



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Département fédéral de justice et police DFJP
Secrétariat d'Etat aux migrations SEM



Stratégie de gestion intégrée des frontières 2027

Novembre 2019

Adoptée par le groupe de pilotage Frontière dans sa composition élargie à l'intention du Conseil fédéral et de la CCDJP le 4 juillet 2019
Adoptée par le CCDJP le 14 novembre 2019
Prise de connaissance par le Conseil fédéral le 27 novembre 2019

Impressum

Editeur: Secrétariat d'État aux migrations (SEM),
Quellenweg 6, CH-3003 Berne-Wabern

Conception

et rédaction: SEM, Division entrée

Réalisation: www.casalini.ch

Distribution: OFCL, Diffusion publications fédérales, CH-3003 Berne,
www.bundespublikationen.admin.ch/fr
Art.-Nr. 420.103.F
© SEM/DFJP novembre 2019

Photo:

Gerry Amstutz: couverture

Table des matières

Index des abréviations	4
1. Introduction	6
1.1 Gestion intégrée des frontières	6
1.2 Développements survenus depuis la stratégie IBM 2012	6
1.3 Procédure d'élaboration de la stratégie	8
1.4 Références à la stratégie et durée de la stratégie	9
2. Vision	10
3. Modèle	11
3.1 Modèle à quatre filtres	11
3.2 Éléments stratégiques	12
3.3 Thèmes transversaux	12
3.4 Représentation graphique du modèle IBM 2027	13
4. Tendances	14
4.1 Mobilité et migration	14
4.2 Augmentation des menaces : le contrôle aux frontières comme instrument de gestion des menaces	16
4.3 Rythme durablement élevé des réformes de l'acquis de Schengen	17
4.4 Complexité et recoupement croissants des tâches	17
4.5 Processus et technologie	18
4.6 Rareté des ressources	21
5. Thèmes transversaux	22
5.1 Respect des droits fondamentaux	22
5.2 Formation initiale et continue	23
5.3 Recherche et innovation	24
6. Éléments stratégiques	26
6.1 Contrôle aux frontières	26
6.2 Opérations de recherche et de sauvetage en mer	27
6.3 Analyse des risques	28
6.4 Coopération entre États membres de Schengen soutenue par Frontex	29
6.5 Coopération entre autorités nationales des États membres de Schengen	30
6.6 Coopération avec les pays tiers	32
6.7 Contrôles au sein de l'espace Schengen (y c. aux frontières intérieures)	33
6.8 Retour	34
6.9 Utilisation de technologies de pointe	36
6.10 Mécanismes de contrôle de la qualité	39
6.11 Mécanismes de solidarité	40
7. Mise en œuvre	42
7.1 Plan d'action	42
7.2 Pilotage	43
7.3 Financement	44
7.4 Communication	44
8. Objectifs stratégiques	45
9. Annexes	48
9.1 Annexe 1: références à la stratégie	48
9.2 Annexe 2: répertoires	49

Index des abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes, rattachée au → DFF
AFIS	Système d'identification automatique par empreintes digitales
AL	Agent de liaison
ALO	<i>Airline Liaison Officer</i> – conseiller en matière de documents
AP	Attaché de police
API	Renseignements concernant les voyageurs (<i>Advance Passenger Information</i> – système électronique permettant aux entreprises de transport de transmettre aux autorités les données relatives aux passagers immédiatement après l'enregistrement)
art.	article
ASF-SLTD	<i>Automatic Search Interface Stolen and Lost Travel Documents</i> → INTERPOL
ASM	Association des services cantonaux de migration
BE	Canton de Berne
BSL	Aéroport de Bâle-Mulhouse
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CE	Communauté européenne
cf.	confer
Cgfr	Corps des garde-frontières, rattaché à → AFD
ch.	chiffre
chap.	chapitre
CIRAM	<i>Common Integrated Risk Analysis Model</i>
COM	Commission (européenne) → UE
consid.	considération
CS-VIS	Système central européen d'information sur les visas
DAE	Direction des affaires européennes, rattachée au → DFAE
DaziT	Programme de modernisation et de numérisation de l'AFD → AFD
DC	Direction consulaire, rattachée au → DFAE
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
DVLM	Documents de voyage lisibles à la machine
ECD	Instrument relatif au financement des équipements de contrôle douanier
EES	Système entrée/sortie (<i>Entry-Exit System</i> – système de saisie du lieu et de la date d'entrée et de sortie des ressortissants d'États tiers)
EPT	Équivalent plein temps
ETIAS	Système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (<i>European Travel Information and Authorization System</i>)
EURODAC	Base de données européenne des empreintes digitales des requérants d'asile et des personnes appréhendées lors du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure
fedpol	Office fédéral de la police, rattaché au → DFJP
FF	Feuille fédérale
FGIF	Fonds pour la gestion intégrée des frontières
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
FSI	Fonds pour la sécurité intérieure (ISF – <i>Internal Security Fund</i>)
GE	Canton de Genève
GPF	Groupe de pilotage Frontières
GVA	Aéroport de Genève

HPI	Harmonisation de l'informatique Policière Suisse
IBM	Gestion intégrée des frontières (<i>Integrated Border Management</i>)
IGFV	Instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas
ILO	Agent de liaison pour les questions d'immigration (<i>Immigration Liaison Officer</i>)
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
p.	page
PCU	Point de contact unique
PNR	<i>Passenger Name Record</i>
POCA	Police cantonale
POLSTA	Groupe stratégique Police-Ministère public
ppi	<i>pixel per inch</i>
RAM	Réseau d'analyse migratoire
Règl 2016/1624	Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil; JO L 251 du 16.09.2016, p. 1 à 76
RIPOL	Recherches informatisées de police (système de recherche informatisée de la Confédération)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
s.	page suivante
SEM	Secrétariat d'État aux migrations, rattaché au → DFJP
SIS	Système d'information Schengen
SRC	Service de renseignement de la Confédération, rattaché au → DDPS
ss	pages suivantes
SYMIC	Système d'information central sur la migration
VIS	Système européen d'information sur les visas
y c.	y compris
ZH	Canton de Zurich
ZRH	Aéroport de Zurich

1. Introduction

1.1 Gestion intégrée des frontières

La gestion intégrée des frontières (*Integrated Border Management*, IBM) a pour objectif de gérer la frontière extérieure de l'espace Schengen de manière efficace et coordonnée, afin de la rendre plus sûre grâce à un meilleur contrôle tout en la maintenant aussi ouverte que possible aux personnes qui voyagent en toute légalité. Elle comprend toutes les fonctions visant à piloter le franchissement de la frontière extérieure, à maîtriser les menaces potentielles à la frontière extérieure et à prévenir la criminalité transfrontalière. Elle constitue de ce fait un complément indispensable à la libre circulation des personnes à l'intérieur de Schengen en tant qu'espace commun de liberté, de sécurité et de justice¹.

L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de gestion intégrée des frontières incombent aux autorités compétentes des États membres de Schengen et de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) dans leur domaine de compétence respectif².

