenus du travail des « autochtones », revenus suisses des capitaux)				
Revenus du travail (main-d'œuvre peu qualifiée)	0,00 %	-0,10 %	-0,01 %	-0,01 %
Revenus du travail (main-d'œuvre très qualifiée)	0,12 %	-0,14 %	0,01 %	0,00 %
Revenus du capital	-4,81 %	0,34 %	0,00 %	0,00 %
Total revenus	-2,22 %	0,11 %	0,00 %	0,00 %
Revenus du travail main-d'œuvre peu et très qualifiée	0,26	Mia. CHF	CHF/équivalent plein temps	
	88			
Revenus du capital	-11,01	Mia. CHF		
Total revenus	-10,74	Mia. CHF	CHF/habitant (population suisse)	
	-1 597			
Temps d'attente à la frontière (coûts en temps)	-0,11	-1,64	Mia. CHF	

Illustration 28 : impact économique « sans Schengen » (année 2030), projection haute (source : Ecoplan)

Partie III Les conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin

1. Situation

La présente partie du rapport porte sur les conséquences financières que l'association aux accords de Schengen et de Dublin a pour le secteur public. Elle ne se limite pas à un récapitulatif des coûts résultant de l'association, mais elle leur oppose aussi les économies réalisées grâce à Schengen et à Dublin.

Les travaux de préparation du présent rapport ont révélé que les coûts comme les économies variaient d'une année à l'autre. Ces variations s'expliquent non seulement par le développement dynamique de la coopération dans le cadre des accords de Schengen et de Dublin (p. ex. modernisation périodique des systèmes informatiques ou introduction de nouveaux systèmes), mais aussi par la dépendance à des phénomènes globaux (comme les fluctuations des flux migratoires). Le présent rapport porte sur une période de cinq ans (2012-2016) parce qu'il a été estimé que cela permettait de présenter des résultats qui reflètent le mieux possible la réalité. Les coûts et les économies sont détaillés pour chacune des cinq années civiles couvertes par le rapport. Dans la mesure du possible, ces données ont été complétées par des informations relatives aux années précédentes ou suivantes à chaque fois que cela paraissait utile et était possible.

Comme dans la partie I du rapport, consacrée au scénario « Suisse sans Schengen/Dublin », les conséquences financières sont, dans la présente partie, traitées par thèmes. Les effets sur le personnel qui se reflètent également dans les coûts sont par contre présentés dans un chapitre séparé (p. 98 ss), car les postes Schengen/Dublin ne peuvent pas tous être attribués clairement à un domaine spécifique. À chaque fois que la méthode choisie (comparaison de l'état actuel avec un scénario hypothétique « Suisse sans Schengen ») impliquait que le calcul des coûts ou des économies repose sur des hypothèses établies dans la partie I, des renvois ont été introduits pour en avertir le lecteur.

Une des hypothèses qui sous-tend le présent rapport est que la Suisse, si elle devait renoncer à son association à Schengen, aspirerait au maintien du niveau de sécurité intérieure que lui procure la collaboration avec Schengen. La présente partie du rapport contient donc un chapitre spécial donnant un aperçu des coûts supplémentaires auxquels la Suisse devrait s'attendre si elle était obligée de compenser les instruments directement ou indirectement liés à Schengen en matière de sécurité intérieure (SIS, Prüm, etc.) par des mesures qui lui sont propre (pp. 102 -104).

Ces calculs ne tiennent en revanche pas compte des coûts que la Suisse pourrait avoir à supporter si elle se retirait de la coopération Schengen/Dublin. La déconnexion des banques de données SIS et VIS, en particulier, provoquerait sans aucun doute des frais uniques significatifs, sans compter le développement d'un système d'établissement des visas qui serait propre à la Suisse ainsi que l'ajustement du système RIPO. Ces coûts ne peuvent pas être estimés de manière fiable.

Enfin, un aperçu général des coûts et des économies pour tous les secteurs analysés est présenté à la p. 111.

2. Le domaine « frontières »

Comme cela a été mis en évidence dans le scénario « Suisse sans Schengen » (partie I, chapitre 2.2), la suppression du contrôle systématique des personnes aux frontières intérieures de l'espace Schengen n'a guère eu de conséquences financières directes pour la Suisse. L'abandon des contrôles aux frontières intérieures a toutefois été compensé par un renforcement du contrôle et de la surveillance aux frontières extérieures. Dans ce contexte, la Suisse a repris plusieurs instruments au fil du développement de l'acquis de Schengen, ce qui a entraîné de nouvelles dépenses. Les conséquences financières résultent notamment de la participation à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes Frontex ainsi qu'aux fonds européens (Fonds pour les frontières extérieures et Fonds pour la sécurité intérieure, volet « Frontières ») et de l'échange de données relatives aux passagers aériens, les données API (*Advanced Passenger Information*). Dans le domaine des frontières, il faut aussi s'attendre à des conséquences financières notables du fait de la mise en œuvre de l'ambitieux projet informatique « Smart Borders ». Si les répercussions financières de ce projet visant à créer des « frontières intelligentes » ne touchent pas encore la période sous rapport, les coûts que la Suisse doit se préparer à assumer à ce titre seront malgré tout l'objet d'un bref commentaire.

2.1 Constructions et autres infrastructures aux frontières nationales

Comme cela a été mis en évidence dans la partie I relative au scénario « Suisse sans Schengen » (p. 6), l'Administration fédérale des douanes (AFD) et le Corps des gardes-frontière (Cgfr), qui en dépend, ont maintenu leur présence à la frontière avec un dispositif de contrôle dans le cadre de leurs tâches douanières, car la Suisse n'est pas membre de l'union douanière européenne. C'est pourquoi, en comparaison avec les pays limitrophes, l'infrastructure à la frontière (bureaux de douane, postes-frontières, signalisation) est restée pratiquement la même. Il n'y a pas non plus eu beaucoup de changement dans les effectifs du Cgfr, qui ont été renforcés uniquement dans la perspective des engagements dans le cadre de Frontex (cf. chapitre « Charges de personnel », p.100). Seuls les aéroports font exception à cette règle puisqu'il a fallu changer les aménagements pour pouvoir séparer les passagers Schengen des autres voyageurs, ajustements qui ont coûté plus de 100 millions de francs. Ces coûts ont toutefois été supportés intégralement par les sociétés privées exploitant les aéroports et n'ont donc pas grevé le budget de la Confédération.

Comme la Suisse et la Principauté de Liechtenstein ne se sont pas associées aux accords de Schengen simultanément, la frontière entre les deux pays a temporairement été considérée comme frontière extérieure de l'espace Schengen entre 2008 et 2011. En conséquence, la Suisse a été contrainte de mettre en œuvre toute une série de mesures à titre transitoire afin d'assurer la sécurité de cette frontière compte tenu de sa nature particulière. En 2008 et 2009, ces mesures transitoires ont entraîné des coûts d'investissement et de personnel uniques de 4,5 millions de francs au total. Une fois que le Liechtenstein a rejoint l'espace Schengen le 19 décembre 2011, ces mesures temporaires ont pu être démantelées.

En résumé, il n'y a donc pas eu de répercussions financières dans le domaine des constructions et autres infrastructures aux frontières nationales durant la période sous rapport.

2.2 Frontex

Dans le domaine des frontières, ce n'est pas seulement la participation de la Suisse aux fonds européens qui a eu des répercussions financières, mais aussi, avant tout, sa participation à l'Agence Frontex. L'arrangement réglant la participation de la Suisse à Frontex¹¹⁰ est entré en vigueur au 1^{er} août 2010. Depuis cette date, la Suisse verse des contributions annuelles à l'agence. Si l'envoi de garde-frontières suisses en renfort d'opérations Frontex a fait augmenter les charges du Cgfr, la possibilité de prendre part à des vols de rapatriement Frontex a aussi permis certaines économies. Toutes les charges et toutes les économies dues à la participation à Frontex peuvent être clairement catégorisées comme ayant été induites par Schengen. Les chapitres suivants sont consacrés à une discussion individuelle des charges et des économies réalisées dans le cadre des paiements de contributions, des opérations du Cgfr et des vols de rapatriement liés à la participation de la Suisse à Frontex. Pour terminer, une synthèse de tous ces éléments est présentée sous forme de tableau.

2.2.1 Contributions payées par la Suisse

Les contributions dues par la Suisse sont calculées sur la base du budget de Frontex au moyen de la formule standard spécifiée dans l'accord d'association¹¹¹. En conséquence, le montant de la contribution varie en fonction du budget annuel de Frontex. En raison du développement toujours plus important de l'agence et de l'absorption de tâches supplémentaires, notamment en lien avec la migration illégale, ce budget n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années.

Il faut s'attendre à ce que les contributions augmentent encore ces prochaines années. En 2016, Frontex a été remplacée par une nouvelle agence, qui a repris non seulement le nom, mais aussi la personnalité juridique de Frontex, y compris l'accord réglant les modalités de participation de la Suisse. Les compétences de la nouvelle agence ont été élargies et ses ressources accrues, ce qui implique une augmentation de son budget. Cette augmentation est reportée de manière proportionnelle sur les contributions de la Suisse. Selon les dernières estimations, la contribution pour 2017 pourrait atteindre environ 13 millions de francs.

2.2.2 Opérations du Cgfr

Depuis 2011, la Suisse participe aux opérations de l'agence Frontex non seulement financièrement, mais aussi par le détachement de personnel. Chaque année, les garde-frontières suisses prennent part à différentes opérations à raison d'environ 1500 jours de travail en moyenne par an. Les coûts (transport, hébergement, repas) occasionnés par ces activités sont en grande partie pris en charge par l'agence et remboursés à la Suisse. Les salaires, par contre, continuent d'être versés par le Cgfr. Les onze nouveaux postes créés au Cgfr en raison de l'association à Schengen/Dublin servent donc notamment à assurer ce type d'opérations (cf. chapitre 8.2).

¹¹⁰ RS 0.362.313

¹¹¹ Dans la plupart des cas, le calcul des contributions à l'UE dans le cadre de Schengen est fait sur la base de la formule standard établie à l'art. 11, al. 3, AAS : la Suisse apporte au budget une contribution annuelle « au prorata du pourcentage de son produit intérieur brut par rapport au produit intérieur brut de l'ensemble des pays participants ». Cela signifie qu'il faut commencer par déterminer le coefficient reflétant la part représentée par le PIB de la Suisse pour une année déterminée dans le PIB agrégé de tous les autres États participant à Schengen. Ce coefficient est ensuite appliqué aux charges annuelles de l'UE pour une mesure déterminée dans le cadre de l'application et du développement de l'acquis de Schengen. Comme les contributions à l'UE sont toujours dues en euros, le cours du franc suisse par rapport à l'euro a un effet considérable sur les coûts effectifs. Sauf indication contraire, les contributions dont il est fait état dans la suite du rapport reposent sur les chiffres du compte d'État et se rapportent à l'année civile au cours de laquelle le paiement en question a été exécuté et non à l'exercice budgétaire de l'UE. Une contribution pour 2012 qui n'aurait été payée qu'en 2013, par exemple, figure donc dans le présent rapport pour l'année 2013 et non pour 2012.

La nouvelle agence Frontex disposera désormais d'une réserve d'intervention rapide permanente de 1500 experts en protection des frontières. Dans le cadre de contacts bilatéraux avec l'UE, la Suisse s'est déclarée prête à mettre à la disposition de cette réserve 16 experts en protection des frontières (0,8 % des effectifs du Cgfr). Comme les engagements de la réserve d'intervention rapide sont limités dans le temps, ces 16 experts ne seront pas détachés simultanément et ne seront pas affectés à des missions permanentes. Malgré leur affectation à la réserve d'intervention rapide, ils devraient donc pouvoir continuer de prendre part à des engagements courants de Frontex dans la même mesure que jusqu'ici.

2.2.3 Vols de rapatriement

Depuis janvier 2009, la Suisse a la possibilité de prendre part à des vols collectifs de l'UE coordonnés et cofinancés par Frontex pour assurer le rapatriement de personnes tenues de rentrer chez elles. Jusqu'en 2014, la Suisse n'y a eu recours que rarement en raison des normes de sécurité imposées par les polices cantonales. En novembre 2015, le DFJP et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ont décidé de prendre part définitivement et sans réserve aux vols collectifs de l'UE. Le coût de l'exécution des renvois peut ainsi être réduit de manière significative, notamment parce que les frais de vol ainsi que le coût de l'encadrement médical sont intégralement remboursés par Frontex. En 2016, cette formule a permis d'économiser plus d'1,5 million de francs. À l'avenir, la nouvelle agence Frontex financera et organisera encore plus de vols collectifs, ce qui devrait permettre d'accroître encore les économies réalisées dans le domaine du retour.

2.2.4 Synthèse : dépenses et économies résultant de la participation à Frontex

Pour la période sous rapport, les charges entraînées par la participation à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes Frontex ont été les suivantes (en EUR et en CHF¹¹²) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributions (EUR)	3 251 175	3 029 200	2 990 700	3 903 000	9 878 000
Contributions (CHF)	4 063 969	3 635 040	3 738 375	4 683 600	10 371 900
Jours d'engagement des garde-frontières suisses	1145	1264	1397	1500	1639
Coût des jours d'engagement (CHF) ¹¹³	255 335	281 872	311 531	334 500	365 497
Total des dépenses (CHF)	4 319 304	3 916 912	4 049 906	5 018 100	10 737 397
Remboursements Frontex (EUR)	305 534	284 798	315 277	400 214	332 858
Remboursements vols collectifs UE (EUR)	-	-	42 716	334 253	1 473 535
Total remboursements (EUR)	305 534	284 798	357 993	734 467	1 806 393
Total remboursements (CHF)	381 918	341 758	447 491	881 361	1 896 713
Total (CHF)	3 937 386	3 575 154	3 602 415	4 136 739	8 840 684

Illustration 29 : dépenses, remboursements et économies résultant de la participation à Frontex (en EUR et en CHF). Ne sont pas prises en compte les charges salariales pour les garde-frontières prenant part à des opérations Frontex. Elles seront traitées séparément au chap. 8.2.

2.3 Fonds européens (FFE/FSI Frontières)

2.3.1 Fonds pour les frontières extérieures

Le Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE) est un fonds de solidarité visant à soutenir en particulier les États Schengen qui, en raison de leurs vastes frontières terrestres et maritimes, doivent supporter à long terme des coûts élevés pour assurer la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen. Pour la période 2007-2013¹¹⁴, un budget total de 1820 millions d'euros a été fixé. La Suisse y a participé dès 2009, avec effet rétroactif. Comme son adhésion à Frontex, la participation de la Suisse au FFE est régie par un accord spécial¹¹⁵. La Suisse a versé au fonds un total de 70,5 millions de francs (53,4 millions d'euros) et a obtenu des remboursements totalisant 20,4 millions de francs (17,6 millions d'euros)¹¹⁶.

Comme pour Frontex, les contributions financières annuelles ont été calculées selon la formule standard fondée sur le PIB. En contrepartie de ses contributions, la Suisse a reçu chaque année des dotations destinées au cofinancement de projets nationaux.

¹¹² Sont appliqués les taux de change fixés chaque année par l'Administration fédérale des finances.

¹¹³ Comprenant les frais de voyage, de transport, d'hébergement et de repas, le matériel, la formation etc., mais non les charges salariales, qui seront traitées séparément au chapitre 8.2.

¹¹⁴ Les fonds de l'UE ont une durée qui est liée à celle du cadre financier pluriannuel de l'UE, couvrant une période de sept ans.

¹¹⁵ RS 0.362.312

¹¹⁶ Ces montants ont été calculés sur la base de toute la durée du fonds. Dans le cadre du présent rapport, seuls les chiffres de 2012 à 2016 ont cependant été pris en compte.

Ces allocations étaient le résultat d'une planification annuelle, dans le cadre de laquelle la Suisse avait la possibilité de requérir le soutien du FFE. La Suisse a reçu les dernières dotations en novembre 2016. Dans le tableau récapitulatif ci-dessous, les dotations sont totalisées pour chacune des années du programme.

Dans le domaine des visas, la Suisse a utilisé une partie des fonds alloués par le FFE pour cofinancer sa connexion au système central d'information sur les visas de l'UE (CS-VIS) et la mise en place d'un nouveau système national dans le domaine des visas. Dans le domaine des frontières, elle s'en est servie pour cofinancer de nouveaux systèmes de contrôle aux frontières, y compris les équipements requis, le détachement de deux agents de liaison en matière de migration (attachés de migration) ainsi qu'un volet du projet de raccordement de la Suisse au système d'information Schengen de la deuxième génération (SIS II).

Pour la période sous rapport, les contributions versées au FFE et les dotations reçues du FFE se présentent de la manière suivante (en EUR et en CHF¹¹⁷) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributions versées au FFE	11 682 000 €	20 731 429 €	-	-	-
Contributions versées en CHF	14 602 500 CHF	24 877 715 CHF ¹¹⁸	-	-	-
Dotations reçues du FFE	4 299 020 €	5 664 961 €	-	-	-
Dotations reçues en CHF	4 959 236 CHF ¹¹⁹	6 458 492 CHF	-	-	-
Total	9 643 264 CHF	18 419 223 CHF	-	-	-

Illustration 30 : contributions payées au Fonds européen pour les frontières extérieures et dotations reçues du fonds (en EUR et en CHF)

2.3.2 FSI Frontières

En 2014, le FFE a été remplacé par un nouvel instrument appelé « Fonds européen pour la sécurité intérieure volet Frontières » (FSI Frontières). Créé pour la période de 2014 à 2020, le FSI Frontières est un fonds de solidarité, tout comme l'était le FFE. Son but est d'accroître l'efficacité des contrôles afin d'améliorer la protection des frontières extérieures et de réduire le nombre des entrées illégales. De plus, il doit permettre à l'UE de réagir rapidement et efficacement aux crises d'ordre sécuritaire susceptibles de compromettre le fonctionnement du système Schengen. Dans le contexte de la crise migratoire persistante, ce fonds joue un rôle important non seulement en tant que symbole de solidarité, mais aussi en tant qu'instrument concret de soutien en matière de sécurité des frontières extérieures de Schengen. Le Parlement a donné son feu vert à la participation de la Suisse au FSI Frontières le 16 décembre 2016. Au terme du délai référendaire, l'ordonnance régissant cette participation est entrée en vigueur le 11 avril 2017. Le fonds étant une institution de l'UE et la Suisse ne faisant pas partie de cette dernière, un accord bilatéral additionnel portant sur la participation des États associés, en l'occurrence de la Suisse, a dû être conclu. Cet accord détermine le montant de la contribution financière helvétique ainsi que les droits et obligations découlant de sa participation.