Pour concrétiser la vision formulée au chapitre 2, le présent document a pour but:

- de poursuivre le développement de la stratégie de gestion intégrée des frontières dans le contexte national, à la lumière des tendances et des enjeux actuels, et de l'y ancrer;
- de jeter un pont entre la stratégie européenne de gestion intégrée des frontières (composée de la stratégie politique de la Commission³ et de la stratégie technico-opérationnelle de Frontex⁴) et les stratégies nationales portant sur des domaines politiques apparentés;
- de définir les objectifs stratégiques à poursuivre jusqu'en 2027.

1.2 Développements survenus depuis la stratégie IBM 2012

Durant les années 2010 à 2012, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), sur recommandation de l'évaluation initiale Schengen de la Suisse, a élaboré la première stratégie nationale de gestion intégrée des frontières (ci-après «stratégie IBM 2012»)⁵, en collaboration avec des autorités partenaires⁶ fédérales et cantonales. Plusieurs groupes de travail réunissant des représentants de la Confédération et des cantons ont pris appui sur cette première stratégie pour élaborer un plan d'action⁷ comprenant 68 mesures destinées à réaliser les objectifs définis dans la stratégie IBM 2012 (ci-après plan d'action IBM 2014). Le premier cycle stratégique a pris fin comme prévu en 2017. Deux tiers des mesures contenues dans le plan d'action avaient déjà été mises en œuvre, tandis que les autres étaient pour l'essentiel encore en cours de réalisation.

Le SEM a profité de la clôture du premier cycle stratégique pour faire évaluer en externe la procédure d'élaboration de la stratégie, de même que la mise en œuvre et l'impact du plan d'action. Le rapport d'évaluation⁸ parvient à la conclusion que l'intense implication des partenaires concernés dans l'élaboration de la stratégie et la planification de la mise en œuvre a significativement contribué au renforcement de la coopération entre les autorités dans le domaine de la gestion intégrée des frontières. L'approche adoptée pour élaborer la stratégie et le plan d'action a été jugée appropriée. Le rapport a fait état d'un potentiel d'optimisation dans deux domaines: d'une part, les développements contextuels et les différentes conditions de mise en œuvre n'ont été que marginalement anticipés et intégrés dans l'élaboration de la stratégie et la planification de la mise en œuvre, d'où le manque de souplesse de la gestion intégrée des frontières. D'autre part, la question des

¹ Cf. règlement 2016/1624, consid. 2.

² Cf. règlement 2016/1624, consid. 6.

³ Communication 2018/250/COM de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur le rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration du 14 mars 2018 et annexe 6 de la Communication 2018/250/COM de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur le rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration du 14 mars 2018.

⁴ Stratégie technique et opérationnelle pour la gestion européenne intégrée des frontières de Frontex.

⁵ DFJP (SEM, fedpol), AFD (Cgfr), DFAE (DC), DDPS (SRC), CCDJP, ASM, POCA ZH et GE.

⁶ Rapport final du groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières», janvier 2012.

⁷ Plan d'action «Gestion intégrée des frontières» 2014-2017.

⁸ Cf. Rapport final sur l'évaluation de la «gestion intégrée des frontières» du 15 juin 2018 (avec résumé en français).

ressources et des structures nécessaires à la concrétisation de la gestion intégrée des frontières a été largement ignorée, d'où une certaine incohérence entre les objectifs, les mesures et les ressources disponibles.

S'agissant de la mise en œuvre et de l'efficacité de la stratégie, le rapport d'évaluation souligne la pertinence des principaux objectifs fixés et des mesures analysées. Il relève toutefois qu'en raison des faibles capacités consacrées à la mise en œuvre et de l'exigence de ne pas engager de ressources supplémentaires, certaines mesures complexes et gourmandes en ressources n'ont pas pu être réalisées ou ne l'ont été que partiellement. La stratégie IBM 2012 a certes encouragé une vision globale, favorisé une compréhension commune de la gestion des frontières et renforcé la coopération en Suisse, mais le suivi de la mise en œuvre n'a pas été mis à profit pour piloter et continuer à développer la gestion intégrée des frontières.

Face à ces constats, le rapport d'évaluation a formulé les recommandations suivantes:

1. La stratégie de gestion intégrée des frontières doit être renouvelée.
2. Des priorités claires devront être fixées dans la nouvelle stratégie. Il faudra également assurer l'adaptabilité de la stratégie lors de sa mise en œuvre.
3. Lors de l'élaboration de la stratégie, la cohérence des objectifs, des responsabilités, des mesures et des ressources devra être assurée dès le début et de manière continue.
4. La nouvelle stratégie devra être élaborée en collaboration avec les autorités partenaires concernées. Il faudra que le Conseil fédéral et la CCDJP commandent l'élaboration de cette stratégie, adoptent cette dernière et attribuent le mandat de mise en œuvre de la nouvelle stratégie de gestion intégrée des frontières.
5. Il faudra fournir des structures et des ressources permettant une mise en œuvre souple et dynamique de la nouvelle stratégie de gestion intégrée des frontières.

Le rapport final adopté par le Conseil fédéral et la CCDJP sur la mise en œuvre du plan d'action 2014-2017⁹ tire lui aussi un bilan globalement positif. Il relève qu'au cours des dernières années, la gestion intégrée des frontières s'est imposée dans les milieux spécialisés et qu'il s'agit dès lors de penser la nouvelle stratégie en s'appuyant sur les acquis. Parmi ceux-ci figurent en particulier l'association, au stade le plus précoce, des autorités cantonales et fédérales, de même que l'adoption de la nouvelle stratégie par ces mêmes autorités. En ce qui concerne la phase de mise en œuvre, il conviendra de déterminer si oui ou non, et dans quelle mesure, la nouvelle stratégie pourra mieux s'ancrer dans le paysage politique, et jusqu'à quel point il sera possible d'en tirer parti dans le pilotage de la mise en œuvre.

À la lumière de ce qui précède et compte tenu du règlement (UE) 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes¹⁰, qui contraint les États membres de Schengen à élaborer une stratégie nationale de gestion intégrée des frontières respectant certaines exigences minimales, le Conseil fédéral a chargé le SEM, par décision du 30 novembre 2018, de développer une nouvelle stratégie, en coopération avec les parties prenantes (cf. chap. 1.3).

⁹ Cf. *Gestion intégrée des frontières – Rapport final sur la mise en œuvre du plan d'action 2014-2017, notamment chap. 5.*

¹⁰ Cf. art. 3, al. 3, art. 4 et consid. 2 ss.

1.3 Procédure d'élaboration de la stratégie

À l'instar de la première stratégie, celle-ci a été élaborée sous la direction du SEM, en étroite coopération avec tous les acteurs fédéraux et cantonaux concernés. Y ont pris part certains offices du DFJP (fedpol), du DFF (AFD), du DFAE (DC et DAE) et du DDPS (SRC) ainsi que la CCDJP, la CCPCS, l'ASM et les corps de police des cantons de Zurich, de Genève et de Berne. Ils ont principalement participé par l'entremise du groupe de pilotage Frontières (GPF)¹¹, de groupes de travail ad hoc et du comité directeur de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Le tableau 1 ci-après présente les grandes lignes du calendrier et du contenu de la procédure d'élaboration de la nouvelle stratégie de gestion intégrée des frontières (ci-après stratégie IBM 2027).