¹¹⁷ Sont appliqués les taux de change fixés chaque année par l'Administration fédérale des finances.

¹¹⁸ Le paiement pour l'année 2013 se compose de la contribution annuelle (16 473 715 EUR) et du paiement de correction (4 257 714 EUR).

¹¹⁹ Ces allocations annuelles sont versées en deux tranches : 50 % au moment de l'approbation des programmes annuels, à titre d'avance, et 50 % au moment de l'approbation du bilan des programmes annuels, à titre de versement final. Le taux de change ne correspond donc pas aux cours fixés par l'Administration fédérale des contributions pour 2012 ou 2013.

Le calcul des contributions de la Suisse et des autres États associés est fait sur la base de la formule standard de Schengen, conformément à l'AAS. Selon cette formule, « la Suisse contribue à ces frais au prorata du pourcentage de son produit intérieur brut par rapport au produit intérieur brut de l'ensemble des pays participants ». Le mode de calcul est le même que pour le FFE. Pour la période de 2014 à 2020, le budget du FSI Frontières se monte à 2,76 milliards d'euros (sans compter les contributions des États associés). Il est prévu que la Suisse participe au fonds à raison de 144 millions de francs au total, ce qui représente 20,6 millions de francs en moyenne par an pour la période sous rapport¹²⁰. Pour ce qui est des dotations escomptées, leur montant ne peut, pour le moment, être déterminé avec précision ni par an ni au total, car elles dépendent, entre autres, du coût des projets concrets pour lesquels un cofinancement par le fonds est requis. Selon les dernières estimations, il faut s'attendre à ce que la Suisse reçoive environ 21 millions de francs sur toute la durée du FSI Frontières.

Pour la période sous rapport, les contributions versées au FSI Frontières et les dotations reçues du fonds sont l'objet des estimations suivantes (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributions au FSI (estimations)	-	-	20 601 444	20 601 444	20 601 444
Dotations du FSI (estimations)	-	-	2 857 143	2 857 143	2 857 143
Total	-	-	17 744 301	17 744 301	17 744 301

Illustration 31 : FSI Frontières : contributions et dotations estimées (en CHF) ; valeurs moyennes réparties rétroactivement sur les années couvertes par le fonds

2.4 Système de renseignement avancé sur les passagers (API)

Dans le sillage de son association à Schengen, la Suisse a mis en œuvre la directive 2004/82/CE du Conseil de l'UE visant à améliorer le contrôle aux frontières (extérieures) et à lutter contre l'immigration clandestine en créant les bases légales nécessaires à la mise en place d'un système national de transmission des données relatives aux passagers aériens (*Advanced Passenger Information*, API). Les données API sont des données personnelles ainsi que des indications concernant les documents de voyage et le vol que les compagnies aériennes transmettent aux autorités de contrôle aux frontières des aéroports de destination avant même l'atterrissage de l'avion. La Suisse a satisfait aux exigences de la directive en adaptant sa législation sur les étrangers (art. 104 et 120b LEtr). Les coûts de développement de l'interface API pour la Suisse, totalisant un peu moins de 3 millions de francs, se sont répartis sur les années 2007 à 2011. Les données relatives aux passagers, fournies sous forme électronique par les compagnies aériennes, sont comparées au contenu des banques de données (SYMIC, RIPOL, SIS) par un procédé de recherche automatique et les concordances sont mises à disposition des autorités de contrôle aux frontières avant même l'atterrissage de l'appareil. Avec la révision de l'art. 104 LEtr, entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2015, les fonctions du système API ont été ajustées pour permettre une automatisation complète des recherches dans les banques de données pertinentes.

¹²⁰ Il ne s'agit là que d'une estimation, car le montant définitif de la participation de la Suisse ne sera calculé qu'en 2019, sur la base des chiffres du PIB pour les années 2013 à 2017 qui seront disponibles au 31 mars 2019. La Suisse pourra probablement participer au fonds dès le deuxième semestre 2018, avec effet rétroactif à partir de 2014. Par conséquent, le tableau récapitulatif ne contient que des estimations pour les années en question.

Pour la période sous rapport, les coûts d'exploitation et de développement de l'interface API ont été les suivants (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Coûts de développement	179 458	90 813	157 851	176 764	120 829
Coûts d'exploitation	397 209	406 543	262 027	277 243	310 792
Total	576 667	497 356	419 878	454 007	431 621

Illustration 32 : coûts d'exploitation et de développement de l'interface API pour la Suisse (en CHF)

2.5 Perspectives : projets Smart Borders et ETIAS

Dans le cadre de l'ambitieux projet informatique Smart Borders, l'UE a adopté le 30 novembre 2017 les règlements (UE) n° 2017/2226¹²¹ et (UE) n° 2017/2225¹²² qui prévoient la mise en place d'un système d'enregistrement automatique des entrées et des sorties (Entry-Exit-System, EES) de tous les ressortissants de pays tiers, qu'ils soient soumis ou non à l'obligation de visa. Les deux règlements sur l'EES ont été notifiés à la Suisse le 17 janvier 2018 et sont actuellement traités dans la procédure de reprise au niveau national. L'entrée en service de l'EES à l'échelle de l'UE est prévue pour 2020 et elle entraînera des adaptations des infrastructures de contrôle à la frontière. S'il est encore trop tôt pour évaluer les répercussions financières de manière fiable, la Commission européenne estime le coût de développement du système EES, y compris les coûts d'exploitation pour la première année, à 480 millions d'euros au total au niveau de l'UE. Elle prévoit de financer cet investissement au moyen du FSI Frontières. Au niveau national, 14,2 millions de francs sont actuellement prévus pour la réalisation du projet, en comptant un soutien de quelque 4,5 millions d'euros du FSI Frontières. Les coûts d'exploitation annuels sont estimés à 2,8 millions de francs.

Fin 2016, la Commission européenne a en outre présenté un projet de règlement portant sur la création d'un système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS). À l'image du système américain ESTA (*Electronic System for Travel Authorisation*), ETIAS permettrait d'automatiser l'octroi d'autorisations d'entrée aux ressortissants d'États tiers qui ne sont pas soumis à l'obligation de visa. Ces personnes continueraient d'être exemptées de visa, mais seraient tenues de requérir une autorisation avant d'entrer dans l'espace Schengen. Les délibérations au sujet du projet ont commencé au début de l'année 2017. Comme dans le cas de l'EES, la Suisse serait tenue de reprendre ce développement de l'acquis de Schengen. Les conséquences et les coûts de l'introduction et de l'exploitation du système pour la Suisse ne peuvent pas encore être estimés de manière fiable. L'UE prévoit des coûts de développement du système ETIAS d'environ 212 millions d'euros au total et des coûts d'exploitation annuels pour les États Schengen d'environ 29 millions d'euros. Ces derniers devraient cependant être couverts par le produit des taxes payées par les voyageurs pour l'obtention de l'autorisation.

¹²¹ Règlement (UE) n° 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives et de protection contre les risques, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011, JO L 327 du 09.12.2017, p. 20.

¹²² Règlement (UE) n° 2017/2225 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 modifiant le règlement (UE) n° 2016/399 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/de sortie, JO L 327 du 09.12.2017, p. 1.

2.6 Synthèse : répercussions financières dans le domaine des frontières

En résumé, les coûts *induits par Schengen* dans le domaine des frontières se présentent de la manière suivante pour la période sous rapport (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Frontex	4 319 304	3 916 912	4 049 906	5 018 100	10 737 397	28 041 619
Fonds européens	14 602 500	24 877 715	20 601 444	20 601 444	20 601 444	101 284 547
API	576 667	497 356	419 878	454 007	431 621	2 379 529
Total des coûts	19 498 471	29 291 983	25 071 228	26 073 551	31 770 462	131 705 695

Illustration 33 : coûts non spécifiques induits par Schengen dans le domaine des frontières (en CHF)

Il convient de mettre en parallèle les économies et les dotations *induites par Schengen* dans le domaine des frontières (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Dotations/remboursements Frontex	381 918	341 758	447 491	881 361	1 896 713	3 949 241
Dotations fonds européens	4 959 236	6 458 492	2 857 143	2 857 143	2 857 143	19 989 157
Total des économies et des dotations	5 341 154	6 800 250	3 304 634	3 738 504	4 753 856	23 938 398

Illustrations 34 : économies et dotations non spécifiques induites par Schengen dans le domaine des frontières (en CHF)

En résultent les répercussions financières de l'association à Schengen dans le domaine des frontières, présentées dans le tableau suivant (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Coûts	19 498 471	29 291 983	25 071 228	26 073 551	31 770 462	131 705 695
Économies et dotations	5 341 154	6 800 250	3 304 634	3 738 504	4 753 856	23 938 398
Total des coûts	14 157 317	22 491 733	21 766 594	22 335 047	27 016 606	107 767 297

Illustration 35 : Répercussions financières induites par Schengen dans le domaine « frontières » (en CHF)

Durant la période sous rapport, l'association à Schengen se solde donc, dans le domaine des frontières, par des coûts de 108 millions de francs au total, ce qui représente à peu près 21,5 millions de francs par an. Il s'agit là de dépenses périodiques qui n'existeraient pas sans l'association à Schengen. Il importe toutefois de relever d'une part que certains des chiffres indiqués sont le résultat de simples estimations et d'autre part que toutes les conséquences de l'association à Schengen sur le domaine des frontières ne peuvent pas être chiffrées : les opérations de Frontex aux frontières extérieures de l'espace Schengen ont aussi des répercussions sur les flux migratoires vers la Suisse et, indirectement, allègent le budget de la Confédération.

3 Le domaine « visas »

C'est probablement dans le domaine de la coopération en matière de visas que l'association à Schengen a entraîné les changements les plus profonds pour la Suisse : comme le visa suisse pour les séjours de courte durée de 90 jours au plus a été purement et simplement remplacé par le visa Schengen, toute la procédure d'établissement des visas a dû être complètement réaménagée pour être adaptée à Schengen. Ce remaniement a entraîné des coûts considérables dans le domaine informatique, notamment durant la phase transitoire. En contrepartie, les nombreuses possibilités de coopération dans le cadre de Schengen ont permis des économies substantielles dans le réseau de représentations.

3.1 Le système d'information sur les visas (VIS) et les systèmes informatiques qui s'y rapportent

Les répercussions financières dans le domaine des visas sont dues en premier lieu à la création du nouveau système d'information sur les visas VIS dans l'ensemble de l'espace Schengen. Le VIS se compose d'une banque de données centrale, d'une interface nationale dans chacun des États Schengen et d'une infrastructure de communication entre les deux. Contrairement au SIS, dans le domaine de la coopération policière, le VIS n'est pas un instrument additionnel créé au niveau multilatéral, mais un instrument qui est venu se substituer aux systèmes nationaux de délivrance des visas. En conséquence, les coûts de mise en place et d'exploitation du VIS ne peuvent pas être considérés comme de nouvelles dépenses induites exclusivement par l'association à Schengen (voir la suite du texte pour davantage de détails).

3.1.1 Contributions payées par la Suisse

Peuvent être classées dans la catégorie des coûts clairement induits par Schengen les contributions au développement et à l'exploitation de la banque de données centrale du VIS payées par la Suisse à l'UE. Depuis 2008, la Suisse participe en effet aux coûts de développement et d'exploitation du VIS par le versement de contributions annuelles. En 2012, l'exploitation et le développement du VIS ont été repris par l'agence eu-LISA créée alors. Depuis cette date, les contributions de la Suisse sont partagées entre la Commission européenne et eu-LISA. En plus de ses contributions au fonctionnement du système, la Suisse participe aussi aux frais d'administration et de personnel d'eu-LISA. Ces contributions sont étudiées dans un chapitre spécial (cf. chapitre 7.1).

Pour la période sous rapport, la Suisse a donc versé les contributions suivantes (en EUR et en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributions VIS payées à la Commission européenne (EUR)	892 689	1 179 053	578 834	354 614	481 979
Contributions VIS payées à eu-LISA (EUR)	-	-	-	1 110 434	- ¹²³
Total en EUR	892 689	1 179 053	578 834	1 465 048	481 979
en CHF ¹²⁴	1 115 861	1 414 864	694 601	1 758 058	506 078

Illustration 36 : contributions annuelles versées à la Commission européenne et à eu-LISA pour le VIS (en EUR et en CHF). Ne sont pas comprises les contributions versées à eu-LISA pour les frais d'administration et de personnel.

3.1.2 Coûts de réalisation et d'exploitation du VIS

Si les contributions payées résultent clairement de l'association à Schengen, la situation est plus complexe en ce qui concerne les coûts de mise en œuvre au niveau national : depuis 2008, la reprise du système et la mise en œuvre de l'ordonnance VIS (raccordement au VIS et système de communication VISION/VIS-Mail) a entraîné, pour la partie informatique, des coûts d'environ 71,87 millions de francs pour la réalisation et l'exploitation en Suisse. Seule une partie de ces coûts peut toutefois être considérée comme induite par Schengen, car la Suisse aurait été contrainte de se doter d'un système de délivrance de visas biométriques – qu'elle aurait aussi dû moderniser par la suite – même si elle n'avait pas été associée à Schengen.

En Suisse, le VIS a été mis en œuvre en deux temps : dans le sillage de l'association, il a d'abord fallu, comme mesure transitoire, créer une interface entre le système national d'élaboration et de contrôle automatisé des visas (EVA), alors en exploitation, et le VIS. Les *investissements* requis pour remplir cette exigence de l'UE ont totalisé 17,8 millions de francs. Ces frais d'ajustement du système EVA doivent être considérés comme induits par Schengen.

Dans une étape suivante, entre 2011 et 2014, la Suisse a développé ORBIS, un nouveau système de délivrance des visas destiné à servir d'interface nationale avec le VIS en remplacement de l'ancien système EVA. Le développement d'ORBIS, en exploitation depuis le 20 janvier 2014, a coûté environ 10,1 millions de francs au total. Ces coûts ne peuvent pas être considérés comme induits par Schengen, car le système EVA aurait de toute manière dû être remplacé, vu son âge. Certains investissements auraient donc été nécessaires pour le développement d'un nouveau système national d'établissement des visas même s'il n'y avait pas eu d'association à Schengen. Comme la reprise de l'acquis de Schengen impliquait l'exigence d'un raccordement au VIS, il n'y a jamais eu d'estimations pour le développement d'un nouveau système de délivrance des visas propre à la Suisse. Par souci d'exhaustivité, les coûts d'investissement pour cette dernière étape de réalisation, dont une partie est tombée dans la période sous rapport, ont malgré tout été inclus dans l'aperçu suivant.

¹²³ Eu-LISA n'a présenté cette facture qu'en 2017.

¹²⁴ Sont appliqués les taux de change fixés chaque année par l'Administration fédérale des finances.

Les coûts d'exploitation de l'interface nationale avec le VIS ne peuvent pas non plus être considérés comme induits par Schengen, car la Suisse n'aurait pas pu se passer d'un système de délivrance des visas, même si elle n'aurait pas dû se raccorder au VIS et ce système aurait lui aussi occasionné des coûts d'exploitation. Ces coûts figurent donc eux aussi dans le tableau uniquement pour des raisons de transparence.

Les coûts d'investissement résultant de la première étape de réalisation (transformation du système EVA en interface nationale avec le VIS) ont totalisé 17,8 millions de francs. Avec les coûts de la seconde étape de réalisation (développement d'ORBIS), les coûts d'investissement à fin 2016 représentent environ 27,9 millions de francs au total. Sur ce montant, 8,94 millions de francs tombent dans la période de 2012 à 2016 sous rapport. En résumé, les coûts d'investissement et d'exploitation pour la période sous rapport se présentent de la manière suivante (à souligner que seuls les coûts d'adaptation du système EVA peuvent être considérés comme induits par Schengen), en francs :

	2012	2013	2014	2015	2016
Adaptation du système EVA (1 ^{ère} étape)	557 162	-	-	-	-
Développement du système ORBIS (2 ^e étape)	4 513 061	3 870 502	-	-	-
Coûts d'exploitation EVA/ORBIS ¹²⁵	2 005 323	2 862 092	4 310 079	3 061 166	2 832 239
Total	7 075 546	6 732 594	4 310 079	3 061 166	2 832 239

Illustration 37 : coûts du raccordement de la Suisse au VIS (en CHF)

3.1.3 Coûts de réalisation et d'exploitation de VIS-Mail et de VISION

VIS a la particularité d'être fondé sur le système de communication « VIS-Mail », qui est venu remplacer le système « VISION ». Il s'agit d'un réseau sécurisé permettant la transmission électronique de documents personnels nécessaires dans le cadre de la procédure de délivrance des visas. Ce mécanisme a permis aux représentations consulaires de s'affranchir des moyens de communication traditionnels tels que le téléphone, la télécopie ou encore les services de coursier. Alors que VISION fonctionnait encore comme application autonome, le mécanisme VIS-Mail, qui l'a remplacé, a été peu à peu intégré au système ORBIS. En Suisse, tant VISION que la mise en œuvre de VIS-Mail ont cependant été traités comme des projets individuels sur le plan informatique. Étant donné que VISION et VIS-Mail servent exclusivement à la communication entre États Schengen, les coûts d'investissement et d'exploitation des deux systèmes doivent être considérés comme ayant été intégralement induits par Schengen.