La présente stratégie se fonde sur un document de référence très complet qui contient, pour chacun des éléments de la stratégie (cf. chap. 3.2), des informations détaillées et de nombreux renvois à propos de la situation initiale, de l'orientation stratégique poursuivie jusqu'à présent et de l'organisation opérationnelle, y compris d'éventuelles recommandations tirées des évaluations Schengen ou d'évaluations des points faibles; autant d'informations qui constituent le fondement de l'analyse et des objectifs stratégiques de chaque élément, objectifs repris dans la présente stratégie avec les chapitres introductifs 1 à 4 et les thèmes transversaux (chap. 5).

Date		Organe
13.09.2018	Discussion sur l'élaboration de la vision et les tendances	GPF (élargi)
22.10.2018	Coup d'envoi / Début des travaux de rédaction des chapitres consacrés aux éléments / thèmes transversaux (document de référence)	Équipe rédactionnelle IBM
01.02.2019	Première présentation de la vision et des tendances	Comité directeur CCDJP
06.02.2019	Atelier / discussion sur le document de référence entre spécialistes	Équipe rédactionnelle IBM et PCU des autorités partenaires
	Consolidation du document de référence, élaboration de la présente stratégie (sans les sous-chapitres «Introduction et situation initiale», «Orientation stratégique actuelle» et «Organisation opérationnelle» par élément stratégique)	SEM
04.03.2019	Présentation de la stratégie avec focalisation sur les objectifs stratégiques	Comité directeur CCDJP
04.07.2019	Adoption à l'intention du Conseil fédéral et de la CCDJP	GPF (élargi)
14.11.2019	Adoption	Plénum CCDJP
27.11.2019	Prise de connaissance	Conseil fédéral

Tableau 1: Vue d'ensemble de la procédure d'élaboration de la stratégie

¹¹ Le GPF est un groupe stratégique de consultation et de coordination, qui a pour objectif de resserrer la coopération entre les décideurs des corps de police cantonaux de Zurich et de Genève, de l'AFD, de fedpol et du SEM dans le domaine du contrôle aux frontières. Il se réunit en principe une fois par an sous forme élargie (avec la CD, la CCDJP, la CCPCS, le SRC, l'ASM et le CPS) sur le thème de la gestion intégrée des frontières.

1.4 Références à la stratégie et durée de la stratégie

Compte tenu de son objectif intégrateur, une stratégie IBM ne peut être ni pensée, ni élaborée, ni mise en œuvre de manière isolée. Elle s'inscrit bien au contraire en corrélation avec d'autres stratégies au plan national et international. Au niveau européen, elle est liée en particulier à la Stratégie pour une gestion intégrée des frontières de la Commission européenne¹² ainsi qu'à la stratégie technico-opérationnelle du Corps européen des garde-frontières et des garde-côtes¹³, dont la vision et les valeurs se reflètent dans la vision de la stratégie nationale. Les objectifs stratégiques de la stratégie technico-opérationnelle de Frontex¹⁴ font partie des objectifs stratégiques définis aux chapitres 6.1 à 6.11 ci-dessous.

L'annexe 1 (p. 48) contient une vue d'ensemble des références à la stratégie et, le cas échéant, d'autres références figurent en note de bas de page.

La présente stratégie IBM 2027 court jusqu'en 2027, en accord avec la stratégie du Corps européen des garde-frontières et des garde-côtes et la durée prévue du Fonds européen pour la gestion intégrée des frontières. Cette décision s'appuie, d'une part, sur l'expérience recueillie avec la stratégie IBM 2012, qui a montré qu'une période de cinq à sept ans convenait bien pour une planification stratégique dans le domaine de la gestion des frontières. D'autre part, il semble pertinent de faire coïncider la durée de la stratégie avec celle du fonds qui financera largement sa mise en œuvre. Enfin, une harmonisation avec la stratégie technico-opérationnelle de Frontex, également définie pour une période courant jusqu'en 2027, s'imposait pour des questions de contenu. Une coordination avec des cycles stratégiques nationaux (par ex., le programme de législature du Conseil fédéral¹⁵ qui, au moment de l'élaboration de la stratégie, ne courait que jusqu'en 2019, ou encore la stratégie de lutte antiterroriste¹⁶, qui ne prévoit aucune durée officielle) a été examinée avant d'être écartée au motif que la durée de la nouvelle stratégie IBM 2027 pouvait difficilement être harmonisée avec ces cycles.

¹² Cf. Communication 2018/250/COM de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur le rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration du 14 mars 2018, annexe 6, p. 1.

¹³ Stratégie technique et opérationnelle pour la gestion européenne intégrée des frontières de Frontex.

¹⁴ Objectif stratégique 1: réduire la vulnérabilité des frontières extérieures sur la base d'une connaissance globale de la situation; objectif stratégique 2: sécurité et bon fonctionnement des frontières extérieures de l'UE; objectif stratégique 3: maintenir l'efficacité des services européens de garde-frontières et de garde-côtes.

¹⁵ Arrêté fédéral du 14 juin 2018 sur le programme de la législature 2015 à 2019, FF 2016 4999.

¹⁶ Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste du 18 septembre 2015, FF 2015 6843.

2. Vision

La vision de la stratégie IBM 2027 s'inscrit dans la continuité de l'orientation définie pour la stratégie IBM 2012 (sous la forme de «principaux objectifs»): la lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière en restent les pièces maîtresses. De même, la nouvelle stratégie reprend l'objectif visant à faciliter autant que possible le franchissement de la frontière pour les voyageurs de bonne foi¹⁷. En revanche, la nouvelle vision renonce volontairement à la métaphore de la balance évoquée dans le modèle IBM 2012, qui prônait un rapport d'équilibre, sur le plan tant qualitatif que quantitatif, entre les mesures de lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière, d'une part, et celles cherchant à faciliter les entrées légales sur le territoire, d'autre part. Or, il s'agit moins de tendre à l'équilibre que de concevoir les mesures de lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière de manière que leur effet sur les voyageurs dans la légalité ne dépasse pas les limites de l'acceptable et qu'il soit aussi minime que possible. La nouvelle stratégie reprend cette exigence à son compte.

En complément aux principaux objectifs déjà fixés auparavant, la nouvelle vision mentionne expressément le maintien de la sécurité intérieure de la Suisse et de l'espace Schengen comme objectif principal, et celui de la sécurité au plan international comme objectif complémentaire¹⁸.