¹²⁵ Les coûts d'exploitation des systèmes EVA/ORBIS et VIS-Mail/VISION comprennent d'une part la rémunération annuelle du prestataire de service qui assure l'exploitation et d'autre part les travaux d'entretien nécessaires pour satisfaire aux exigences de l'UE (nouvelles versions et élargissement des fonctions des applications de l'UE) ou à des exigences nationales (correction d'erreurs, prise en compte de nouveaux besoins des utilisateurs, nouvelles normes informatiques, modernisation continue du paysage informatique, remplacement d'interfaces avec des systèmes partenaires, etc.).

Pour la période sous rapport, les dépenses dans le domaine « VIS-Mail/VISION » se présentent de la manière suivante (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Coûts d'investissement	723 891	1 275 146	-	-	-
Coûts d'exploitation	372 712	619 367	1 486 704	1 460 681	512 120
Total	1 096 603	1 894 513	1 486 704	1 460 681	512 120

Illustration 38 : coûts d'investissement et d'exploitation de VISION/VIS-Mail (en CHF)

3.2 Documents de voyage et titres de séjour

Dans le sillage de son association à Schengen, la Suisse a été contrainte d'introduire un permis spécial pour non-ressortissants des États Schengen. Ces permis pour ressortissants de pays tiers devaient être différents non seulement des permis délivrés aux ressortissants des pays de l'espace Schengen, mais aussi de ceux qu'obtiennent les requérants d'asile, et répondre aux exigences de l'UE. Depuis 2011, ils doivent aussi être munis d'une puce intégrée avec des données biométriques. Au total, les coûts occasionnés par les différentes étapes de réalisation de ces permis spéciaux ont atteint quelque 3,88 millions de francs. Ils se rapportent toutefois intégralement aux années 2008 à 2011, qui n'entrent pas dans la période sous rapport. Ils ne sont par conséquent pas pris en compte dans le cadre du présent rapport.

L'introduction du passeport biométrique dès 2010 n'a pas été considérée comme induite directement par Schengen. Comme cela a été détaillé dans le scénario « Suisse sans Schengen » (cf. partie I, chapitre 3.2.1), les données biométriques sont aujourd'hui la norme au niveau international, tant pour les passeports que pour les visas. Il est donc vraisemblable que la Suisse aurait introduit le passeport biométrique dans le courant de ces dernières années même si elle ne s'était pas associée à Schengen. Ce raisonnement explique pourquoi les frais liés à cette introduction ne sont pas traités dans le présent rapport.

3.3 Le réseau des représentations

Au cours des dix dernières années, la Suisse a multiplié les adaptations qu'elle a apportées à son réseau de représentations dans le domaine des services consulaires. Depuis la signature de l'accord d'association à Schengen, elle a ainsi supprimé les services consulaires dans 25 représentations et fermé neuf consulats généraux ainsi qu'une ambassade. Durant cette même période, elle a ouvert six nouvelles ambassades et trois nouveaux consulats généraux. De plus elle a transformé quatre représentations existantes en ambassades et a concentré les services consulaires dans des centres consulaires régionaux sur 17 sites. L'association à Schengen n'a toutefois été qu'un facteur parmi tant d'autres dans cette transformation. Ont également joué un rôle :

- les mesures d'économie ;
- l'émergence de nouveaux marchés prometteurs pour le tourisme et l'économie suisses en Asie et dans les pays du Golfe ;
- la focalisation sur les pays prioritaires de la coopération internationale ;
- l'intensification de la coopération avec des prestataires de service externes dans le processus d'établissement des visas.

Cette transformation était motivée principalement par des mesures d'optimisation et d'économie ainsi que par la focalisation du réseau extérieur sur ses tâches prioritaires. Si Schengen ne peut donc pas être considéré comme cause exclusive de ces changements, l'association a tout de même influé sur la manière dont ces transformations ont été mises en œuvre. En concluant des accords de représentation qui n'auraient pas été possibles sans l'association à Schengen, les conséquences négatives de la suppression de services consulaires ont par exemple pu être atténuées.

C'est la raison pour laquelle les économies résultant de cette transformation du réseau de représentations ne sont pas considérées comme induites par Schengen. Il n'est en effet pas possible de quantifier la part de Schengen dans ces dernières. Il importe néanmoins de relever que Schengen a permis certaines économies dans le domaine du réseau extérieur, notamment du fait de l'externalisation de services en matière de visas, qui a permis de décharger les représentations. Il est cependant impossible de mettre des chiffres sur ces économies.

Les accords de représentation ont été un moyen d'améliorer l'offre de services consulaires à différents endroits où la Suisse ne dispose pas de représentation directe. Ces améliorations n'ont entraîné ni coûts supplémentaires ni économies, car elles ont été presque toujours réalisées à des endroits où la Suisse n'avait pas de représentation avant l'association à Schengen. En d'autres termes, la mesure n'a pas entraîné directement la fermeture de représentations et n'est donc pas à l'origine d'économies au sens strict du terme.

3.4 Synthèse : coûts et économies dans le domaine des visas

En résumé, le VIS et VISION/VIS-Mail ont entraîné les coûts suivants *induits par Schengen* durant la période sous rapport (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Contributions au VIS	1 115 861	1 414 864	694 601	1 758 058	516 369	5 499 753
Ajustement d'EVA	557 162	-	-	-	-	557 162
Coût total VISION/VIS-Mail	1 096 603	1 894 513	1 486 704	1 460 681	512 120	6 450 621
Total des coûts	2 769 626	3 309 377	2 181 305	3 218 739	1 028 489	12 507 536

Illustration 39 : coûts induits par Schengen dans le domaine des visas (en CHF)

Sans association à Schengen, ces coûts de quelque 12,5 millions de francs n'auraient pas été générés. En même temps, les économies réalisées dans le réseau de représentations durant la période sous rapport n'auraient pas non plus pu être réalisées sous cette forme. Comme, dans le domaine de la coopération en matière de visas, seuls les coûts induits par Schengen peuvent être chiffrés de manière fiable, mais pas les économies, les répercussions financières de Schengen dans ce domaine ne peuvent être retracées que de manière incomplète puisque seules les charges quantifiables de 12,5 millions de francs sont retenues dans le présent rapport pour la période qu'il couvre, mais non les économies non quantifiables réalisées dans le réseau de représentations, qui devraient pourtant être prises en compte pour permettre une appréciation plus réaliste de la situation.

4 Le domaine de la coopération policière

Dans le domaine de la coopération policière, la majeure partie des répercussions financières se rapportent au SIS. Comme la coopération policière dans le cadre de Schengen évolue constamment, le présent chapitre inclut un éclairage des changements en perspective. Si leurs répercussions financières n'entrent pas dans la période sous rapport, ils pourraient avoir des conséquences financières notables pour la Suisse dans un proche avenir.

4.1 Le Système d'Information Schengen (SIS) et le Bureau SIRENE

La coopération policière dans le cadre de Schengen s'articule autour du SIS. Contrairement au VIS, qui est venu se substituer aux systèmes nationaux de délivrance de visas, le SIS est un instrument complémentaire aux bases de données existantes. Dans le cas de la Suisse, il vient donc *compléter* et non remplacer le SYMIC et le système de recherches RIPOL. En conséquence, toutes les charges liées à l'interface nationale avec le SIS (N-SIS) doivent être considérées comme induites par Schengen : les contributions payées à l'UE, mais aussi les coûts d'investissement et d'exploitation de l'instrument N-SIS ainsi que les frais d'exploitation et de personnel du bureau SIRENE en Suisse, intégré à fedpol.

4.1.1 Contributions payées par la Suisse

La Suisse participe aux charges de l'UE dans le domaine SIS I et SIS II par le versement de contributions annuelles. Comme dans le cas du VIS, l'exploitation et le développement du SIS 2012 ont été confiés à l'agence eu-LISA, qui venait alors d'être créée. À partir de cette date, les contributions de la Suisse au SIS II ont donc été partagées entre la Commission européenne et eu-LISA. En plus de ses contributions au fonctionnement d'eu-LISA, la Suisse participe aussi à ses coûts d'administration et de personnel. Cette participation est étudiée dans un chapitre spécial (cf. chapitre 7.1).

Pour la période sous rapport, la Suisse a ainsi payé les contributions suivantes (en EUR et en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributions SIS I payées à la Commission européenne (EUR)	207 844	41 123	77 079	-	-
Contributions SIS II payées à la Commission européenne (EUR)	930 544	1 172 950	939 845	224 488	250 908
Contributions SIS II payées à eu-LISA (EUR)	-	-	-	306 579	217 239
Total en EUR	1 138 388	1 214 073	1 016 924	531 067	468 147
en CHF ¹²⁶	1 422 985	1 456 888	1 271 155	637 280	491 555

Illustration 40 : contributions annuelles payées à la Commission européenne et à eu-LISA pour le SIS (en EUR et en CHF). Ne sont pas comprises les contributions versées à eu-LISA pour les frais d'administration et de personnel.

4.1.2 Coûts de réalisation et d'exploitation

Le raccordement de la Suisse au SIS s'est fait en plusieurs étapes : comme l'UE a été forcée de retarder considérablement l'introduction du SIS II (de 2006, date de mise en service prévue, à 2013), la Suisse a été contrainte de se raccorder d'abord au SIS I à titre transitoire.

¹²⁶ Sont appliqués les taux de change fixés chaque année par l'Administration fédérale des finances.

Partie III : Les conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin

Il en est résulté une situation dans laquelle la Suisse a dû mener de front deux projets de raccordement majeurs : le raccordement rapide au SIS I et le raccordement prévu au SIS II¹²⁷. En conséquence, les coûts résultant des projets SIS I et SIS II ne peuvent pas être distingués clairement, ni pour les coûts d'investissement ni pour les coûts d'exploitation. Dans le rapport financier relatif au crédit d'engagement Schengen/Dublin, les charges liées aux projets SIS I/SIS II ont dès lors été agrégées. Cette option a été reprise dans le présent rapport.

Pour la période sous rapport, l'aperçu des coûts d'investissement et d'exploitation entraînés par le raccordement de la Suisse au SIS I et au SIS II se présente de la façon suivante (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Coûts d'investissement	8 600 783	3 673 768	1 986 432	1 248 852	1 144 676
Coûts d'exploitation ¹²⁸	6 214 973	6 668 562	4 856 573	3 839 241	4 356 779
Total	14 815 756	10 342 330	6 843 005	5 088 093	5 501 455

Illustration 41 : coûts d'investissement et d'exploitation du SIS I et du SIS II (en CHF)

Il faut noter qu'une grande partie des coûts d'investissement liés au SIS concernent les premières années de l'association à Schengen, période qui n'est pas couverte par le présent rapport. Ces coûts se sont élevés à 43 millions de francs au total pour la période 2006-2011.

Selon le tableau suivant, les charges dans le domaine SIS se résument comme il suit (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributions	1 422 985	1 456 888	1 271 155	637 280	491 555
Coûts d'investissement et d'exploitation	14 815 756	10 342 330	6 843 005	5 088 093	5 501 455
Total	16 238 741	11 799 218	8 114 160	5 725 373	5 993 010

Illustration 42 : coûts totaux SIS I et SIS II (en CHF).

4.2 Europol

Comme cela a déjà été détaillé dans le scénario « Suisse sans Schengen » (cf. chapitre 4.2), l'accord de coopération entre la Suisse et Europol n'entre pas dans l'acquis de Schengen et il est vraisemblable qu'il aurait été conclu même s'il n'y avait pas eu d'association à Schengen. Par conséquent, les charges financières qui en résultent – il s'agit essentiellement des coûts occasionnés par le bureau de liaison à La Haye – doivent être considérées comme n'ayant pas été induites par Schengen.

¹²⁷ L'idée d'un projet SIS II a été lancée par la Commission européenne en 2002. Le but était le remplacement du SIS I d'ici 2006. Il s'agissait d'un projet extrêmement complexe non seulement du point de vue technique, mais aussi en ce qui concerne sa gestion et son organisation. Après un report répété de sa date d'introduction, le projet a été sérieusement remis en cause en 2008, lorsque les tests du système central ont révélé d'importants problèmes et défauts de conception. Finalement, le SIS II n'a pu être introduit que le 9 avril 2013, avec environ sept ans de retard. Les problèmes mentionnés ont pu être résolus en grande partie : tant le système central du SIS II que les composantes nationales et les applications spéciales qui avaient posé problème fonctionnent de manière stable et avec toutes les fonctions requises. Compte tenu des difficultés évoquées plus haut, les priorités dans le cadre des projets de mise en œuvre au niveau national ont dû être constamment redéfinies. En conséquence, la Suisse n'a pas eu immédiatement accès à toutes les fonctionnalités du SIS II. C'est désormais le cas depuis le 19 novembre 2015, puisque toutes les possibilités de recherche d'objets sont désormais opérationnelles aussi en Suisse.

¹²⁸ Les frais d'exploitation du SIS comprennent d'une part la rémunération annuelle du prestataire de service qui en assure l'exploitation et d'autre part les travaux d'entretien nécessaires pour satisfaire aux exigences de l'UE (nouvelles versions et élargissement des fonctions des applications de l'UE) ou à des exigences nationales (correction d'erreurs, prise en compte de nouveaux besoins des utilisateurs, nouvelles normes informatiques, modernisation continue du paysage informatique, remplacement d'interfaces avec des systèmes partenaires, etc.).

4.3 Évolutions en perspective

4.3.1 Prüm

La Suisse est actuellement (état en février 2018) en négociation avec l'UE pour la conclusion d'un accord sur la participation de la Suisse à la coopération dans le cadre du traité de Prüm (cf. p. 25). Cette coopération permettrait un échange automatisé de profils ADN et d'empreintes digitales ainsi qu'un accès direct aux données relatives aux véhicules et à leurs détenteurs. Si les décisions de Prüm – comme cela a déjà été précisé – ne font pas partie de l'acquis de Schengen, elles viennent néanmoins compléter les instruments de la coopération policière dans le cadre de Schengen. Selon l'évolution des négociations, la Suisse pourrait être admise à prendre part à la coopération dans le cadre des traités de Prüm sur le plan opérationnel dès 2022. Les coûts d'investissement sont estimés à quelque neuf millions de francs, les coûts d'exploitation à environ trois millions de francs par an.

4.3.2 Accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac

L'accès des autorités de poursuite pénale à la banque de données Eurodac ne fait pas non plus partie de l'acquis de Schengen, mais vient se greffer sur celui-ci et en dépend juridiquement (cf. p. 26). En 2017, la Suisse a négocié un accord à ce sujet avec l'UE, mais ne l'a pas encore signé. Il est en effet prévu que l'approbation par les Chambres fédérales et la mise en œuvre de la coopération dans le cadre des accords de Prüm ainsi que de l'accès à Eurodac se fassent simultanément. Comme l'accès à Eurodac présuppose forcément la possibilité d'interroger les banques de données mises en place dans le cadre de la coopération policière au sens des accords de Prüm, l'accès à Eurodac ne lui sera pas accordé avant que cette coopération soit opérationnelle. Les coûts d'investissement attendus au titre de l'ajustement de l'infrastructure nationale à Eurodac avoisinent 3 millions de francs et les coûts d'exploitation devraient être d'environ 12 000 francs.

4.3.3 Données des dossiers passagers (PNR)

En réponse aux attaques terroristes de 2015 et de 2016 en France et en Belgique, l'UE a adopté, le 27 avril 2016, la directive (UE) 2016/681 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière. En vertu de cette directive, les États membres de l'UE sont tenus de mettre en place des systèmes nationaux d'échange des données PNR dans un délai de deux ans.

Contrairement aux données API (cf. chapitre 2.4), les données PNR sont des données que les compagnies aériennes enregistrent dans leurs systèmes de réservations et de contrôle des départs. Comme la directive ne fait pas partie de l'acquis de Schengen, il n'en résulte aucune obligation légale pour la Suisse. Cette dernière devra malgré tout se demander si elle souhaite prendre part au système PNR européen ou non. En ne participant pas, elle ouvrirait en effet une brèche dans le système de sécurité européen, dans laquelle les personnes qui souhaiteraient se soustraire à l'enregistrement de leurs données PNR pourraient s'engouffrer en entrant dans l'espace Schengen via la Suisse.

La Suisse examine actuellement l'utilité que l'accès aux données contenues dans les dossiers passagers pourrait avoir pour les services de sécurité suisses et l'effet que l'échange de données PNR à l'intérieur de l'UE aura pour la Suisse. La mise en place et l'exploitation d'un système de traitement des données PNR est une entreprise complexe, car elle implique la compilation, l'analyse et la vérification d'un volume de données beaucoup plus important que dans le système API existant. Les effets sur le personnel et les conséquences financières d'un tel projet en Suisse ne peuvent pas être déterminés pour le moment.

4.4 Synthèse : coûts dans le domaine de la coopération policière

Pour la période sous rapport, les charges *induites par Schengen* – toutes en rapport avec le SIS – se résument de la façon suivante (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Total des coûts	16 238 741	11 799 218	8 114 160	5 725 373	5 993 010	47 870 502

Illustration 43 : coûts induits par Schengen dans le domaine de la coopération policière (en CHF)

Pour la période sous rapport, les charges financières dans le domaine de la coopération policière que la Suisse n'aurait pas eu à supporter sans son association à Schengen totalisent donc 48 millions de francs. Durant la même période, il n'y a pas eu d'économies directement induites par Schengen dans ce domaine. Il importe cependant de noter que si l'on avait voulu obtenir un niveau de sécurité intérieure comparable sans le SIS, la Suisse aurait eu à supporter les coûts d'un système similaire au SIS. Si les coûts d'un tel système sont difficiles à estimer, le fait est qu'ils auraient, à coup sûr, dépassé nettement les coûts du SIS. Les mesures qui auraient pu être prises en remplacement du SIS et les coûts supplémentaires qui en auraient résulté sont présentés dans un chapitre distinct (p. 102). L'accès direct aux informations via le SIS vient en outre accroître l'efficacité de la poursuite pénale, car de nombreuses informations sont ainsi obtenues plus facilement et plus rapidement. Ce gain d'efficacité n'est toutefois pas quantifiable.