La gestion intégrée des frontières, qui a pour but de gérer la frontière extérieure de l'espace Schengen de manière efficace et coordonnée, afin de la rendre plus sûre grâce à un meilleur contrôle, tout en la maintenant aussi ouverte que possible aux voyageurs circulant en toute légalité est évaluée à l'aune de quatre critères : la qualité, la conformité au droit, l'efficacité et l'efficience. La Suisse doit se doter d'un système de gestion des frontières qui se caractérise par des processus simples, ciblés, qualitatifs et efficaces ainsi qu'un personnel professionnel et

respectueux du droit national et européen ainsi que des droits de l'homme. Dans un souci d'efficience, de qualité et d'économicité, la Suisse mise si possible sur des solutions modernes et technologiques.

La Suisse considère la gestion des frontières comme un système global soutenu par un grand nombre d'acteurs, dont les autorités fédérales (plusieurs départements assurant des tâches de gestion des frontières) et cantonales, mais aussi par le système Schengen, dont font partie les États membres de Schengen et de certaines agences européennes, notamment Frontex. Pour être pleinement opérationnelle, une gestion des frontières requiert une étroite coopération et coordination entre tous les acteurs concernés, tant en Suisse qu'au plan européen.

Compte tenu de ce qui précède, la stratégie IBM 2027 poursuit la vision suivante:

La Suisse assure une gestion des frontières professionnelle, efficace et conforme au droit,

- qui contribue à la sécurité de la Suisse et de l'espace Schengen en particulier et renforce la sécurité au niveau international;
- qui permette aux voyageurs dans la légalité de franchir la frontière sans difficulté et, pourtant, préserve l'attrait de la Suisse;
- qui favorise une lutte efficace contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière;
- qui se fonde sur une coopération étroite entre les acteurs concernés en Suisse et à l'étranger;
- qui fasse appel aux technologies de pointe appropriées.

¹⁷ Personnes qui voyagent avec l'intention de se conformer au droit de la migration en vigueur et qui, en particulier, n'ont pas l'intention de se rendre illégalement dans l'espace Schengen ou d'y rester de manière illégale à la fin de la durée légale de séjour. Aux fins d'une meilleure compréhension, la vision formulée utilise le terme de «voyageurs en toute légalité», mieux compris dans le langage courant, en lieu et place de celui de «voyageurs de bonne foi» admis dans les milieux spécialisés, même si ces deux termes ne couvrent pas exactement la même notion.

¹⁸ Cf. Résolution 2309 (2016) du Conseil de sécurité de l'ONU du 22 septembre 2016, ch. 1.

3. Modèle

Les éléments clés du modèle IBM forment ensemble le modèle à quatre filtres déjà appliqué lors du premier cycle stratégique (cf. chap. 3.1), les onze éléments stratégiques figurant à l'art. 4 du règlement 2016/1624 (cf. chap. 3.2) et trois thèmes transversaux (cf. chap. 3.3).

3.1 Modèle à quatre filtres

Le modèle à quatre filtres utilisé dans le contexte européen de gestion des frontières jouait déjà un rôle clé en tant que principe d'organisation dans la stratégie IBM 2012¹⁹ et a ensuite été repris dans la stratégie politique de sécurité menée par la Confédération²⁰. Loin de rester cantonné au statut de *bonne pratique*, il a été inscrit dans la loi avec l'adoption du règlement 2016/1624²¹. Ce modèle part du principe que pour lutter de manière efficace et efficiente contre la migration illégale, il ne suffit pas d'agir aux frontières extérieures de l'espace Schengen, mais déjà dans les pays tiers²², et que des mesures doivent aussi être prises à l'intérieur de l'espace Schengen.

Le modèle a subi de légères modifications par rapport à la stratégie IBM 2012: celles-ci concernent le deuxième filtre, sous lequel la stratégie IBM 2012 regroupait les mesures de coopération avec les États voisins – dans le contexte suisse, cela incluait aussi les États membres de Schengen et la coopération au sein de l'espace Schengen. En revanche, dans le contexte

européen, le deuxième filtre rassemble toutes les mesures prises dans les *États tiers voisins* d'importance avant tout pour les pays membres de Schengen ayant des frontières extérieures. En tant qu'État membre de Schengen, la Suisse n'a aucun pays *tiers* voisin – pour autant qu'on ne considère pas comme tel des pays disposant de vols directs vers la Suisse. Cela étant, compte tenu de la volatilité du réseau aérien, rien ne justifie une distinction entre États tiers et États sans vol direct vers la Suisse dans le cadre de réflexions stratégiques. C'est pourquoi toutes les mesures ayant trait à des pays tiers sont attribuées au premier filtre. Le deuxième filtre ne contient dès lors plus aucune mesure. Pour la présente stratégie, celles liées à la coopération avec d'autres États Schengen qui étaient jusqu'à présent intégrées dans le deuxième filtre ont été reprises dans le quatrième filtre (mesures au sein de l'espace Schengen).

Les trois autres filtres n'ont subi aucune modification: le premier filtre prévoit des mesures dans les États tiers et de provenance, le troisième porte sur les contrôles effectifs à la frontière extérieure et le quatrième résume les mesures au sein de l'espace Schengen (celles prises en Suisse, tout comme la coopération avec d'autres États Schengen).

¹⁹ Cf. Rapport final du groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières», chap. 5 et Modèle IBM Suisse.

²⁰ Cf. La politique de sécurité de la Suisse – Rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016, FF 2016 7549, p. 7629.

²¹ Cf. paragraphe introductif 3 du Règlement 2016/1624.

²² Le terme « États tiers » comprend tous les pays qui, dans le contexte de Schengen, ne sont ni membres de l'UE ni associés à Schengen.

3.2 Éléments stratégiques

Si le modèle à quatre filtres décrit précédemment sert de système d'organisation en lien avec la phase d'un processus de migration ou le lieu d'impact d'une mesure, il n'a pas fonction de grille de contenu pour une stratégie. Cette fonction est remplie par les onze éléments énumérés à l'art. 4 du Règlement 2016/1624, à savoir:

1. Contrôle aux frontières
2. Opérations de recherche et de sauvetage en mer
3. Analyse des risques
4. Coopération entre États membres de Schengen soutenue par Frontex
5. Coopération entre les autorités nationales des États membres de Schengen
6. Coopération avec les pays tiers
7. Contrôles au sein de l'espace Schengen (y c. les contrôles aux frontières intérieures)
8. Retour
9. Utilisation de technologies de pointe
10. Mécanismes de contrôle de la qualité
11. Mécanismes de solidarité

La présente stratégie a été pensée et formulée autour de ces onze éléments (cf. chap. 6).

3.3 Thèmes transversaux

Trois thèmes transversaux se superposent à tous les éléments. À l'inverse de ces éléments, ces thèmes ne jouissent d'aucun ancrage légal, mais découlent de considérations purement pratiques et font en particulier partie intégrante de la stratégie technico-opérationnelle IBM de Frontex:

1. Respect des droits fondamentaux
2. Formation initiale et continue
3. Recherche et innovation

Les thèmes transversaux sont traités au chapitre 5.

À la différence du modèle du premier cycle stratégique, le modèle IBM 2027 renonce à des lignes directrices stratégiques distinctes, qui sont redondantes, dans la mesure où elles ont déjà été intégrées dans la vision, sont couvertes par l'un des onze éléments stratégiques ou par un thème transversal, ou posent simplement des exigences pour la procédure d'élaboration de la stratégie sans formuler d'affirmations stratégiques propres.