5 Les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale, des stupéfiants, des armes à feu et de la protection des données

Comme cela a déjà été détaillé dans la première partie du rapport, consacrée au scénario « Suisse sans Schengen » (cf. pp. 27-29), les conséquences de l'association à Schengen sur la Suisse dans les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale, des stupéfiants, des armes à feu et de la protection des données ont été relativement limitées. Si certaines bases légales ont dû être adaptées dans le sillage de l'association, la mise en œuvre pratique des nouvelles dispositions (exécution) a pu être réalisée sans augmentation des effectifs. Il ne fut pas nécessaire de créer des postes supplémentaires.

Il en a été de même les années suivantes : alors qu'il n'y a pas eu de développement de l'acquis de Schengen dans les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale et des stupéfiants, il n'y en a eu que très peu qui ont dû être repris dans la législation suisse dans les autres domaines en question : parmi eux les directives 2008/51/CE et (UE) 2017/853 modifiant la directive 91/477/CEE relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ainsi que la nouvelle directive (UE) 2016/680 sur la protection des données. À noter que seules les deux dernières directives tombent dans la période couverte par le rapport et que la procédure de transfert de leur contenu dans le droit national n'est pas encore achevée.

Aucun des développements de l'acquis de Schengen mentionnés n'est à l'origine de charges financières supplémentaires importantes pour la Confédération puisque toutes les adaptations requises ont pu ou peuvent être réalisées par le personnel en place. Par ailleurs, la Suisse n'a pas à verser de contributions à l'UE dans ces domaines. L'exploitation par les cantons de registres d'armes sous forme exclusivement électronique aurait probablement été nécessaire même sans association à Schengen.

En résumé, on constatera donc que la Confédération n'a pas enregistré de répercussions financières dans les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale, des stupéfiants, des armes à feu et de la protection des données pour la période sous rapport.

6 Le domaine Dublin/asile

6.1 Eurodac

La banque de données Eurodac est un élément clé du système Dublin. Elle contient les données dactyloscopiques des requérants d'asile et des personnes entrées illégalement dans l'espace Schengen. Ces informations permettent souvent de déterminer plus facilement l'État Dublin qui est responsable de la demande d'asile ou de réadmission d'une personne. Dans le cadre de l'Accord d'association à Dublin, la Suisse a aussi repris le règlement Eurodac¹²⁹, qu'elle applique depuis le 12 décembre 2008. Avant son association à Dublin, la Suisse comparait les empreintes digitales des requérants d'asile avec le contenu du système automatique national d'identification des empreintes digitales AFIS. Pour avoir accès à Eurodac et relier les deux systèmes, la Suisse a dû aménager un point d'accès national, et le système informatique synthétisant les résultats issus des différents systèmes a dû être adapté. Le coût des mesures que la Suisse a dû prendre pour se raccorder au système central et les contributions qu'elle verse pour l'exploitation de ce dernier peuvent être considérés comme induits par Dublin. Le présent chapitre fait état des contributions payées ainsi que des frais d'investissement et d'exploitation dans le domaine informatique. Les charges de personnel en rapport avec Eurodac sont traitées au chapitre 8, consacré à cette thématique.

6.1.1 Contributions payées par la Suisse

Conformément à l'art. 8, al. 1, de l'Accord d'association à Dublin (AAD), la Suisse apporte une contribution annuelle aux frais administratifs et opérationnels liés à l'installation et au fonctionnement de l'unité centrale d'Eurodac. Jusqu'en 2011, la Suisse l'a payée à la Commission européenne, sur la base de la clé fixée dans l'AAD. Après la création d'eu-LISA, Eurodac – comme le VIS et le SIS – a été placé sous la responsabilité de la nouvelle agence. À compter de cette date, les contributions payées par la Suisse ont été versées à la Commission européenne et à eu-LISA. En plus de sa participation au fonctionnement du système, la Suisse contribue aussi aux frais administratifs et aux frais de personnel d'eu-LISA. Ces contributions sont l'objet d'un chapitre spécial (cf. chapitre 7.1).

¹²⁹ Règlement (CE) n° 2725/2000, JO L 316 du 15.12.2000, p. 1

Partie III : Les conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin

Pour la période sous rapport, les contributions payées se présentent donc de la façon suivante (en EUR et en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributions payées à la Commission européenne au titre d'Eurodac (EUR)	75 826	30 676	8 714	- ¹³⁰	19 183
Contributions payées à eu-LISA au titre d'Eurodac (EUR)	-	-	-	228 705	213 254
Total en EUR	75 826	30 676	8 714	228 705	232 437
Total en CHF¹³¹	94 783	36 811	10 892	274 446	244 058

Illustration 44 : contributions annuelles payées à la Commission européenne et à eu-LISA au titre d'Eurodac (en EUR et en CHF). Ne sont pas comprises les contributions versées à eu-LISA pour les frais d'administration et de personnel.

6.1.2 Coûts de réalisation et d'exploitation

Comme les contributions payées, les coûts de mise en œuvre du règlement Eurodac au niveau national peuvent être rapportés directement à l'association à Dublin. Sans cette association, la Suisse n'aurait en effet pas accès aux données d'Eurodac, car celles-ci ne peuvent pas être transmises à des États tiers, mais uniquement aux États qui appliquent le règlement Dublin. L'aménagement du point d'accès national, qui a permis le raccordement d'AFIS au système central d'Eurodac, a entraîné des *coûts d'investissement* d'un montant total de 5,7 millions de francs. Ces coûts ont cependant été enregistrés entre 2008 et 2011 et n'entrent donc pas dans la période sous rapport. Ont par contre été pris en considération les *coûts de fonctionnement*, qui ont totalisé 2,8 millions de francs durant la période sous rapport. Répartis sur les années considérées, ils se présentent de la manière suivante (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Coûts de fonctionnement ¹³²	603 326	698 703	371 266	809 831	326 415

Illustration 45 : coûts de fonctionnement d'Eurodac (en CHF)

6.2 DubliNet

Au niveau de l'UE, le système central Eurodac a été complété par le réseau sécurisé « DubliNet ». C'est par ce réseau de communication électronique crypté que passent toutes les requêtes et toutes les réponses ainsi que tous les échanges de courriers des États membres relatifs à l'application de Dublin. Les requêtes peuvent être fondées sur des données mises à disposition sur Eurodac. La Suisse dispose d'un point d'accès national au système, qui est responsable du traitement des données reçues et du transfert des données requises. L'introduction de DubliNet en Suisse a entraîné des *frais d'investissement* de 327 539 francs au total. Comme ils étaient répartis sur les années 2007 à 2010, ils ne tombent pas dans la période sous rapport. Les *coûts de fonctionnement* pour les années 2012 à 2016 se sont montés à 742 498 francs en tout.

¹³⁰ Cette contribution n'a été facturée qu'en 2016.

¹³¹ Conversion selon le taux de change appliqué dans le budget pour l'année concernée.

¹³² Les coûts de fonctionnement d'Eurodac et de DubliNet comprennent d'une part la rémunération annuelle du prestataire de service qui en assure l'exploitation et d'autre part les travaux d'entretien nécessaires pour satisfaire aux exigences de l'UE (nouvelles versions et élargissement des fonctions des applications de l'UE, mise en œuvre des modifications apportées aux règlements) ou à des exigences nationales (correction d'erreurs, prise en compte de nouveaux besoins des utilisateurs, nouvelles normes informatiques, modernisation continue du paysage informatique, remplacement d'interfaces avec des systèmes partenaires, etc.).

Ils étaient répartis comme suit (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Coûts de fonctionnement	157 380	146 470	169 516	144 216	124 916

Illustration 46 : Coûts d'investissement et de fonctionnement de DubliNet (en CHF)

6.3 EASO

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (*European Asylum Support Office, EASO*) vient en aide aux États membres dont les systèmes d'accueil et d'asile sont mis à contribution dans une mesure extraordinaire. Il a ainsi, entre autres, contribué de manière substantielle à la mise en place et à la gestion des hotspots en Italie et en Grèce, afin d'assurer l'enregistrement des requérants d'asile. De plus, il coordonne, facilite et renforce la coopération entre les États membres sur les aspects liés à l'asile dans d'autres domaines. Le règlement par lequel l'agence EASO a été créée ne fait pas partie de l'acquis de Schengen/Dublin, mais donne aux États associés la possibilité de prendre part aux activités de l'agence. La Suisse a décidé de saisir cette opportunité.

Comme cette participation constitue, sur le fonds, un approfondissement de la coopération dans le cadre des accords de Dublin, les charges qui en résultent doivent être considérées comme induites par Dublin.

La participation de la Suisse à l'agence EASO a des répercussions financières, d'une part sous la forme de contributions annuelles à payer et d'autre part du fait de l'envoi d'experts dans les hotspots. Comme la Suisse ne prend officiellement part à l'EASO que depuis le 1^{er} mars 2016, les contributions pour l'année 2016 n'ont pas été calculées pour l'année entière, mais au prorata (soit pour 295 jours). La contribution de la Suisse, qui est calculée au moyen de la formule standard fondée sur le PIB (comme c'est aussi le cas de ses contributions à Frontex ou aux fonds européens), se monte, pour l'année 2016, à 1 184 086 francs. En plus, la Suisse a, en 2016 toujours, détaché des experts du SEM dans les centres d'enregistrement des hotspots en Italie et en Grèce. Au total, ces experts ont passé 1266 jours sur le terrain. Si les salaires de ces experts sont à la charge du SEM, les frais entraînés par leur présence sur place (hébergement, voyage, etc.) sont remboursés au SEM par l'agence EASO.

Pour la période sous rapport, les coûts et les dotations résultant de la participation à l'EASO se présentent de la manière suivante (en EUR et en CHF¹³³) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributions (en EUR)	-	-	-	-	1 127 701
Contributions (en CHF)	-	-	-	-	1 184 086
Experts suisses sur le terrain (en jours)	-	-	-	-	1266
Total	-	-	-	-	1 184 086

Illustration 47 : Contributions payées et jours passés sur le terrain dans le cadre de la participation de la Suisse à EASO (en EUR et en CHF). Ne sont pas pris en compte les charges salariales des collaborateurs du SEM mis à disposition d'EASO. Celles-ci seront traitées séparément au ch. 8.1. Les autres frais résultant de ce détachement sont remboursés par EASO.

¹³³ Sont appliqués les taux de change fixés chaque année par l'Administration fédérale des finances.

6.4 Procédure d'asile

Le gros des économies résultant de l'association de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin est réalisé dans le domaine de l'asile. Comme cela a été mis en exergue dans le scénario « Suisse sans Schengen » (cf. pp. 31 ss.), la situation géographique de la Suisse au cœur de l'Europe lui permet de transférer nettement plus de requérants d'asile dans d'autres États Dublin qu'elle ne doit elle-même en accepter : du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2016, elle a enregistré le transfert de 25 898 personnes au total dans d'autres États Dublin, mais n'a dû en reprendre que 4443, soit environ six fois moins. Si elle n'avait pas été associée à Dublin, la Suisse aurait en principe été responsable de l'examen matériel de toutes ces demandes et une bonne partie des requérants seraient restés en Suisse à long terme, ce qui aurait entraîné des coûts considérables.

Ces économies peuvent être quantifiées si l'on compare les coûts résultant des procédures Dublin avec les coûts qui auraient résulté du traitement des dossiers Dublin dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire en Suisse. Pour les besoins du présent rapport, le SEM a fait ce calcul, dont les résultats sont présentés ci-après.

6.4.1 Bases de calcul

Les calculs reposent sur les indemnités forfaitaires que la Confédération verse aux cantons conformément à la loi sur l'asile (art. 88 LAsi) et à l'ordonnance 2 sur l'asile (art. 20-30 OA 2). Ces forfaits permettent à la Confédération d'indemniser les cantons de tous les frais résultant de l'hébergement et de l'encadrement des requérants d'asile, des personnes admises en Suisse à titre provisoire et des personnes ayant obtenu le statut de réfugié (aide sociale et aide d'urgence, hébergement, assurance-maladie obligatoire, encadrement, intégration, etc.). Ces indemnités sont un moyen de reproduire la totalité des coûts occasionnés par les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés.

La compétence financière de la Confédération à l'égard des personnes dans le domaine de l'asile commence avec le dépôt de la demande d'asile et peut, selon les circonstances, se prolonger au-delà de la durée de la procédure d'asile, jusqu'à un maximum de cinq ans à compter de la date de dépôt de la demande d'asile (réfugiés) ou même jusqu'à un maximum de sept ans à compter de la date d'entrée en Suisse (personnes admises à titre provisoire)¹³⁴. Le montant des indemnités forfaitaires est revu annuellement. Dans le cas du « forfait global », qui inclut les charges d'aide sociale, il diffère en outre d'un canton à l'autre, en fonction du niveau des loyers et des primes de l'assurance-maladie. Alors que certains forfaits sont versés en un seul montant (forfait pour l'aide d'urgence et forfait d'intégration), les forfaits globaux sont payés par tranches trimestrielles jusqu'à ce que la compétence de la Confédération prenne fin. En moyenne suisse, le forfait global pour 2016 était de 1487 francs par mois (forfait global 1), voire de 1467 francs par mois (forfait global 2). Quant au forfait d'aide d'urgence et au forfait d'intégration, tous deux versés en un montant unique, ils se montaient à 5994 francs chacun.

¹³⁴ La durée de la compétence financière de la Confédération est régie par les art. 20 et 24 OA 2. Dans les cas où les autorités fédérales n'entrent pas en matière sur une demande d'asile (p.ex. dans les cas Dublin), ou si elles rejettent la requête, la compétence financière de la Confédération prend fin dès que la décision acquiert force exécutoire. Les forfaits globaux sont versés aux cantons dès le moment où une personne est admise à séjourner en Suisse à titre provisoire ou lorsqu'elle obtient le statut de réfugié. Le versement des forfaits globaux prend fin au plus tard cinq ans après le dépôt de la demande d'asile (réfugiés) ou sept ans après l'entrée en Suisse (personnes admises provisoirement).

Les calculs réalisés pour les besoins du présent rapport sont fondés sur les forfaits payés et sur les statistiques en matière d'asile, ainsi que sur la durée moyenne des procédures pour l'année considérée, par type de procédure ou par issue de la procédure¹³⁵. Ont également été pris en compte les taux d'emploi moyens des groupes de personnes considérés, car les forfaits ne sont versés que pour les personnes sans emploi. Sur la base de tous ces facteurs, il a été possible de déterminer les coûts moyens à la charge de la Confédération pour un requérant d'asile, d'une part dans le cadre de la procédure Dublin et d'autre part dans le cadre de la procédure ordinaire en Suisse. Ces calculs ont permis, dans un deuxième temps, d'estimer les coûts qu'auraient occasionnés les personnes relevant de la procédure Dublin si l'examen matériel de leur demande avait été fait en Suisse. Au bout du compte, on a obtenu, pour chacune des années sous rapport, les coûts totaux auxquels il aurait fallu s'attendre si les demandes d'asile des personnes entrées en Suisse cette année-là n'avaient pas été traitées dans le cadre de la procédure Dublin, mais avaient suivi la procédure ordinaire en Suisse.¹³⁶

N'ont pas été prises en compte dans ce calcul les charges de personnel du SEM, qui est chargé de mener à bien les procédures. Ce facteur sera étudié dans le chapitre spécialement consacré aux charges de personnel (p. 100). Notons encore que le présent rapport ne porte que sur les coûts de la Confédération. Les coûts additionnels que les cantons pourraient être appelés à supporter ne sont donc pas pris en considération. Il importe toutefois de rappeler que les indemnités forfaitaires ont été fixées de telle sorte qu'elles devraient, en principe, couvrir la totalité des coûts¹³⁷.

6.4.2 Comparaison des coûts durant la procédure

La proportion des requérants d'asile en Suisse dont la procédure d'asile a abouti à une décision de non-entrée en matière Dublin entrée en force varie d'une année à l'autre par rapport aux personnes dont la demande d'asile a été examinée dans le cadre de la procédure ordinaire en Suisse. Durant la période sous rapport, elle a ainsi fluctué entre 21 % et 37 %, comme l'indiquent les chiffres dans le tableau suivant :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Nombre des demandes d'asile liquidées	23 798	22 351	22 329	24 226	27 845	120 549
Dont décisions de non-entrée en matière Dublin	8907	7359	4604	6596	8550	36 016
Part en pour cent	37 %	33 %	21 %	27 %	31 %	30 %

Illustration 48 : proportion des cas Dublin dans l'ensemble des demandes d'asile tranchées durant l'année considérée

Dans ce tableau, n'ont été classés dans la catégorie Dublin que les cas dans lesquels l'État Dublin sollicité avait déjà donné son accord au transfert, soit dans les cas où la décision de non-entrée en matière Dublin était effectivement exécutoire.

¹³⁵ S'agissant de l'issue de la procédure, on distingue entre octroi de l'asile, admission provisoire, rejet de la demande, décision de non-entrée en matière, classement de la demande et non-entrée en matière Dublin (exécutée avec succès ou non).

¹³⁶ Exemple : une personne entrée en Suisse en 2014 a été transférée dans un autre État Dublin la même année au titre d'une procédure Dublin. Si, au lieu de cela, cette même personne avait, dans le scénario « Suisse sans Schengen », vu sa demande traitée dans le cadre d'une procédure d'asile ordinaire conduite en Suisse, et si la Suisse lui avait accordé l'asile en reconnaissant les raisons de fuite invoquées, elle aurait bénéficié de forfaits versés par la Confédération pendant cinq (ou même sept) ans, soit jusqu'en 2019 (ou même jusqu'en 2021).

¹³⁷ Il peut arriver que les coûts effectifs à la charge des cantons dépassent le montant des indemnités forfaitaires. Rappelons aussi que les forfaits ne sont plus versés pour les personnes ayant trouvé un emploi qui leur permet de subvenir à leurs besoins. Leur paiement cesse de toute manière après cinq ans dans le cas des réfugiés et après sept ans dans le cas des personnes admises provisoirement. À partir de ce moment, tous les frais supplémentaires sont à la charge des cantons.

Partie III : Les conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin

Lorsque la demande de transfert est rejetée par l'État Dublin de destination, la demande d'asile est de toute manière traitée dans le cadre de la procédure nationale ordinaire.

La durée moyenne de la procédure, qu'il s'agisse de la procédure Dublin ou de la procédure nationale (de la date de dépôt de la demande d'asile à l'entrée en force de la décision), varie elle aussi d'une année à l'autre, en fonction de différents facteurs (nombre des demandes, origine des requérants, etc.). Pour la période sous rapport, la durée moyenne de la procédure se présente de la manière suivante (en jours) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Ø
Procédure Dublin	87,8	77,5	87,1	84	92,3	86
Procédure d'asile nationale	307,6	341,8	481,6	380,8	333,4	369

Illustration 49 : durée moyenne de la procédure en jours

Il ressort de ce tableau que la durée moyenne de la procédure Dublin est nettement plus courte que celle de la procédure nationale ordinaire. En conséquence, les indemnités forfaitaires doivent être versées moins longtemps pour les cas Dublin que pour les personnes dont les requêtes suivent la procédure ordinaire.

Pour les personnes relevant de la procédure Dublin, les indemnités forfaitaires versées durant la période sous rapport ont totalisé 414 millions de francs (cf. tableau). Si l'on considère que ces personnes auraient vu leur demande d'asile examinée dans le cadre de la procédure ordinaire en Suisse s'il n'y avait pas eu d'association à Dublin, les indemnités forfaitaires versées auraient atteint 622 millions de francs puisque la procédure aurait duré plus longtemps en moyenne. La différence de 208 millions de francs obtenue entre ces deux chiffres correspond donc aux économies réalisées pendant la procédure d'asile qui sont dues à l'association Dublin pour la période sous rapport de 2012 à 2016. Ce calcul est détaillé dans le tableau suivant (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Forfaits payés dans le cadre de la procédure Dublin	101 271 740	74 367 283	58 844 559	82 280 598	97 720 467	414 484 647
Forfaits qui auraient été payés si ces mêmes demandes avaient été traitées dans le cadre de la procédure nationale	141 244 614	117 393 999	103 711 354	121 587 988	138 129 866	622 067 821
Économies annuelles réalisées durant la procédure grâce à Dublin	39 972 874	43 026 716	44 866 795	39 307 390	40 409 399	207 583 174

Illustration 50 : économies annuelles réalisées grâce à Dublin durant la procédure d'asile (estimation, en CHF)

6.4.3 Comparaison des coûts après la clôture de la procédure

Les économies réalisées grâce à Dublin ne se limitent pas seulement aux forfaits qui n'ont pas dû être payés en raison de la différence dans la durée de la procédure, mais sont encore accrues par le fait que les personnes transférées dans le cadre de la procédure Dublin ne provoquent plus de coûts une fois la procédure terminée. S'il n'y avait pas eu l'association à Dublin, ces personnes auraient vu leur demande d'asile traitée dans le cadre de la procédure nationale ordinaire et seraient, selon l'issue de cette procédure (admission provisoire ou octroi de l'asile), restées en Suisse à long terme.

Ces coûts peuvent être quantifiés grâce aux coûts moyens qu'une personne réfugiée en Suisse occasionne à la Confédération après la clôture de la procédure.

Partie III : Les conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin

Les coûts supplémentaires auxquels la Confédération aurait dû faire face si les personnes transférées dans un autre État en vertu de la procédure Dublin étaient restées en Suisse en attendant que leur demande d'asile soit traitée selon la procédure nationale ordinaire auraient été les suivants (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Nombre de personnes dans la procédure Dublin	8907	7359	4604	6596	8550	36 016
Personnes dont la décision de non-entrée en matière Dublin a été exécutée avec succès ¹³⁸	8473	6955	4190	6191	7762	33 571
Total des forfaits versés (en CHF)	172 494 485	172 611 025	189 049 331	336 193 110	364 559 286	1 234 907 237

Illustration 51 : économies annuelles réalisées grâce à Dublin après la clôture de la procédure d'asile (estimation, en CHF)

Il ne reste plus qu'à mettre en regard de ces économies réalisées grâce à Dublin les coûts qui résultent de la prise en charge des requérants d'asile qui sont transférés en Suisse par d'autres États Dublin (procédures de transfert Dublin-in). Compte tenu de la situation géographique de la Suisse au cœur de l'Europe, le nombre de ces cas est cependant nettement inférieur à celui des transferts de Suisse vers les autres États Dublin. De plus, les cas que la Suisse est tenue de traiter ne génèrent des coûts que si les personnes concernées sont effectivement transférées en Suisse, c'est-à-dire si elles entrent dans le pays et si leur requête doit donc être examinée dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire. Pour la période sous rapport, les coûts résultant de ces transferts vers la Suisse se présentent de la manière suivante :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Nombre de personnes	225	221	339	217	209	1211
Somme des indemnités versées (en CHF)	8 375 055	9 554 225	24 595 063	16 349 563	14 089 125	72 963 031

Illustration 52 : coûts annuels générés par les procédures de transfert Dublin-in (estimation, en CHF)

6.4.4 Sans l'association à Dublin, davantage de procédures d'asile en Suisse

Si la Suisse quittait le système Dublin, son attrait en tant que pays d'asile augmenterait considérablement. Toutes les personnes dont la demande d'asile a été rejetée dans un État de l'espace Dublin pourraient entrer en Suisse et y déposer une nouvelle demande d'asile, que la Suisse serait contrainte d'examiner dans le cadre de la procédure ordinaire. La Suisse deviendrait donc le seul pays en Europe à permettre de réaliser une seconde procédure d'asile.

Comme cela a été relevé dans le scénario « Suisse sans Schengen », la Suisse serait en principe contrainte de procéder à l'examen matériel des demandes. Pour des raisons juridiques et pratiques, elle ne pourrait plus guère refuser d'entrer en matière uniquement parce que la personne a transité par un État Dublin sûr (cf. pp. 31 -33).

¹³⁸ Comme les personnes dont la décision de non-entrée en matière Dublin n'a pas été exécutée avec succès seraient restées en Suisse de toute manière (scénario « avec Dublin » ou « sans Dublin »), il faut en faire abstraction dans le calcul.

Il est difficile de déterminer l'ampleur que cet effet pourrait avoir. Le seul point d'ancrage permettant de cerner tant bien que mal le phénomène des secondes demandes potentielles est le nombre des demandes d'asile rejetées dans les pays de l'UE au cours des dernières années, le nombre total des demandes d'asile rejetées représentant l'ensemble des personnes susceptibles d'entamer une seconde procédure d'asile en Suisse¹³⁹. On peut s'attendre à ce qu'une partie de ces personnes déposent une seconde demande d'asile en Suisse et à ce que la plupart des personnes qui opteraient pour cette possibilité aient déposé leur première demande d'asile dans un pays voisin de la Suisse. Si l'on part du principe qu'1 % des requérants d'asile dont la demande a été rejetée dans l'un des pays voisins de la Suisse déposeraient une seconde demande d'asile en Suisse, on obtiendrait à peu près 1450 demandes de ce type. Pour la Confédération, ces demandes additionnelles occasionneraient des coûts supplémentaires pouvant être estimés à 109 millions de francs par an.

En admettant que la proportion des requérants d'asile déboutés qui présenterait une seconde demande d'asile en Suisse ne serait pas d'1 %, mais de 10 %, il en résulterait par conséquent quelque 14 500 demandes d'asile additionnelles et des coûts supplémentaires d'1,09 milliard de francs par an. Comme cet effet ne peut toutefois pas être quantifié de manière précise – contrairement aux économies effectivement réalisées grâce à la procédure Dublin (cf. chapitre précédent) – et comme une estimation reposerait sur trop d'éléments hypothétiques, il n'est pas pris en compte de manière plus détaillée dans cette partie du rapport.

6.4.5 Synthèse pour le domaine de la procédure d'asile

Dans le domaine de la procédure d'asile, les répercussions financières de l'association à Dublin peuvent être résumées de la manière suivante (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Économies réalisées durant la procédure	39 972 874	43 026 717	44 866 795	39 307 389	40 409 399	207 583 174
Économies réalisées après la clôture de la procédure	172 494 485	172 611 025	189 049 331	336 193 110	364 559 286	1 234 907 237
Coûts supplémentaires dus aux procédures « Dublin-in »	8 375 055	9 554 225	24 595 063	16 349 563	14 089 125	72 963 031
Total des économies	204 092 304	206 083 517	209 321 063	359 150 936	390 879 560	1 369 527 381

Illustration 53 : économies réalisées grâce à l'association à Dublin (estimation, en CHF)

Ces économies se rapportent aux personnes entrées en Suisse au cours de l'année considérée et comprennent l'ensemble des coûts qui auraient été engendrés tout au long de leur séjour en Suisse (5 ans au plus pour les réfugiés et 7 ans au plus pour les personnes admises provisoirement). Le montant de 390 millions de francs pour 2016, par exemple, comprend donc tous les coûts estimés que les personnes entrées en Suisse en 2016 auraient occasionnés si elles étaient restées en Suisse au lieu d'être transférées dans un autre État à la faveur de la procédure Dublin.

¹³⁹ Durant la période de 2012 à 2015, près de 225 000 demandes d'asile en moyenne ont été rejetées chaque année sur l'ensemble du territoire de l'UE (28 pays). Si l'on fait abstraction de tous les pays qui n'ont pas de frontière commune avec la Suisse (restent donc l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et la France), la moyenne pour cette même période était toujours de 145 000 demandes rejetées. En raison de différences dans le traitement des demandes d'asile, les taux de rejet des différents pays ne sont pas comparables. En conséquence, l'agrégation statistique des chiffres de différents pays doit être considérée avec prudence (dans certains pays, la demande d'asile est par exemple considérée comme rejetée si le requérant disparaît dans la clandestinité, alors que ce n'est pas le cas dans d'autres).

Pour les années 2012 à 2016 sous rapport, l'association à Dublin a ainsi permis d'économiser plus de 1,3 milliard de francs. Si l'on considère toute la durée de l'association de la Suisse à Dublin depuis 2009 et si l'on y applique la même méthode de calcul, on obtient un total d'environ 2 milliards de francs que la Suisse a économisé dans le domaine de l'asile grâce à son association à Dublin.

Ces montants correspondent à des économies réelles, qui s'expliquent par l'efficacité des transferts Dublin mis en oeuvre durant la période sous rapport. Elles doivent donc être considérées indépendamment du débat politique relatif au fonctionnement du système Dublin. Si, par exemple, on devait assister à une amélioration du taux d'enregistrement dans certains États Dublin ou du taux d'acceptation des demandes de transfert présentées par la Suisse, les économies pourraient être encore plus importantes.

Ce calcul ne tient pas compte du fait que la Suisse, si elle ne faisait plus partie du système Dublin, se trouverait probablement confrontée à un nombre considérable de demandes d'asile additionnelles présentées par des personnes déboutées dans un État Dublin. Les coûts supplémentaires qui en résulteraient pourraient, selon l'évolution des flux migratoires, se situer entre 109 millions et 1,09 milliards de francs par année, voire plus.

6.5 Synthèse des coûts et des économies dans le domaine Dublin/asile

Pour la période sous rapport, les *coûts induits par Schengen/Dublin* dans le domaine de l'asile peuvent être résumés de la manière suivante (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Eurodac	698 109	735 514	382 158	1 084 277	570 473	3 470 531
DubliNet	157 380	146 470	169 516	144 216	124 916	742 498
EASO	-	-	-	-	1 184 086	1 184 086
Procédures Dublin-in	8 375 055	9 554 225	24 595 063	16 349 563	14 089 125	72 963 031
Total des coûts	9 230 544	10 436 209	25 146 737	17 578 056	15 968 600	78 360 146

Illustration 54 : coûts induits par Schengen/Dublin dans le domaine de l'asile (en CHF)

Ces coûts doivent être pondérés par les économies réalisées dans le domaine de la procédure d'asile. Ces économies se présentent de la manière suivante (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Économies réalisées durant la procédure	39 972 874	43 026 717	44 866 795	39 307 389	40 409 399	207 583 174
Économies réalisées après la clôture de la procédure	172 494 485	172 611 025	189 049 331	336 193 110	364 559 286	1 234 907 237
Total des économies	212 467 359	215 637 742	233 916 126	375 500 499	404 968 685	1 442 490 411

Illustration 55 : économies induites par Schengen/Dublin dans le domaine de l'asile (en CHF)

La différence entre ces deux tableaux équivaut au total des répercussions financières induites par Schengen/Dublin dans le domaine de l'asile (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Économies	212 467 359	215 637 742	233 916 126	375 500 499	404 968 685	1 442 490 411
Coûts	9 230 544	10 436 209	25 146 737	17 578 056	15 968 600	78 360 146
Total des économies	203 236 815	205 201 533	208 769 389	357 922 443	389 000 085	1 364 130 265

Illustration 56 : répercussions financières de Schengen/Dublin dans le domaine de l'asile (en CHF)

Durant les années 2012 à 2016 sous rapport, l'association à Schengen/Dublin a ainsi généré des économies pour un montant total de plus d'1,3 milliard de francs dans le domaine de l'asile. Dans un scénario « Suisse sans Schengen/Dublin », ces économies n'auraient pas été possibles puisque la Suisse aurait été contrainte de procéder à l'examen matériel de toutes les demandes d'asile et que cela aurait impliqué une prolongation du séjour des requérants en Suisse. Si la Suisse devait renoncer à son association à Schengen/Dublin, cela entraînerait donc des charges additionnelles de quelque 270 millions de francs en moyenne par an, un montant qui aurait tendance à augmenter encore dans le futur (cf. Illustration 56).

7 Coopération transversale

7.1 eu-LISA

L'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 (eu-LISA) a été créée sur la base du règlement (UE) n° 1077/2011. Sa fonction est de gérer les grands systèmes informatiques de l'espace Schengen/Dublin VIS, SIS et Eurodac. Le transfert de la gestion de ces systèmes à eu-LISA s'est accompagné d'un changement de leur structure de financement. Avant la création de l'agence, la Suisse versait pour chaque système des contributions distinctes, selon les charges administratives de la Commission européenne (cf. chapitres relatifs au VIS, au SIS et à Eurodac). Cette ventilation par systèmes n'est plus possible que pour une partie des contributions depuis la création de l'agence eu-LISA, car celle-ci facture ses frais d'administration et de personnel aux États Schengen de manière forfaitaire et non plus séparément pour chaque système. Seuls les coûts techniques et de fonctionnement sont encore comptabilisés pour chacun des différents systèmes informatiques. Alors que ces contributions aux charges techniques et de fonctionnement ont déjà été discutées dans les chapitres en question (cf. chapitres 3.1.1, 4.1.1 et 6.1.1), le présent chapitre porte sur les contributions aux frais administratifs et de personnel de l'agence occasionnés par l'exploitation du VIS, du SIS et d'Eurodac.

Comme l'arrangement complémentaire entre la Suisse et l'UE relatif aux modalités de la participation de la Suisse à eu-LISA n'est pas encore entré en vigueur, le montant des contributions à payer au titre des frais d'administration et de personnel de l'agence ne peut être qu'estimé pour le moment¹⁴⁰.

¹⁴⁰ L'arrangement complémentaire entre la Suisse et l'UE relatif aux modalités de participation de la Suisse à eu-LISA n'avait pas encore été signé au moment de la publication du présent rapport, mais le projet avait bien été finalisé. Il y est déterminé comment les contributions des pays associés sont calculées et on y trouve également spécifié le principe selon lequel les États associés ne contribuent financièrement qu'aux systèmes informatiques auxquels ils sont effectivement raccordés. L'arrangement complémentaire, qui entrera probablement en vigueur en 2019, réglera aussi le paiement rétroactif des contributions aux charges de personnel et d'administration d'eu-LISA à compter de 2012.

Au vu de la clé de répartition fixée dans le projet d'arrangement, les contributions auxquelles il faut s'attendre pour la période sous rapport sont les suivantes (en EUR et en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributions à eu-LISA (EUR)	-	-	329 172	1 604 978	1 755 556
En CHF ¹⁴¹	-	-	411 465	1 925 974	1 843 334

Illustration 57 : estimation des contributions annuelles à eu-LISA au titre des charges d'administration et de personnel de l'agence (en EUR et en CHF). Les contributions seront fixées définitivement à l'entrée en vigueur de l'arrangement complémentaire entre la Suisse et l'UE relatif aux modalités de participation de la Suisse à eu-LISA.

7.2 Contributions qui ne peuvent pas être rapportées à un domaine spécifique

Dans le cadre de son association à Schengen et à Dublin, la Suisse paie non seulement des contributions se rapportant à des domaines spécifiques (VIS, SIS, Eurodac, fonds européens), mais aussi des contributions au budget de l'UE qui ne peuvent pas être attribuées à un domaine déterminé.

Il y a là d'une part une contribution générale aux frais de l'administration européenne et d'autre part des contributions qui sont versées dans le cadre de l'arrangement concernant la participation des États associés aux travaux des comités de comitologie Schengen (accord sur la comitologie).

Le montant de la contribution administrative générale est déterminé au moyen d'une formule figurant à l'art. 11 AAS, selon laquelle la Suisse apporte au budget général de l'UE une contribution annuelle s'élevant à 7,286 % d'un montant de 8 100 000 euros pour les frais administratifs liés à l'application de l'AAS, sous réserve d'un ajustement annuel en fonction du taux d'inflation à l'intérieur de l'Union européenne.

L'accord sur la comitologie¹⁴², entré en vigueur en 2012, règle les modalités de participation d'experts suisses aux travaux des comités qui assistent la Commission européenne dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs dans le domaine de l'acquis de Schengen. En vertu de l'art. 6 de cet arrangement, la Suisse verse une contribution annuelle en compensation des coûts additionnels occasionnés par la participation des États associés aux réunions des comités de comitologie Schengen. Cette contribution se calcule de manière analogue à la contribution administrative générale, sur la base d'un montant de référence de 500 000 euros, sujet à un ajustement annuel en fonction du taux d'inflation. Cette contribution est payée depuis 2013.