3.4 Représentation graphique du modèle IBM 2027

Des éléments décrits aux chapitres 2 ainsi que 3.2 à 3.3 découlent le modèle IBM suivant:

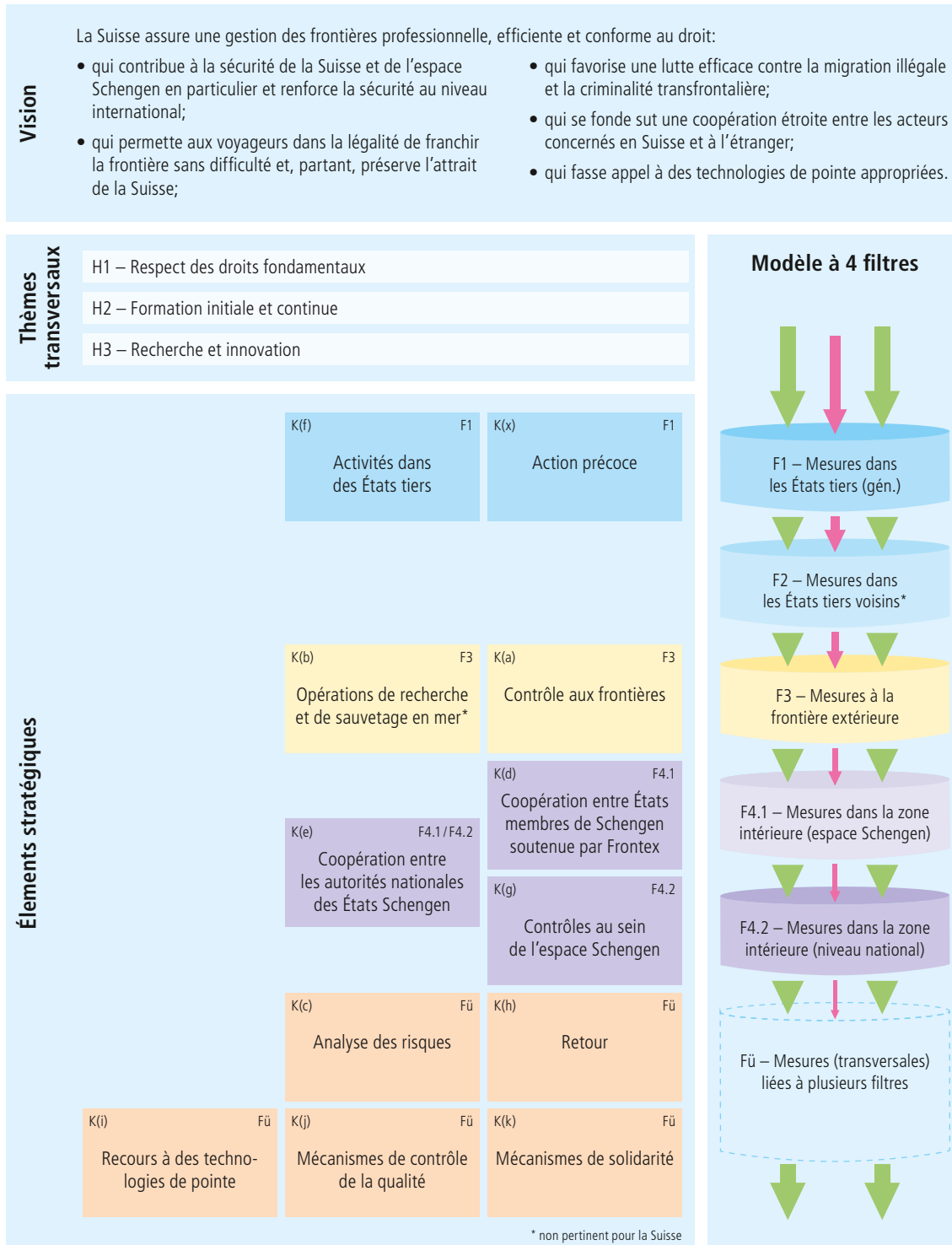


Illustration 1: Modèle IBM 2027

4. Tendances

La stratégie de gestion intégrée des frontières ambitionne de définir des objectifs stratégiques en lien avec les éléments et les thèmes cités précédemment en s'appuyant sur la vision et, dans un second temps, de décrire comment parvenir à les réaliser à partir du statu quo. À noter que cette stratégie ne fournit pas seulement des réponses aux enjeux actuels mais aussi – et surtout – aux défis à relever d'ici à 2027.

Dans ce contexte, les sous-chapitres ci-après abordent les tendances qui influenceront sur la gestion des frontières et s'emploient à en évaluer les conséquences.

4.1 Mobilité et migration

4.1.1 Mobilité croissante

Ces dernières années, le trafic passager avec des États tiers à l'espace Schengen n'a cessé de croître (cf. tableau 2). Rien que pendant le premier cycle stratégique de 2012 à 2017, il a crû d'environ 20% dans les aéroports nationaux suisses (Zurich: +15%; Genève: +20%; Bâle: +51%).

La mondialisation et l'interconnexion de plus en plus marquée de l'économie et de la société, conjuguées à une prospérité croissante dans de nombreux pays émergents, rendront les voyages intercontinentaux accessibles à des couches de population toujours plus larges. Le trafic passager continuera de croître sous l'effet d'une concurrence toujours acharnée dans le secteur aérien et de la baisse des prix qui en résulte.

4.1.2 Pression migratoire toujours soutenue

Les nombreux conflits armés non résolus, les flux migratoires induits par les changements climatiques et environnementaux, les États fragiles ainsi que les disparités entre l'Europe et d'autres régions du monde en termes de prospérité, de sécurité et de perspectives de vie constituent les principaux facteurs incitatifs et dissuasifs (*pull and push*) et sont à l'origine de la pression migratoire toujours soutenue vers l'Europe²⁴.

Il n'est pas rare que les accords conclus avec des États tiers comme la Turquie ou la Libye se traduisent par un simple déplacement des routes migratoires²⁵. Sans compter que l'atténuation des flux migratoires vers l'Europe obtenue à l'aide de tels accords dépend très largement des intérêts politiques des États tiers concernés. Ces accords sont dès lors très fragiles et peuvent se déliter voire tomber à tout moment, et n'offrent aucune véritable garantie de limitation durable de la migration illégale à destination de l'espace Schengen.

Même si, globalement, les flux migratoires illégaux actuels se situent largement en-deçà des niveaux records atteints fin 2015, cette évolution ne doit pas faire oublier que la pression migratoire à destination de l'Europe demeure soutenue et qu'elle le restera à la lumière des facteurs cités précédemment. Les candidats à la migration continueront de chercher des moyens et des voies de rejoindre l'espace Schengen ou la Suisse et, au besoin, de parvenir à leurs fins par le contournement du dispositif de gestion des frontières. Dans de nombreux cas, ils continueront de faire appel à des passeurs, ce qui signifie que le trafic d'êtres humains devrait rester important.