Pour la période sous rapport, ces contributions se présentent de la manière suivante (en EUR et en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016
Contribution générale (EUR)	643 260	656 529	661 869	661 975	661 865
Comitologie (EUR)	-	29 620	17 814	18 158	19 693
Total en EUR	643 260	686 149	679 683	680 133	681 558
En CHF ¹⁴³	804 076	823 378	849 603	816 159	715 635

Illustration 58 : contributions au budget de l'UE non spécifiques à un domaine (en EUR et en CHF)

¹⁴¹ Sont appliqués les taux de change fixés chaque année par l'Administration fédérale des finances.

¹⁴² RS 0.362.11

¹⁴³ Sont appliqués les taux de change fixés chaque année par l'Administration fédérale des finances.

7.3 Synthèse : contributions financières non spécifiques à un domaine

Pour la période sous rapport, les contributions non spécifiques à un domaine *induites par Schengen* se résument donc de la manière suivante (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
eu-LISA	-	-	411 465	1 925 974	1 843 334	4 180 773
Contributions générales	804 076	823 378	849 603	816 159	715 635	4 008 851
Total des coûts	804 076	823 378	1 261 068	2 742 133	2 558 969	8 189 624

Illustration 59 : contributions non spécifiques à un domaine induites par Schengen (en CHF)

Durant la période sous rapport, les contributions financières non spécifiques qui n'auraient pas dû être payées si la Suisse ne s'était pas associée à Schengen/Dublin ont donc totalisé 8,2 millions de francs.

8 Charges de personnel

Outre les contributions à payer et les coûts dans le domaine informatique, les répercussions financières les plus substantielles pour la Confédération se situent dans le domaine des charges de personnel. Comme tous les postes Schengen/Dublin ne peuvent pas être clairement attribués à un domaine spécifique, ils sont traités ici dans le cadre d'un chapitre spécial.

Durant la période de 2012 à 2016 sous rapport, les effectifs sont restés relativement stables : dans l'ensemble de l'administration fédérale, en moyenne quelque 156 postes à plein temps étaient en rapport direct avec Schengen/Dublin. Logiquement, c'est au DFJP que l'effet sur le personnel a été le plus marqué, même si le DFF a lui aussi dû créer des postes supplémentaires dans le cadre de Schengen. Quant aux fluctuations dans les effectifs du DFAE, elles sont à considérer dans le contexte de processus d'optimisation et de rationalisation résultant de mesures d'économies. Si ces réaménagements ont été simplifiés par l'association à Schengen, ils ne doivent pas être considérés comme induits par Schengen. Il y a donc certes eu des postes créés, mais il y a aussi eu des postes économisés, notamment dans le domaine de l'asile, qui a profité de la simplification des procédures grâce au système Dublin. Le présent chapitre donne un aperçu des postes créés dans les différents départements.

Comme la coopération Schengen a été étendue ces dernières années aux dépens de la coopération bilatérale traditionnelle entre les autorités de police et de justice (cf. partie I, chapitre 4.1.1), il est vraisemblable qu'une partie de ces postes auraient aussi été créés si la Suisse ne s'était pas associée à Schengen et à Dublin, puisqu'il aurait bien fallu assurer un minimum de coopération avec l'UE dans ces domaines. Dans le cadre du présent rapport, on a malgré tout pris le parti de considérer la totalité de ces postes comme ayant été induits par Schengen.

8.1 DFJP

Durant la période sous rapport, le nombre des postes supplémentaires autorisés au DFJP s'est stabilisé à environ 153 équivalents plein-temps et les coûts qui en résultent sont restés constants. La plupart de ces postes ont été créés chez fedpol et au SEM.

Partie III : Les conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin

Le tableau suivant donne un aperçu de l'évolution des effectifs au DFJP durant la période sous rapport (en équivalents plein temps) :

	2012	2013	2014	2015	2016
fedpol	63	61,3	61	60,2	58,1
SEM	51,3	49	52,1	50	52,5
OFJ	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1
CSI	28	27	27,8	28	28
Total DFJP	148,4	143,4	147	144,3	144,7
Charges de personnel (en CHF)	17 327 050	17 596 821	18 136 353	18 693 961	18 809 254

Illustration 60 : nombre de postes Schengen/Dublin au DFJP et charges de personnel qui en résultent (postes effectivement occupés)

Ces postes couvrent les champs d'activité les plus divers. Chez fedpol, ils se rapportent en grande partie au bureau SIRENE (experts et collaborateurs spécialisés dans le domaine des recherches, chef de commissariat, etc.) ainsi qu'aux systèmes informatiques y relatifs (notamment le N-SIS et les interfaces avec les systèmes nationaux comme RIPOL).

Au SEM, les postes Schengen/Dublin se trouvent donc d'une part dans le domaine de l'asile et d'autre part dans le domaine de la gestion et du développement des systèmes informatiques N-VIS, VIS-Mail, Eurodac et Dublinet.

La situation au SEM est particulière dans le domaine de l'asile : dans le sillage de l'association de la Suisse à Dublin, le domaine de l'asile a pu être restructuré, avec la création d'une division Dublin, chargée des procédures introduites dans le cadre de cet accord. Cette nouvelle division est venue décharger les unités administratives chargées des procédures d'asile nationales, car le traitement des demandes dans le cadre de la procédure Dublin est nettement accéléré en comparaison avec la procédure nationale (cf. chapitre 6.4). Dans le domaine de l'asile, l'association à Dublin n'a donc pas fait augmenter les effectifs : si la Suisse ne coopérait pas avec l'UE dans le cadre de Dublin, les postes ajoutés dans la division Dublin seraient nécessaires pour assurer le traitement des demandes d'asile déposées par les personnes qui ne pourraient plus être transférées dans un autre État Dublin et qui devraient donc suivre la procédure nationale ordinaire, plus longue et plus complexe. Le fait est que l'association à Dublin a même permis d'économiser des postes dans ce domaine. Si l'on compare en effet le travail que le dépôt des demandes et l'obtention des décisions occasionne à la division Dublin avec le travail associé en moyenne à la procédure nationale, la différence obtenue est d'au moins 14 équivalents plein temps. Il est donc juste de retenir que l'association à Dublin a permis au SEM d'économiser les coûts de 14 équivalents plein temps dans les classes de salaire correspondantes¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Les postes de la catégorie « spécialiste asile » ou « spécialiste Dublin » sont rangés dans la classe de salaire 23.

Partie III : Les conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin

Pour la période sous rapport, ces économies – qui doivent être mises en regard des charges de personnel présentées dans le tableau précédent – se présentent donc de la manière suivante :

	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de postes	14	14	14	14	14
Charges de personnel économisées (estimation, en CHF) ¹⁴⁵	2 207 000	2 207 000	2 207 000	2 207 000	2 207 000

Illustration 61 : postes économisés grâce à Dublin dans le domaine de direction Asile du SEM (estimation, en CHF)

Des postes Dublin ont été créés au DFJP non seulement pour des tâches opérationnelles et dans le domaine informatique, mais aussi dans le contexte de la participation de la Suisse au développement de la coopération Dublin et Schengen au niveau de l'UE. La Suisse fait en effet activement usage des droits de participation qui lui sont réservés en vertu des deux accords d'association. Des experts de fedpol, du SEM ainsi que de l'OFJ, qui assure aussi la coordination entre les offices fédéraux travaillant dans le domaine Schengen/Dublin, représentent la Suisse dans les groupes de travail techniques à Bruxelles, élaborent les positions de la Suisse au sujet des développements d'actualité et les défendent dans le cadre des processus décisionnels à tous les niveaux¹⁴⁶. En outre, les développements de l'acquis de Schengen et Dublin doivent être repris dans le droit suisse et mis en œuvre au niveau national à un rythme régulier.

Au Centre de services informatiques (CSI) du DFJP, finalement, 28 postes sont liés au fonctionnement des systèmes nationaux reliés à Eurodac, au SIS et au VIS.

8.2 DFF

Ainsi que cela a été mis en évidence au chapitre 2.1 relatif au domaine des frontières, l'association de la Suisse à Schengen n'a pas eu de répercussions directes sur les effectifs du Cgfr engagés à la frontière suisse. Un renforcement des effectifs du Cgfr a néanmoins été nécessaire pour assurer la participation de la Suisse aux opérations régulièrement conduites pour l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes Frontex aux frontières extérieures de l'espace Schengen (cf. p. 71). Des experts du Cgfr prennent en outre part aux travaux de différents groupes de travail au niveau de l'UE dans le domaine de la protection des frontières et représentent la Suisse au siège de Frontex à Varsovie (officiers de liaison, représentant au conseil d'administration, etc.). Suite à l'association de la Suisse à Schengen/Dublin, le Conseil fédéral a pris acte de la demande de postes supplémentaires présentée par le Cgfr en 2010 et, dans le cadre de l'arrêté fédéral concernant le budget 2011¹⁴⁷, le Parlement a approuvé la création d'onze équivalents plein temps. Les charges relatives à ces postes supplémentaires ont été les suivantes :

	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de postes	11	11	11	11	11
Charges de personnel (en CHF)	1 425 000	1 425 000	1 425 000	1 425 000	1 425 000

Illustration 62 : postes induits par Schengen/Dublin au Cgfr

¹⁴⁵ Sur la base des coûts salariaux moyens pour les collaborateurs du SEM rangés dans la classe de traitement 23.

¹⁴⁶ La Suisse participe aux groupes de travail techniques, mais aussi au Comité des représentants permanents (COREPER) et au Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI).

¹⁴⁷ FF 2011 1897

8.3 DFAE

Dans le domaine de la coopération en matière consulaire, un total de 36 nouveaux postes a été autorisé dans le cadre du budget 2009, notamment parce que l'évaluation Schengen dont la Suisse avait été l'objet en 2008 avait confirmé que ses effectifs de personnel consulaire étaient relativement faibles en comparaison avec ceux de ses voisins européens. Par arrêté du 21 mai 2014, le Conseil fédéral a en outre accordé au DFAE dix postes supplémentaires pour le personnel transférable dans le domaine des visas.

Ce renforcement des effectifs s'est toutefois révélé nécessaire pour différentes raisons, qui n'étaient pas toutes en rapport avec Schengen : il y a aussi eu l'introduction du visa biométrique (appelant l'enregistrement des données biométriques des requérants, groupé par régions dès 2011 et requis pour tous les visas Schengen depuis 2015), l'augmentation du nombre des visas demandés et à l'évolution de la situation sécuritaire à travers le monde (important surcroît de travail du fait de la multiplication des contrôles, de la nécessité d'examiner plus minutieusement chaque dossier et aussi des procédures de recours). Il est dans l'ordre des choses que les changements dans les effectifs requis dans le domaine des visas soient dus à plusieurs facteurs : l'évolution du nombre des visas demandés est certes un facteur important, mais il y a aussi les mesures d'accompagnement qui peuvent être prises en vue de faire face à cette évolution, comme la coopération avec des prestataires de services externes en particulier. Cette option n'est toutefois adaptée que dans les centres où le volume de visas est suffisamment grand pour que cela soit économiquement intéressant. Quand ce n'est pas le cas, il n'est pas possible de trouver un partenaire externe (cf. pp. 18 ss.).

À mentionner encore la signature d'accords de représentation Schengen, qui ne sont possibles juridiquement qu'entre États Schengen et n'auraient donc pas pu être conclus dans un scénario sans Schengen. Ce type d'accords permet également de décharger les autorités compétentes pour délivrer les visas.

Il ne serait donc pas juste de considérer la totalité des 46 postes créés dans le domaine consulaire depuis l'association à Schengen comme étant exclusivement dus à l'entrée de la Suisse dans le système Schengen. Il suffit de considérer l'évolution de la situation sécuritaire, par exemple, pour se rendre compte que ce n'est pas le cas. Il est d'ailleurs très probable que la biométrie aurait fait son entrée dans le système des visas même si la Suisse ne s'était pas associée à Schengen et ces adaptations auraient elles aussi nécessité des ressources supplémentaires. Il n'est donc pas possible de formuler des hypothèses sur les besoins en personnel dans un scénario « Suisse sans Schengen », car on ne dispose pas de chiffres permettant de les confirmer de manière fiable. En d'autres termes, les répercussions de Schengen sur les effectifs du personnel consulaire ne sont pas quantifiables.

8.4 Synthèse : coûts et économies dans le domaine du personnel

L'évolution des coûts de personnel dus à Schengen/Dublin ressort du tableau suivant (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
DFJP	17 327 050	17 596 821	18 136 353	18 693 961	18 809 254	90 563 439
DFF	1 425 000	1 425 000	1 425 000	1 425 000	1 425 000	7 125 000
Économies dans le domaine de l'asile	- 2 207 000	- 2 207 000	- 2 207 000	- 2 207 000	- 2 207 000	- 11 035 000
Total des coûts	16 545 050	16 814 821	17 354 353	17 911 961	18 027 254	86 653 439

Illustration 63 : coûts de personnel induits par Schengen/Dublin (en CHF)

Pour la période sous rapport, les coûts dans le domaine du personnel totalisent donc près de 87 millions de francs, ce qui représente une moyenne annuelle d'environ 17 millions de francs. Les effectifs sont restés stables durant la période considérée : quelque 156 postes en moyenne étaient en rapport direct avec le domaine Schengen/Dublin, alors que l'association de la Suisse à Dublin a permis d'économiser en permanence à peu près 14 postes dans le domaine de l'asile. S'il n'y avait pas eu l'association à Schengen/Dublin, l'administration fédérale aurait donc probablement pu économiser quelque 142 équivalents plein temps, soit à peu près 17 millions de francs par an.

9 Coûts additionnels dans le domaine de la sécurité intérieure auxquels il faudrait s'attendre si l'association à Schengen était abandonnée

Conformément à l'appréciation donnée dans le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin » (cf. partie I), un abandon de l'association à Schengen porterait préjudice à la sécurité intérieure de la Suisse, car la Suisse se trouverait en grande partie exclue des réseaux européens de coopération policière et judiciaire en matière pénale. En admettant que l'on souhaiterait bénéficier d'un niveau sécuritaire élevé, l'étude des répercussions financières de l'association à Schengen ne serait pas complète sans tenir compte du fait que la Suisse se trouverait confrontée à des coûts supplémentaires.

Schengen représente un instrument fondamental de la politique du Conseil fédéral dans le domaine de la sécurité intérieure. En cas d'abandon de l'association à Schengen, il faudrait réexaminer en profondeur le dosage politique, et la Suisse devrait repenser sa manière d'assurer la sécurité intérieure. Une réorientation de pareille ampleur devrait s'opérer de concert avec tous les groupes d'intérêt, à savoir, outre le Conseil fédéral et le Parlement, les cantons, les communes ainsi que la société civile et l'économie privée. Le présent rapport ne peut évidemment pas prévoir le résultat d'un tel processus. Toutefois, le Conseil fédéral part du principe qu'une telle réorientation des instruments et des structures dans le domaine de la sécurité intérieure en raison de l'abandon de l'association à Schengen entraînerait forcément des dépenses supplémentaires à la charge de la Confédération et des cantons. Le présent chapitre décrit donc les domaines qui pourraient être affectés par de telles dépenses supplémentaires ainsi que l'ordre de grandeur de ces dernières. Il s'agit d'estimations moyennes qui reposent sur une série d'hypothèses. La pondération et la forme concrète des différentes mesures dépendent au final de l'appréciation des différents acteurs, qui résulte du processus cité plus haut. Dans le cadre d'un tel processus, d'autres mesures que celles qui ont été retenues ci-après pourraient naturellement être envisagées.

Indépendamment de la teneur des mesures de compensation et de la façon dont celles-ci seraient appliquées, il faut néanmoins toujours garder à l'esprit que la coopération en matière de sécurité dans le cadre de Schengen ne saurait être remplacée par des mesures purement nationales.

9.1 Exclusion du réseau européen de coopération en matière de sécurité

La coopération policière et judiciaire en matière pénale dans l'espace Schengen s'articule autour d'un système d'échange automatique d'informations. Cet échange entre partenaires européens fonctionne essentiellement par l'intermédiaire de l'instrument Schengen SIS et par la coopération policière dans le cadre du traité de Prüm, fondée sur Schengen, qui a pour objet l'échange de données dactyloscopiques, de profils ADN et de numéros de plaques d'immatriculation.

L'accès à ces banques de données est accordé uniquement dans le cadre de Schengen. Si Interpol permet en principe aussi d'échanger des données de recherche avec d'autres États, ce canal n'a ni la rapidité ni l'efficacité des systèmes Schengen. Une fois l'association à Schengen terminée, la Suisse risquerait par ailleurs de ne pas non plus se voir communiquer les avis de recherche des États Schengen par Interpol. Dans le contexte des recherches policières, la coopération bilatérale « classique » entre polices nationales est en effet en nette perte de vitesse en Europe par rapport aux systèmes automatiques comme le SIS (cf. partie I, chapitre 4.2.1).

L'échange automatique d'informations dont il est question ici n'est du reste pas limité à la coopération policière et judiciaire en matière pénale : le SIS est aussi un instrument de travail crucial pour les autorités de contrôle aux frontières et pour les autorités chargées de délivrer les visas, notamment parce qu'il leur permet d'avoir accès aux données relatives aux interdictions d'entrer dans le pays. Le SIS est complété par le VIS, un système qui contient les données de toutes les personnes ayant demandé un visa (y compris celles des personnes auxquelles il a été refusé). Ces outils permettent d'empêcher l'entrée en Suisse de personnes qui représentent un risque pour la sécurité du pays (cf. partie I, chapitre 3.2.1).

S'agissant du scénario « Suisse sans Schengen/Dublin », la situation peut donc être résumée de la manière suivante :

- La quantité et la qualité des données à disposition des autorités suisses de police, de justice en matière pénale, de contrôle des frontières et de délivrance des visas diminuerait sensiblement ;
- L'efficacité et la qualité du contrôle des personnes, mais aussi des enquêtes en matière pénale, seraient en baisse ;
- en conséquence, l'entrée en Suisse de personnes qui se seraient vu refuser l'entrée pour des raisons de sécurité dans le cadre de Schengen deviendrait plus fréquente ;
- dans le domaine répressif et préventif, les quantités d'informations disponibles seraient moindres, ce qui rendrait la recherche de délinquants et la lutte contre les infractions plus difficiles.