²³ Cf. *La politique de sécurité de la Suisse – Rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016*, p. 11 s.

²⁴ Cf. *La politique de sécurité de la Suisse – Rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016*, p. 17 s.

²⁵ C'est ainsi, par exemple, qu'après la fermeture de la route des Balkans, la route de passage par la Bosnie-Herzégovine a gagné en attrait, que l'accord conclu avec la Turquie, qui ne portait que sur les voies maritimes, a favorisé un contournement par la voie terrestre et que le meilleur contrôle de la route de la Méditerranée centrale s'est traduit par une hausse massive du nombre d'arrivées en Espagne.

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Croissance 2010-2018
ZRH	intra ²⁶	13 281	14 345	14 315	14 221	14 743	15 300	16 248	17 358	17 882	+35 %
	%	58 %	59 %	58 %	57 %	58 %	58 %	59 %	59 %	58 %	
	extra ²⁷	9 574	9 969	10 474	10 633	10 708	10 952	11 383	12 004	13 188	+38 %
	%	42 %	41 %	42 %	43 %	42 %	42 %	41 %	41 %	42 %	
	Total	22 854	24 313	24 789	24 854	25 451	26 252	27 631	29 361	31 070	+36 %
GVA	intra	7 053	7 918	8 454	8 801	9 249	9 776	10 314	10 871	10 980	+56 %
	%	60 %	61 %	61 %	61 %	61 %	62 %	63 %	63 %	62 %	
	extra	4 696	5 086	5 331	5 528	5 808	5 906	6 130	6 389	6 597	+40 %
	%	40 %	39 %	39 %	39 %	39 %	38 %	37 %	37 %	38 %	
	Total	11 749	13 004	13 785	14 328	15 057	15 682	16 444	17 260	17 578	+50 %
BSL	intra	2 909	3 560	3 650	4 037	4 453	4 694	5 019	5 338	5 752	+98 %
	%	71 %	71 %	69 %	69 %	69 %	67 %	69 %	68 %	67 %	
	extra	1 179	1 461	1 673	1 807	2 046	2 335	2 268	2 530	2 808	+138 %
	%	29 %	29 %	31 %	31 %	31 %	33 %	31 %	32 %	33 %	
	Total	4 088	5 021	5 323	5 844	6 499	7 029	7 287	7 869	8 559	+109 %
CH	intra	23 242	25 823	26 419	27 059	28 445	29 770	31 581	33 567	34 614	49 %
	%	60 %	61 %	60 %	60 %	61 %	61 %	61 %	62 %	61 %	
	extra	15 449	16 515	17 478	17 967	18 562	19 193	19 781	20 923	22 593	46 %
	%	40 %	39 %	40 %	40 %	39 %	39 %	39 %	38 %	39 %	
	Total	38 691	42 338	43 897	45 026	47 007	48 963	51 362	54 490	57 207	+48 %

Tableau 2: Trafic passagers (en milliers de personnes) dans les aéroports nationaux suisses entre 2010 et 2018.

Source: Statistique de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)

²⁶ Voyageurs à l'intérieur de l'espace Schengen (entre la Suisse et les autres pays Schengen et inversement).

²⁷ Voyageurs en provenance ou à destination d'aéroports situés en dehors de l'espace Schengen (état tiers) qui sont soumis à un contrôle obligatoire aux frontières.

4.1.3 Migration illégale: un sujet d'actualité brûlant au niveau national

Ces prochaines années, la pression migratoire devrait se maintenir à son paroxysme dans la région méditerranéenne, car la frontière extérieure maritime est la plus difficile à protéger, au contraire, en particulier, de la frontière terrestre, et ce, pour des raisons tant juridiques que pratiques²⁸.

Dans de nombreux cas, les pays riverains de la Méditerranée ne sont d'ailleurs pas la destination finale des migrants. Même si les préférences quant au pays de destination finale devaient évoluer ces prochaines années en fonction de l'origine ethnique, de la nationalité des migrants ou de l'attrait des politiques adoptées en matière d'asile, d'étrangers et de retour dans les pays de destination, l'on peut présumer qu'un nombre important de migrants, une fois arrivés sur le continent européen, chercheront à poursuivre leur route vers le nord.

Cela explique pourquoi le nombre d'interpellations sur le territoire suisse (et notamment aux frontières intérieures de la Suisse) a toujours largement dépassé, ces dernières années, celui des interpellations à la frontière extérieure de la Suisse (cf. Tableau 3).

Compte tenu des facteurs évoqués, la pression de la migration secondaire aux frontières intérieures de la Suisse devrait persister et rester plus forte que celle qui s'exerce aux frontières aériennes extérieures de la Suisse – notamment parce que celles-ci peuvent être protégées efficacement à l'aide d'instruments d'ordre légal, technique et opérationnel.

De même, la pression aux frontières aériennes intérieures, qui se faisait sentir surtout en provenance de la Grèce, devrait rester élevée. Il reste à voir si le déplacement observé des routes migratoires du centre vers l'ouest du bassin méditerranéen donnera naissance à des phénomènes similaires en provenance d'Espagne.

4.2 Augmentation des menaces: le contrôle aux frontières comme instrument de gestion des menaces

Ces dernières années, l'insécurité qui règne au Maghreb, au Proche-Orient et au Moyen-Orient a influé négativement sur la sécurité en Suisse²⁹. La Suisse fait partie du monde occidental, jugé islamophobe par les djihadistes, et constitue dès lors à leurs yeux une cible légitime d'attentats terroristes. Elle voit par ailleurs de plus en plus s'exercer sur son territoire des activités illégales de services de renseignements de pays tiers. Autant de tendances qui devraient perdurer.

	2014	2015	2016	2017	2018
Interpellations sur le territoire suisse	13 117	29 934	48 162	26 090	15 392
Refus d'entrée aux frontières extérieures	957	969	901	1 232	1 216

Tableau 3: Nombre d'interpellations sur le territoire national vs refus d'entrée (Suisse)

²⁸ S'il est souvent possible de renvoyer vers un État tiers, soit directement, soit après application de la procédure d'asile à l'aéroport ou à la frontière du pays, les personnes ayant franchi les frontières aériennes ou terrestres qui ne remplissent pas les conditions d'entrée, c'est autrement plus difficile de procéder ainsi avec des personnes appréhendées dans les eaux internationales. À propos de la pression croissante aux frontières extérieures de Schengen, cf. aussi La politique de sécurité de la Suisse – Rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016, p. 19 s.

²⁹ La politique de sécurité de la Suisse – Rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016, p. 18 s.

Aussi la prévention des menaces et le maintien de la sécurité intérieure dans le cadre du contrôle à la frontière ont-ils fortement gagné en importance ces dernières années. Aucune détente durable de la situation sécuritaire générale n'étant actuellement en vue, le contrôle aux frontières continuera à jouer un rôle clé dans la gestion des menaces et le maintien de la sécurité intérieure.