Sans Schengen/Dublin, la Suisse ne pourrait pas avoir accès aux données du SIS, du VIS et d'Eurodac puisque l'UE n'ouvre pas ses systèmes aux pays tiers. Elle n'aurait en outre aucun moyen de compenser directement cette perte d'accès, car il n'y a pas de possibilité de se procurer de manière automatique les informations contenues dans ces banques de données par d'autres canaux ou par la conclusion d'accords bilatéraux avec les différents pays de l'espace Schengen.

La Suisse serait dès lors contrainte de chercher à combler cette brèche dans sa sécurité par des voies indirectes, en prenant d'autres mesures pour renforcer sa sûreté intérieure. Une comparaison avec la situation d'avant 2008 ne paraît pas très pertinente, car l'échange de données a connu un développement fulgurant depuis lors et a pris une importance sans précédent. Malgré le manque de données comparatives, il s'agit ici de faire des estimations concernant deux scénarios possibles afin d'obtenir une base de discussion. Il est incontestable qu'une compensation devrait être recherchée, mais son ampleur précise devrait au final être établie au cours d'un processus politique.

9.2 Remplacement de l'échange automatique d'informations dans le cadre de Schengen/Dublin : quelles seraient les options ?

Le présent chapitre porte sur les mesures de compensation envisageables et sur leurs répercussions financières. Les différentes options se résument essentiellement à deux scénarios : d'une part, l'introduction de contrôles systématiques à la frontière suisse et, d'autre part, une combinaison de différentes mesures, à la frontière et à l'intérieur du pays (intensification de la coopération bilatérale avec les États de l'UE, recours accru à Interpol et à Europol, multiplication des contrôles aux frontières, renforcement de la présence policière et de la vidéosurveillance dans l'espace public, augmentation des moyens et des compétences des autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons ainsi que du Service de renseignement de la Confédération). Les deux scénarios présentés reposent sur des hypothèses échafaudées pour montrer comment la Suisse *pourrait*, le cas échéant, chercher à compenser l'abandon de l'association à Schengen dans la pratique.

9.2.1 Variante « Introduction de contrôles systématiques aux frontières »

Pour chercher à compenser l'affaiblissement de sa sécurité que lui vaudrait la perte de l'accès aux banques de données à l'étranger, la Suisse pourrait introduire un contrôle systématique des personnes à ses frontières. Elle suivrait ainsi une stratégie similaire à celle de l'UE, qui a compensé l'abandon des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen par un renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Cela signifierait que *chaque* personne se présentant à la frontière suisse serait contrôlée intégralement, ce qui impliquerait non seulement une vérification des documents, mais aussi une recherche dans les banques de données nationales à disposition (notamment RIPOL). S'il se peut que ces mesures ne permettent pas de reconnaître les personnes ou objets recherchés par les États Schengen, les filtres généraux mis en place à travers ces contrôles seraient néanmoins un moyen d'optimiser les contrôles aux frontières dans la mesure du possible. Les contrôles systématiques aux frontières seraient accompagnés des contrôles douaniers habituels. Il est difficile d'évaluer les coûts exacts d'un tel régime de contrôle, car la Suisse n'a pas d'expérience en la matière : les contrôles qu'elle a mis en place n'ont jamais été systématiques, mais ont toujours été fondés sur les facteurs que sont le lieu et les risques encourus. Avant son association à Schengen, les contrôles se limitaient en effet à quelque 3 % seulement des voyageurs. Il n'y a donc pas de précédent qui pourrait servir de base pour l'estimation des coûts.

Pour ce qui est des coûts, il importe de distinguer entre les *contrôles* aux points de passage de la frontière à proprement parler et la *garantie* de la *protection* et de la *sécurité* des frontières qui irait de pair pour assurer que personne ne franchit la frontière en-dehors des points de passage officiels.

Coûts du contrôle aux points de passage de la frontière

En admettant que le volume du trafic transfrontalier reste constant, quelque 1,5 million de personnes devraient être contrôlées quotidiennement à la frontière suisse. Le personnel nécessaire pour assurer ces contrôles dépasserait de très loin les effectifs du Cgfr, car il serait indispensable que les postes-frontière principaux restent ouverts 24 heures sur 24 et que les points de passage moins importants soient contrôlés en permanence au moins pendant les heures d'ouverture. Pour permettre aux douanes routières de faire face à l'afflux des pendulaires aux heures de pointe, il deviendrait indispensable de développer considérablement les infrastructures en aménageant des voies de contrôle supplémentaire ainsi que des aires d'attente. Genève, Bâle et le Tessin seraient des régions particulièrement touchées du fait du nombre de frontaliers qui s'y rendent. Le trafic ferroviaire transfrontalier ne ferait pas exception et appellerait la mise en place d'une infrastructure de contrôle dans les gares à la frontière.

La Confédération a chargé le bureau d'études et de conseil Ecoplan de réaliser une étude sur les conséquences qu'un contrôle systématique des frontières aurait pour la Suisse. C'est sur cette étude que repose la deuxième partie du présent rapport, consacrée aux répercussions économiques de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin. L'étude Ecoplan contient aussi une évaluation et une description du dispositif qui serait nécessaire pour assurer un contrôle systématique de la frontière suisse, y compris du personnel requis pour garantir le fonctionnement de ce dispositif de contrôle. Ces calculs sont fondés sur des données statistiques, des estimations du Cgfr ainsi que des visites sur place, dans les régions de Genève et de Bâle ainsi qu'au Tessin. Les coûts dont il est fait état dans le présent chapitre se rapportent uniquement aux contrôles du côté suisse de la frontière. Pour plus d'informations sur les bases de calcul, voir la partie II du présent rapport et l'étude Ecoplan sur laquelle elle s'appuie¹⁴⁸.

Ecoplan a conçu son modèle en partant du principe que les postes-frontière existants seraient transformés pour permettre un contrôle systématique. Aux passages de faible à moyenne importance, il faudrait compter deux voies de contrôle dans chaque direction, opérationnelles en fonction d'un horaire d'ouverture régulier. Aux points de passage principaux (notamment aux douanes autoroutières), quatre à six voies de contrôle seraient nécessaires dans chaque direction, selon l'espace disponible, et l'ouverture devrait être garantie 24 heures sur 24, 365 jours par an. Pour assurer le fonctionnement d'un tel dispositif et le contrôle systématique des personnes qu'il implique, il faudrait pouvoir disposer d'environ 5500 gardes-frontière, ce qui représente plus du double des effectifs actuels du Cgfr. La mise en œuvre d'un tel dispositif s'accompagnerait de bouchons importants aux postes-frontières, notamment aux heures de pointe. Un temps d'attente de plus d'une heure deviendrait la règle. En conséquence, le nombre des frontaliers pourrait reculer de près d'un tiers, ce qui aurait des conséquences économiques majeures¹⁴⁹.

Au vu des répercussions énumérées, la mise en œuvre d'un tel scénario ne paraît pas réaliste. Il est plus vraisemblable que les contrôles seraient optimisés pour permettre une certaine fluidité à la frontière, même aux heures de pointe.

¹⁴⁸ Ecoplan : « Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz ». Berne, 2017 (n'existe qu'en allemand).

¹⁴⁹ Ce modèle est fondé sur l'hypothèse selon laquelle l'infrastructure existante serait largement maintenue et adaptée seulement de façon ponctuelle (cf. Ecoplan, pp. 40 ss).

En doublant le nombre des voies de contrôle aux postes-frontière, il serait en effet possible de limiter le temps d'attente moyen à environ un quart d'heure¹⁵⁰. Une telle amélioration appellerait toutefois une augmentation des effectifs, puisque ce ne sont pas 5500 gardes-frontières qu'il faudrait alors, mais plus de 9000, ce qui entraînerait des charges de personnel de quelque 1,3 milliard de francs par année.

Coûts de la surveillance et de la sécurité des frontières

Un contrôle systématique à la frontière doit s'accompagner d'une surveillance stricte de la frontière sur toute sa longueur si l'on veut assurer qu'elle soit franchie uniquement aux points de passage prévus à cet effet. Dans ce scénario, les possibilités de franchir la « frontière verte » telles qu'elles existent actuellement devraient donc être strictement éliminées.

Il faudrait d'une part rendre la frontière infranchissable par des constructions (clôtures, murs, détecteurs de mouvement, etc.) et d'autre part – sur les tronçons qui ne peuvent pas être sécurisés par ce type de mesures (montagnes, rivières, lacs, etc.) – garantir au moins une surveillance crédible, que ce soit par des patrouilles ou par d'autres moyens techniques tels que des caméras, des détecteurs de mouvement ou des drones équipés en conséquence (lunettes de vision nocturne, caméras thermiques, etc.)¹⁵¹. Sur une bonne partie de sa longueur de 1899 km, la frontière suisse se situe dans des zones difficiles d'accès. Sa sécurisation entraînerait donc des coûts considérables puisqu'il faudrait prendre en compte non seulement les coûts de construction, mais aussi les coûts d'entretien et de personnel : en comptant une patrouille en binôme par tronçon de 10 km de frontière en service 24 heures sur 24¹⁵², il faudrait 3000 gardes-frontière additionnels pour assurer la sécurité de la frontière suisse sur toute sa longueur. À eux seuls, les coûts de personnel occasionnés par ces patrouilles totaliseraient environ 450 millions de francs par an. Viendraient s'y ajouter des coûts de construction, les véhicules, les vols de surveillance et tous les autres moyens techniques requis. Si l'on prend l'exemple de la frontière occidentale avec la France, où il n'existe pas de barrière naturelle telles que des montagnes ou des cours d'eau, la construction d'une clôture de quelque 300 km de long serait le seul moyen de garantir un contrôle systématique des personnes aux points de passage.

Le montant de la facture que la Suisse aurait à payer pour assurer la sécurité de ses frontières dépendrait finalement de son choix d'une variante maximale ou minimale et de la possibilité de tirer parti de synergies avec les pays voisins, qui devraient eux aussi mettre en place des contrôles systématiques à la frontière étant donné que la Suisse ne ferait plus partie de l'espace Schengen. Quoi qu'il en soit, le coût de la surveillance et de la sécurité des frontières est estimé à 500 millions de francs par an au minimum.

¹⁵⁰ Cf. Ecoplan, p. 41.

¹⁵¹ Il existe aujourd'hui déjà un accord de niveau de service entre le Cgfr et l'armée pour l'utilisation de drones à des fins de surveillance des frontières. Si un contrôle systématique était décidé, cette collaboration pourrait être étendue ou l'armée pourrait (sous réserve d'un ajustement des bases légales) être chargée directement du soutien aérien dans le contexte de la surveillance des frontières.

¹⁵² Pour occuper un poste 24 heures sur 24, 365 jours par an, il faut compter environ 8 équivalents plein temps.

Coûts totaux du contrôle systématique des frontières

Un contrôle systématique de toutes les personnes à la frontière, doublé de la surveillance de la frontière requise pour assurer le bon fonctionnement du système, coûterait à peu près 1,8 milliard de francs par an au total. Les charges de personnel du Cgfr se taillent la part du lion puisque ses effectifs devraient être augmentés de 2076 (état 2016) à plus de 12 000. Il faudrait en outre s'attendre à de sérieux ralentissements dans le trafic frontalier, notamment dans les régions urbaines de Genève et de Bâle.

Comme les coûts astronomiques et les conséquences économiques de ces contrôles systématiques sont sans commune mesure avec le gain de sécurité obtenu, cette variante est considérée comme n'étant pas réaliste et n'est donc pas approfondie.

9.2.2 Variante « Combinaison de différentes mesures dans le domaine de la sécurité »

En lieu et place de l'introduction de contrôles systématiques à la frontière, il paraîtrait plus réaliste et plus efficace en termes de sécurité de combiner différentes mesures, aux niveaux cantonal et fédéral, pour chercher à obtenir un niveau de sécurité intérieure adéquat sans participer à Schengen afin de compenser l'exclusion de la Suisse du réseau sécuritaire européen. Les mesures suivantes seraient notamment envisageables : un renforcement des contrôles et de la surveillance des frontières, une coopération plus étroite au niveau bilatéral avec les États de l'UE, une utilisation accrue d'Interpol et d'Europol, une présence policière accrue et davantage de vidéosurveillance dans l'espace public, et une augmentation des moyens et des capacités pour les activités de la police et des services de renseignement dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Dans ce scénario également, les mesures visées devraient être définies au cours du processus politique en tenant compte de la répartition des compétences fédérales. Les estimations ci-après peuvent cependant servir de base de discussion pour le processus politique.

Mesure 1 : Plus de ressources pour la coopération avec Interpol et Europol ainsi que pour les échanges d'informations bilatéraux avec les autorités de police des États voisins

Si elle devait ne plus avoir accès au SIS, il serait réaliste de supposer que la Suisse commencerait par essayer de se procurer au moins une partie des données qui y sont enregistrées par d'autres canaux : elle pourrait d'une part resserrer sa collaboration avec Interpol et Europol et d'autre part affecter plus de personnel au domaine de la coopération policière bilatérale afin de pouvoir multiplier les contacts directs et les échanges avec les services de police européens.

Cette intensification n'est toutefois possible que dans une mesure restreinte, car il n'est pas possible d'influencer directement les capacités d'Interpol et des autorités policières des États voisins disponibles pour l'échange d'informations avec la Suisse. Même si la Suisse mettait à disposition des ressources illimitées à cet effet, elle ne pourrait donc pas se procurer la même quantité de données et des données de même qualité que par le SIS (cf. chapitre 4). Sans compter que la gestion des recherches par Interpol implique plus de tâches administratives que les recherches dans le cadre du SIS, car le transfert dans les systèmes de recherche nationaux n'est pas pleinement automatisé. En cas d'abandon de l'association à Schengen, la Suisse risquerait aussi de ne plus recevoir les avis de recherche des États Schengen, même par Interpol.

Quant aux demandes d'échange de données dactyloscopiques ou de profils ADN, les pays de l'espace Schengen ne les traitent plus qu'avec beaucoup de retard ou même plus du tout si elles ne leur parviennent pas par les interfaces de la coopération de Prüm.

Selon une estimation, fedpol aurait besoin de quelque dix postes supplémentaires dans le domaine de la collaboration avec Interpol et Europol et de l'échange d'informations bilatéral avec les autorités de police européennes, pour optimiser l'échange d'informations et pour saisir les informations obtenues dans le système national de recherche RIPOL afin de permettre aux autorités de contrôle des frontières et de police suisses d'y avoir accès. Le coût de ces postes additionnels est estimé à 1,5 million de francs par an.

Mesure 2 : Plus de contrôles à la frontière

Sans accès au SIS et au VIS, les contrôles aux frontières seraient moins efficaces en termes de politique de sécurité. Pour compenser cela, il serait possible d'augmenter le nombre de contrôles. Avec cette hausse, il serait certes tout autant difficile de savoir quelles personnes sont enregistrées dans le SIS, mais en raison de leur fonction de filtre général, il faut s'attendre à ce qu'un plus grand nombre de contrôles provoque une augmentation des recherches qui aboutissent, même si l'efficacité est moindre qu'en utilisant le SIS et le VIS. À l'inverse, sans association à Schengen, des contrôles ponctuels des personnes pourraient à nouveau être réalisés sans que la police n'ait de soupçon initial.

Il serait envisageable d'augmenter les effectifs du Cgfr de 15 à 25 %. Le personnel supplémentaire serait essentiellement affecté à la frontière, soit pour renforcer les contrôles aux points de passage, soit pour améliorer la surveillance de la frontière. Cette augmentation des effectifs de 300 à 500 personnes (effectifs du Cgfr en 2016 : 2073 gardes-frontières) entraînerait des coûts supplémentaires compris entre 45 et 75 millions de francs par an. Par ailleurs, les éventuelles mesures des cantons permettraient aux corps de police cantonaux de multiplier les contrôles de personnes dans les zones frontalières.

Mesure 3 : Plus de présence policière et plus de vidéosurveillance dans l'espace public

Si la Suisse perdait son accès au SIS, les personnes recherchées, suivies discrètement ou frappées d'une interdiction d'entrer dans l'espace Schengen ne pourraient être reconnues dans le cadre du contrôle aux frontières que si les États Schengen enregistrent leurs recherches également via Interpol. Si ce n'est pas le cas, ces personnes peuvent entrer en Suisse sans restriction, même après avoir été contrôlées à la frontière. Il est donc probable que la discussion doive également porter sur un renforcement des mesures de contrôle à l'intérieur du pays.

La mesure qui semble s'imposer dans cette perspective serait d'augmenter les capacités des corps de police cantonaux, afin de leur permettre de multiplier les patrouilles et les contrôles. Pour ce faire, ils devraient pouvoir renforcer leurs effectifs, ce qui, encore une fois, provoquerait des coûts supplémentaires. Pour simplifier, on suppose que les cantons augmenteraient les effectifs de leurs corps de police de 10 %, ce qui correspondrait à la création de quelque 2000 postes additionnels. Ce sont les grands cantons qui seraient les plus touchés ; à lui seul, le canton de Zurich, par exemple, devrait ainsi engager quelque 500 policiers supplémentaires.

Avec 2000 postes supplémentaires tous cantons confondus, les effectifs des polices cantonales progresseraient d'à peine 18 000 aujourd'hui à quelque 20 000, entraînant des coûts

supplémentaires compris entre 250 et 300 millions de francs par an. Viendraient encore s'y ajouter les frais d'équipement, les véhicules, les bureaux, etc.