4.3 Rythme durablement élevé des réformes de l'acquis de Schengen

Le système Schengen est soumis à une forte pression politique en raison de la pression migratoire toujours forte aux frontières extérieures de Schengen, laquelle n'est freinée que de manière temporaire et sur une base fragile par la conclusion de conventions avec des États tiers, ainsi que de la situation sécuritaire toujours tendue après les attentats terroristes fort divers perpétrés dans l'espace Schengen. Dans la foulée, différents États membres de Schengen ont rétabli les contrôles à leurs frontières intérieures et reconduit ces mesures à plusieurs reprises – ce qui met à mal voire sape carrément l'idée fondamentale d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice.

En réaction, l'UE a présenté et adopté ces dernières années une multitude de projets et d'actes législatifs à un rythme sans précédent, pour tenir compte des préoccupations et intérêts divers et en partie contradictoires de ses pays membres, et parvenir à une restauration du système Schengen ordinaire sans contrôle aux frontières intérieures³⁰. Cela étant, les réformes menées n'ont, de ce point de vue, pas encore porté les fruits escomptés; on a même assisté à un durcissement croissant des positions et des fronts politiques sur diverses questions. Il y a donc tout lieu de s'attendre à ce que la pression actuellement exercée sur l'acquis de Schengen et, par voie de conséquence, le rythme des réformes restent très soutenus.

4.4 Complexité et recouplement croissants des tâches

Ces dernières années, les processus de contrôle aux frontières ont gagné en complexité, et les interfaces organisationnelles et techniques à adopter et maîtriser ne cessent de se multiplier. Les exigences techniques³¹ et spécifiques entraînées par cette situation, en particulier au contrôle aux frontières et aux autorités compétentes, se sont fortement accrues, une tendance qui se poursuivra. La nécessité de suivre le rythme de cette évolution pose déjà des défis techniques, financiers et humains majeurs pour les deux principales autorités de contrôle aux frontières que sont la police cantonale zurichoise et l'AFD (Cgfr). Les exigences augmenteront encore dans un avenir proche. Ce constat vaut à plus forte raison pour les autres autorités de contrôle aux frontières, qui dépendent de toute manière largement du travail effectué en amont par la POCA zurichoise et l'AFD (Cgfr), ainsi que de la coopération avec elles.

En parallèle, le pilotage et le contrôle aux frontières, d'une part, et le maintien de la sécurité intérieure et de l'ordre public, d'autre part, tendent à s'imbriquer toujours davantage, ce qui entraîne un plus recouplement accru des domaines d'activités des autorités chargées d'assumer ces tâches (SEM, fedpol, AFD et SRC au niveau fédéral, corps de police au niveau cantonal).

La complexité et les recouplements croissants des domaines d'activités mènent à une intensification de la coopération entre les autorités fédérales et cantonales et requièrent la mise en place de nouvelles formes de coopération.

³⁰ À noter, par exemple, les nouveaux systèmes techniques (EES, ETIAS, cf. chap. 4.5.1) ou d'autres initiatives en première ligne technico-opérationnelles (initiative sur l'interopérabilité), une proposition visant à adapter le code frontières Schengen pour ce qui est des conditions et des modalités de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures ou encore la proposition relative à la consolidation de Frontex.

³¹ Cf. explications figurant au chap. 4.5.2.

4.5 Processus et technologie

4.5.1 Poursuite de la numérisation, de l'automatisation et la délocalisation

Inévitablement, la hausse du trafic des passagers et les mesures appliquées par les autorités chargées du contrôle aux frontières aux fins de la gestion des menaces se traduisent par de plus longs temps d'attente aux frontières. Pour y remédier, des contre-mesures ciblées sont indispensables. De fait, une réduction au strict minimum des temps d'attente n'est possible que par la numérisation et l'automatisation des procédures de contrôle aux frontières.

En la matière, la saisie et la vérification des éléments biométriques numérisés jouent un rôle clé. Vu la fiabilité croissante des technologies d'identification biométriques, cette évolution est appelée à se poursuivre. Pour plus de fiabilité encore, la tendance est aux procédures d'identification basées sur les empreintes digitales plutôt que sur les seules images faciales. Une tendance qui devrait se maintenir pour inclure à l'avenir des catégories de personnes aujourd'hui identifiées uniquement au moyen de leur image faciale – et qui sont donc susceptibles d'être de plus en plus visées par les usurpateurs d'identité³². Dans le sillage de la numérisation croissante des informations enregistrées sur les documents de voyage, la vérification de l'authenticité et de l'intégrité de ces dernières gagne aussi en importance. Il est possible de déterminer ou de confirmer sans ambiguïté l'authenticité et l'intégrité des données stockées sous forme numérique dans les documents de voyage en utilisant des certificats numériques normalisés au niveau international et leurs codes publics.

L'obtention, l'examen, la reconnaissance et la mise à disposition sécurisée de ces données aux autorités de contrôle sont donc essentielles pour mener à bien leur vérification.

Le traitement numérique des éléments biométriques permet également une large automatisation des procédures de contrôle aux frontières, c'est-à-dire de la procédure d'identification à proprement parler et de l'interrogation des voyageurs lors du franchissement de la frontière. À moyen et long termes, on devrait voir l'apparition de systèmes qui ne se contenteront plus de questionner les voyageurs et d'enregistrer leurs réponses, mais qui seront appelés à apprécier la crédibilité des indications fournies – une tâche jusqu'ici réservée aux garde-frontières³³. L'automatisation devrait aboutir à un contrôle aux frontières plus efficace et plus efficient. Bien que le gain d'efficacité réel des systèmes automatisés (qui permettent, certes, de réaliser certaines économies au niveau du personnel de contrôle mais dont le développement technique et l'exploitation exigent des ressources financières et humaines considérables) ne soit pas encore clairement défini, on peut présumer que la tendance à l'automatisation persistera du fait de la forte pression au gain d'efficience.

Le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages ETIAS (*European Travel Information and Authorization System*) qui sera introduit d'ici quelques années sera le premier qui contraindra les voyageurs en amont de leur voyage, dans le sens d'une condition *sine qua non*, à interagir avec un système automatisé de manière autonome – sans l'intermédiaire d'un fonctionnaire consulaire ou d'un responsable de contrôles à la frontière et sans l'appui d'un prestataire de services externe. L'introduction d'ETIAS se fonde sur l'hypothèse fondamentale que les voyageurs disposent en règle générale d'un accès à Internet. Même dans le domaine du contrôle physique aux frontières, il existe aujourd'hui déjà (même si ce n'est pas encore le cas en Suisse) des bornes self-service qui permettent aux voyageurs d'effectuer eux-mêmes une partie des tâches jusqu'à présent dévolues à un garde-frontières. On devrait assister à une diffusion plus large de ces systèmes self-service sous la forte pression au gain d'efficience.

³² Personne qui s'identifie au moyen d'un document de voyage qui ne lui appartient pas.