Une autre option serait d'étendre la vidéosurveillance dans l'espace public. La Grande-Bretagne, par exemple, qui ne participe que de manière restreinte à la coopération dans le cadre de Schengen, a misé sur un recours généralisé à la vidéosurveillance, notamment dans les zones urbaines. Selon différentes estimations, l'agglomération londonienne serait, à elle seule, surveillée par quelque 10 000 caméras relevant des autorités locales. Il pourrait y en avoir plus de 30 000 réparties dans l'ensemble du pays. En Suisse, il existe déjà un projet pilote allant dans ce sens : depuis 2014, une quinzaine de rues du quartier des Pâquis à Genève, représentant une surface d'une douzaine d'hectares, sont surveillées 24 heures sur 24 au moyen de 29 caméras. Les frais de fonctionnement et d'entretien de ces caméras et de la centrale de surveillance avoisinent 1 million de francs par an. Si l'on extrapole en appliquant ces chiffres à d'autres parties de la ville, on obtient une facture annuelle de plus de 15 millions de francs par an pour la surveillance du centre-ville, avec les quartiers des Pâquis, de Saint-Gervais, de la Cité et de Plainpalais, soit une superficie de quelque 2 km² au total. En admettant que des réseaux de surveillance de ce type seraient mis en place et exploités dans les centres des dix plus grandes villes de Suisse¹⁵³, le coût de l'opération se situerait entre 70 et 100 millions de francs par an, selon le nombre de caméras installées.

Au vu des hypothèses ci-dessus, on peut supposer que le renforcement des effectifs des corps de police et l'installation de réseaux de vidéosurveillance entraîneraient entre 320 et 400 millions de francs de coûts supplémentaires par an.

Mesure 4 : Plus de moyens et de compétences pour la conduite d'activités de renseignement

Si l'échange d'informations dans le cadre de Schengen est très important dans la perspective de la lutte contre la criminalité transfrontalière, le SIS est aussi un instrument précieux permettant la surveillance discrète de personnes se déplaçant à des fins terroristes. Cette possibilité de suivre les mouvements de personnes enregistrées prend d'ailleurs de plus en plus d'importance, puisque tant le nombre des personnes enregistrées que celui des personnes arrêtées sur cette base augmentent d'année en année. Si elle n'avait plus accès au SIS, la Suisse n'aurait plus non plus accès à ces informations. Cela compliquerait la tâche des autorités de poursuite pénale et des services de renseignement dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Leurs ressources en personnel pourraient être développées en conséquence afin de renforcer ce domaine en général.

Les capacités destinées aux mesures de surveillance de la correspondance par poste et télécommunications pourraient également être renforcées, appelant une augmentation des ressources du service spécialisé (SCPT) du DFJP, sans que les obstacles à une telle surveillance ne puissent être réduits. Le Service de renseignement de la Confédération (SRC) pourrait aussi renforcer ses propres moyens techniques destinés à la recherche d'informations et développer la coopération avec des services partenaires. Il serait également envisageable d'augmenter le nombre de postes (actuellement 80) que la Confédération finance dans les divisions cantonales de protection de l'État pour l'accomplissement de tâches de renseignement.

¹⁵³ Zurich, Genève, Bâle, Berne, Lausanne, Winterthur, Lucerne, Saint-Gall, Lugano et Bienne.

Si les effectifs et le budget du SRC ne sont pas publics, il est néanmoins possible d'affirmer qu'un renforcement du personnel de 10 % dans chacun des trois domaines mentionnés s'accompagnerait d'une facture additionnelle de 5 à 7 millions de francs par an.

Estimation des coûts totaux

La variante consistant à combiner différentes mesures dans le domaine de la sécurité telle qu'elle a été présentée plus haut coûterait environ 400 à 500 millions de francs par an. À ces coûts annuels récurrents viendraient s'ajouter des coûts d'investissement ponctuels substantiels, notamment dans le domaine de la vidéosurveillance et de la sécurisation de la frontière.

9.3 Conclusion

Ainsi que cela a été démontré dans le présent chapitre, l'exclusion du réseau sécuritaire européen en conséquence de l'abandon de son association à l'accord de Schengen obligerait la Suisse à engager un débat sur les investissements substantiels qu'elle devrait effectuer en matière de sécurité intérieure pour compenser au moins en partie la suppression de l'accès aux instruments Schengen. Elle pourrait en principe s'y prendre de différentes manières. Les mesures de compensation présentées plus haut constituent une base de discussion pour procéder au choix entre différentes options, sans prétention d'exhaustivité. Quant aux coûts que ces mesures de compensation pourraient occasionner, les chiffres avancés sont le résultat d'estimations grossières et servent simplement à démontrer l'ordre de grandeur de la facture à laquelle il faudrait s'attendre. Comme l'introduction de contrôles systématiques à la frontière ne semble pas être une option réaliste, étant donné que les coûts – considérables puisqu'ils pourraient atteindre 1,5 milliard de francs par an – sont sans commune mesure avec la sécurité qu'elle apporterait à la Suisse, la variante qui aurait le plus de chances d'être réalisée est celle qui consiste en une combinaison de mesures aux niveaux de la Confédération et des cantons du type de celles qui ont été présentées plus haut. Rappelons que le coût d'une telle variante pourrait se situer entre 400 et 500 millions de francs par an. Malgré tous les efforts consentis, ces mesures ne permettraient cependant pas de compenser entièrement la perte de l'accès aux instruments Schengen et plus particulièrement au SIS. La Suisse ne parviendrait jamais à retrouver un niveau de sécurité comparable à celui dont elle bénéficie grâce à son association à Schengen.

10 Synthèse : les conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin

Pour les besoins du présent rapport, chacun des domaines de la coopération Schengen et Dublin a été étudié minutieusement aux fins d'en isoler les conséquences financières. Les résultats de ce travail ont été présentés séparément pour chaque domaine, dans différents chapitres. La synthèse de ces résultats, obtenue par l'agrégation des résultats dans chaque domaine, se présente de la manière suivante.

Les charges de personnel ont augmenté et l'association à Schengen/Dublin a entraîné des charges additionnelles dans les domaines de la frontière, des visas et de la coopération policière. Ces coûts supplémentaires sont dus essentiellement à la participation de la Suisse à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes FRONTEX, au Fonds pour la sécurité intérieure FSI ainsi qu'à l'exploitation et à l'entretien du système d'information Schengen (SIS). Durant la période sous rapport, comprenant les années 2012 à 2016, ces coûts ont été les suivants (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total	∅
Domaine « frontière »	14 157 317	22 491 733	21 766 594	22 335 047	27 016 606	107 767 297	21 553 459
Domaine « visas »	2 769 626	3 309 377	2 181 305	3 218 739	1 028 489	12 507 536	2 501 507
Domaine « coopération policière »	16 238 741	11 799 218	8 114 160	5 725 373	5 993 010	47 870 502	9 574 100
Contributions non spécifiques à un domaine	804 076	823 378	1 261 068	2 742 133	2 558 969	8 189 624	1 637 925
Charges de personnel	16 545 050	16 814 821	17 354 353	17 911 961	18 027 254	86 653 439	17 330 688
Total des coûts	50 514 810	55 238 527	50 677 480	51 933 253	54 624 328	262 988 398	52 597 679

Illustration 64 : coûts dus à Schengen/Dublin, par domaine (en CHF). L'énumération suit l'ordre des chapitres respectifs.

Outre les coûts, il y a aussi eu des économies, réalisées dans le domaine de l'asile grâce à l'association à Dublin. Il se trouve que ces économies dépassent de très loin les coûts supplémentaires enregistrés dans les autres domaines. Si la Suisse abandonnait son association à Schengen/Dublin, elle n'aurait plus à supporter ces charges additionnelles, mais elle renoncerait aussi aux économies suivantes dans le domaine de l'asile (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total	∅
Économies réalisées dans le domaine de l'asile grâce à Schengen/Dublin	203 236 815	205 201 533	208 769 389	357 922 443	389 000 085	1 364 130 265	272 826 053

Illustration 65 : économies réalisées dans le domaine de l'asile grâce à Schengen/Dublin (en CHF)

Le bilan final de Schengen/Dublin est donc le suivant (en CHF) :

	2012	2013	2014	2015	2016	Total	∅
Coûts	50 514 810	55 238 527	50 677 480	51 933 253	54 624 328	262 988 398	52 597 680
Économies	203 236 815	205 201 533	208 769 389	357 922 443	389 000 085	1 364 130 265	272 826 053
Bilan (économies réalisées grâce à Schengen/Dublin)	152 722 005	149 963 006	158 091 909	305 989 190	334 375 757	1 101 141 867	220 228 373

Illustration 66 : bilan final des coûts et des économies résultant de Schengen/Dublin (en CHF)

Un abandon de son association aux accords de Schengen et de Dublin coûterait donc à la Suisse quelque 220 millions de francs par an. Pour toute la période de 2012 à 2016 couverte par le rapport, les économies effectivement réalisées grâce à Schengen/Dublin ont totalisé environ 1,1 milliard de francs. Alors que les coûts induits par Schengen/Dublin sont stables, les économies résultant de l'association à Dublin dans le domaine de l'asile varient d'une année à l'autre. La tendance qui se dessine montre cependant que les économies s'orientent nettement à la hausse. Il faut donc s'attendre à ce que les économies réalisées grâce à Dublin augmentent encore à l'avenir.

À elles seules, ces économies ne sont cependant pas un reflet réaliste de la situation. Il importe en effet de ne pas oublier de prendre en compte **les autres coûts additionnels** auxquels la Suisse se trouverait confrontée dans l'éventualité d'un abandon de Schengen/Dublin :

- pour compenser la perte de l'accès aux instruments Schengen dans le domaine de la coopération policière, la Suisse serait contrainte d'investir entre 400 et 500 millions de francs par an dans sa sécurité intérieure (cf. chapitre 9.3);
- en quittant l'espace Dublin, la Suisse deviendrait un pays de destination attrayant aux yeux des requérants d'asile dont la demande a été rejetée dans l'espace Dublin. Il faudrait donc s'attendre à un afflux de demandes d'asile supplémentaires, entraînant des coûts additionnels qui pourraient atteindre des centaines de millions de francs (cf. chapitre 6.4.4).

À noter aussi que son association à Schengen a permis à la Suisse d'accroître de manière significative et sans coûts additionnels son offre de services dans le domaine des visas. Elle a en effet obtenu la possibilité de se faire représenter par d'autres États dans ce domaine et de s'allier à d'autres États de l'espace Schengen pour confier certaines activités à des prestataires de services externes. Si la Suisse souhaitait maintenir une offre de prestations équivalente en dehors de l'espace Schengen, elle serait contrainte de développer massivement son propre réseau de représentations (cf. p. 81). Sans Schengen, il est en outre tout sauf certain que le processus d'optimisation du réseau de représentations auquel on a assisté ces dernières années aurait été possible sous cette forme.

Les coûts de l'association à Schengen et à Dublin se sont caractérisés par une relative stabilité durant la période sous rapport. Avec le développement de Frontex en perspective, le projet Smart Borders et la participation prévue de la Suisse à Prüm/Eurodac, il faut s'attendre à une augmentation des coûts induits par Schengen ou en rapport avec le développement de la coopération dans le cadre de Schengen. À moyen terme, les coûts supplémentaires à ce titre pourraient se situer entre 15 et 20 millions de francs par an. Le montant des économies réalisées dans le domaine de l'asile dépend du nombre des demandes d'asile déposées, de l'efficacité avec laquelle les procédures sont conduites et de l'évolution des flux migratoires dans l'espace Dublin. Là aussi, les économies auront tendance à augmenter grâce à Dublin : si leur montant dans le domaine de l'asile était encore de quelque 200 millions de francs en 2012, il atteignait déjà approximativement 390 millions de francs en 2016.

Conclusions

La Suisse bénéficie de son association aux accords de Schengen et de Dublin tant économiquement que financièrement. Une disparition de ces deux associations aurait des répercussions négatives sur le développement économique du pays et alourdirait la charge financière des pouvoirs publics :

- D'ici 2030, le produit intérieur brut diminuerait de 1,6 % à 3,7 %. Selon le scénario, le produit par habitant connaîtrait une baisse comprise entre 700 et 1600 francs. Le commerce extérieur, en particulier, serait fortement touché : la demande plus faible et la perte de compétitivité feraient baisser le volume des échanges. Une diminution allant jusqu'à 3,7 % pour les importations et 5,6 % pour les exportations serait à prévoir. Il faudrait aussi s'attendre à un afflux de frontaliers qui décideraient de venir s'installer en Suisse.
- Les collectivités publiques verraient leurs charges augmenter de quelque 220 millions de francs par an, essentiellement dans le domaine de l'asile. Viendraient encore s'y ajouter des coûts de plusieurs centaines de millions de francs au titre des demandes d'asile supplémentaires qui seraient présentées par des personnes dont la demande a déjà été rejetée dans l'espace Schengen.
- Pour compenser la perte de l'accès aux instruments Schengen tels que le SIS, des mesures de remplacement devraient être prises dans le domaine de la sécurité intérieure. La facture qui en résulterait pourrait atteindre 500 millions de francs par an. Précisons qu'il ne serait pas possible de compenser intégralement la perte d'accès aux instruments Schengen, même en y consacrant des moyens illimités, car une grande partie des données échangées dans le cadre de Schengen ne peuvent tout simplement pas être obtenues au moyen d'une solution nationale.

S'il est vrai que ces chiffres ne sont que de simples estimations, puisqu'ils ont dû être déterminés sur la base d'hypothèses établies en rapport avec le scénario « Suisse sans Schengen/Dublin », les résultats de l'étude Ecoplan et les relevés des économies et des coûts induits par Schengen/Dublin ne laissent subsister aucun doute : dans leur ensemble, les répercussions économiques et financières de l'association de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin sont positives. Comme certaines conséquences attendues n'ont pas pu être quantifiées et comme certains domaines, comme la Genève internationale, n'ont pas été inclus dans l'étude, il est même vraisemblable que les conséquences économiques sont encore nettement plus importantes dans la réalité que ne le laissent supposer les évaluations d'Ecoplan.

Il ne faut pas non plus oublier que les avantages de Schengen/Dublin ne se limitent pas à l'aspect financier : la liberté de circulation est l'un des acquis majeurs de l'intégration européenne. Dans les zones urbaines limitrophes, le fait que les frontières entre la Suisse et ses voisins peuvent être franchies presque librement à peu près n'importe où et à toute heure a entraîné une intégration sans précédent au cours de ces dernières années. Dans les régions métropolitaines comme Genève ou Bâle, cette intégration a permis l'émergence de véritables pôles économiques et résidentiels binationaux ou même trinationaux, à l'intérieur desquels la frontière ne fait plus obstacle ni au trafic frontalier, ni aux prestations de service transfrontalières, et permet une utilisation commune des infrastructures. La libre circulation est une *condition sine qua non* au fonctionnement de ces nouveaux réseaux. Si la Suisse abandonnait son association à Schengen et à Dublin, la frontière suisse redeviendrait un obstacle économique et une entrave pour les personnes qui y vivent.

Conclusions

La sécurité intérieure est un autre domaine dans lequel l'association à Schengen/Dublin apporte des avantages, même s'ils ne sont pas quantifiables financièrement. Du fait de son intégration dans l'espace sécuritaire européen, la Suisse bénéficie des réseaux mis en place entre les États Schengen et de l'échange automatique d'informations auquel ils servent. Inversement, l'Union européenne profite aussi de l'association de la Suisse : compte tenu de sa position géographique au cœur de l'Europe, la Suisse est un pays de transit important pour le trafic transfrontalier. Le taux de personnes et de véhicules arrêtés sur la base de recherches introduites dans le SIS par les pays européens en est la preuve. La Suisse, pour sa part, fait partie des pays européens qui publient le plus d'avis de recherche dans le SIS. Pour les pays de l'UE, elle représente donc un partenaire importante et fiable. Ce n'est qu'en alliant leurs forces que les pays européens pourront réagir efficacement aux dangers qui les guettent. Cela vaut particulièrement pour la menace terroriste. L'expérience a montré que la clé du succès ne devait pas être recherchée dans des mesures au niveau national, mais dans le renforcement de la coopération. Dans ce contexte, Schengen s'est révélé être un instrument irremplaçable dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée transfrontalière.

Ces dernières années, le système Schengen/Dublin a cependant aussi été mis à l'épreuve : en réaction à la persistance de la crise migratoire et aux attaques terroristes en Europe, plusieurs États Schengen ont, pour une période limitée, réintroduit des contrôles sur certaines parties de leurs frontières. Certains ont invoqué la crise migratoire pour justifier cette mesure (Allemagne, Autriche, Danemark, Hongrie, Norvège, Slovaquie, Suède), d'autres le danger terroriste (Belgique, France, Malte). Bien qu'étant conformes au code frontières Schengen – il prévoit explicitement que de telles mesures peuvent être prises en situation de crise –, les dispositions de ce genre ne peuvent pas apporter des solutions à long terme. Le concept de Schengen, fondé sur un espace commun sans contrôles aux frontières intérieures, repose sur la confiance mutuelle entre les États membres, qui doivent pouvoir compter sur le fait que chacun honorera ses engagements en matière de protection des frontières extérieures. La suppression des contrôles aux frontières intérieures est compensée par des contrôles uniformes et systématiques aux frontières extérieures et par une intensification des échanges d'informations entre les États membres. La crise migratoire est venue mettre le système à rude épreuve. Les solutions qui s'offrent à Schengen pour la résolution de ses problèmes sont une amélioration de la protection des frontières extérieures, un renforcement du soutien mutuel entre les États Schengen et une solidarité accrue dans l'accueil et la répartition des migrants.

Le Conseil fédéral reconnaît les avantages de Schengen/Dublin, mais a aussi conscience des défis actuels. C'est pourquoi la Suisse s'engage activement dans les débats qui ont lieu à ce sujet au niveau de l'UE pour y défendre des solutions constructives et durables, sans compter sa participation aux activités de Frontex et de l'EASO et le soutien bilatéral qu'elle apporte aux États membres les plus directement touchés comme la Grèce ou l'Italie. En prenant part aux programmes de transfert et de réinstallation de l'UE, la Suisse encourage en outre des mesures dont l'objectif est une répartition plus équitable des personnes en quête de protection entre les États Dublin. Aux yeux du Conseil fédéral, une réforme du système Dublin est néanmoins indispensable à plus long terme en vue de le renforcer et de le préparer aux situations de crise et aux autres défis du futur.