³³ Un projet appelé *iBorderCtrl* financé par l'UE évalue actuellement des techniques à l'aide desquelles un voyageur peut télécharger sur son ordinateur personnel des données relatives à sa personne et à son document de voyage; face à une webcam, il devra ensuite répondre à des questions posées par un garde-frontières virtuel; ses «micro-expressions» seront analysées afin de vérifier la crédibilité des réponses fournies (cf. aussi communiqué de presse de la Commission européenne).

exercée sur le contrôle aux frontières. À long terme, on devrait d'ailleurs voir apparaître des dispositifs interagissant avec les voyageurs non plus à l'aide d'appareils gérés localement par les autorités mais avec les appareils intelligents des voyageurs. Ce d'autant plus que, dans un avenir plus éloigné, les technologies fondées sur des chaînes de blocs devraient permettre de dématérialiser le contrôle d'identité, aujourd'hui basé sur un document de voyage physique, et de porter un tel document sur soi, en version numérisée, par exemple sur son smartphone.

4.5.2 Mise en réseau grandissante (interopérabilité)

Le système EES (Entry-Exit-System) qui sera bientôt introduit dans le domaine du contrôle aux frontières permettra non seulement de consulter des données mais également d'en générer de nouvelles. De même, ETIAS fournira – en complément aux données sur les voyageurs soumis à l'obligation du visa, qui y sont aujourd'hui déjà enregistrées – de nouvelles informations sur les ressortissants d'États tiers voyageant dans l'espace Schengen. Actuellement, des données API (Advance Passenger Information) sont collectées sur certains trajets, et depuis 2018, des données PNR³⁴ (Passenger Name Record) sont relevées sur tous les vols au départ et à destination de pays de l'UE; à cet égard, la Suisse devra encore décider si elle entend collecter et analyser systématiquement les données PNR. Par ailleurs, d'innombrables autres bases de données européennes ou nationales jouent un rôle clé pour le contrôle aux frontières et dans le cadre d'interrogations spécifiques par les autorités de poursuite pénale ou de migration, dont le système d'information Schengen (SIS), le système de recherche informatisée de la Confédération (RIPOL), la base de données européenne de collecte des empreintes digitales des requérants d'asile et des personnes appré-

hendées à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure (EURODAC), le système européen d'information sur les visas (VIS), le système d'information central sur la migration (SYMIC) et le système automatique d'identification des empreintes digitales (AFIS).

Ces différentes bases de données fonctionnent aujourd'hui largement comme sources d'information isolées et dotées de règles d'accès diverses et variées, et ce, bien qu'elles puissent contenir des données sur une seule et même personne, qui ne peuvent étayer une décision d'entrée ou une autre décision des autorités que si on les considère dans leur ensemble. Compte tenu des interactions toujours plus grandes entre le pilotage et le contrôle de la migration, d'une part, et le maintien de la sécurité intérieure et de l'ordre public, d'autre part³⁵, il devient de plus en plus essentiel que ces systèmes soient interopératoires. L'initiative sur l'interopérabilité des systèmes³⁶ lancée par la Commission, qui vise à instaurer l'échange automatique d'informations entre certains systèmes et à développer un service partagé de mise en correspondance de données biométriques, un répertoire commun de données d'identité et un portail de recherche européen d'ici à 2024, s'inscrit dans la même veine. Mais le besoin de rendre les différents systèmes et bases de données aussi interopératoires que possible se fait également sentir au niveau national.

4.5.3 Augmentation des ressources consacrées à la gestion des données

Le recours aux nouvelles technologies élargit le champ d'activités originel des autorités de contrôle aux frontières, qui sont amenées, outre leurs activités habituelles qui consistent notamment à comparer des données et à faire des observations qu'elles documentent, à saisir et à transférer des données. La saisie

³⁴ Données relatives aux passagers que les compagnies aériennes gèrent dans leurs systèmes de réservation et de gestion des vols. Ces données renseignent notamment sur l'adresse de domicile, l'adresse électronique, le numéro de téléphone, les informations de paiement et de voyage, l'itinéraire, les bagages, le numéro de siège et l'agence de voyage qui a procédé à la réservation. Dans l'UE, la transmission des données PNR est réglée par la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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, qui ne fait pas partie de l'acquis de Schengen et ne s'applique donc pas à la Suisse.

³⁵ Cf. explications au chap. 4.4.

³⁶ Cf. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5202_fr.htm

de données non enregistrées (par ex., sur les entrées et les sorties de ressortissants d'États tiers dans le cadre d'un séjour de courte durée) et la comparaison de données entre différentes bases de données aujourd'hui encore non reliées entre elles augmentent la probabilité de rencontrer des informations contradictoires et incohérentes qu'il s'agit de clarifier et d'actualiser. En règle générale, ces travaux très chronophages doivent être réalisés manuellement et demandent (en ce qui concerne le contrôle aux frontières) de nouveaux profils d'exigences et les ressources correspondantes qui peuvent dépasser le gain d'efficacité lié à l'interopérabilité.

Outre les enjeux qui se posent en matière de saisie et de traitement de données personnelles, il se pose de plus en plus la question de l'utilisation de vastes volumes de données à des fins analytiques indépendamment des personnes. L'analyse des futures statistiques précises sur les entrées et les sorties de certains ressortissants, la comparaison de ces chiffres avec le nombre des refus d'entrée ou des personnes entrées légalement mais qui ont dépassé la durée de séjour autorisée («overstayers») et d'autres comparaisons pourraient livrer des enseignements intéressants. Si la Suisse venait à saisir des données PNR (cf. note de bas de page 35) et, partant, recevoir des informations, par exemple, sur les itinéraires empruntés, il serait possible de dresser des profils de risque fondés sur des faits en recoupant toutes ces données. L'enjeu sera d'analyser de gros volumes de données de manière systématique, à l'opposé de la comparaison de bases de données utilisée jusqu'à présent et, le cas échéant, en s'appuyant sur des algorithmes et des systèmes autodidactes en fonction de critères spécifiques ou d'anomalies ou d'évidences.

4.5.4 Risques liés à la complexité croissante

Si la technologisation en cours contribue de façon majeure à accroître l'efficacité et la sécurité du contrôle aux frontières, elle s'accompagne également d'un certain nombre de risques liés à la complexité technique croissante.

Aujourd'hui déjà, le contrôle aux frontières recourt largement à des systèmes techniques, sans compter la vérification de critères purement techniques (par ex., l'existence d'un visa au moyen d'empreintes digitales correspondant au voyageur ou l'examen de l'authen-

ticité de la puce figurant sur un document de voyage électronique). Cette tendance à la technologisation devrait se renforcer, si l'on en croit les prévisions établies sur la base des développements à venir. Elle exige de la part du personnel chargé des contrôles des connaissances techniques et normatives accrues, afin de comparer de manière critique les informations fournies par les systèmes de contrôle et le profilage basé sur une impression personnelle, d'interpréter correctement les écarts et de les identifier de manière fiable.

Par ailleurs, ce haut degré de technologisation rend le contrôle aux frontières et bien d'autres activités de gestion des frontières dépendant de la disponibilité et de l'intégrité des technologies utilisées. Ainsi, même rares et brèves, des pannes de système conduisent inévitablement à des lacunes temporaires du dispositif de contrôle. Une fois les systèmes rétablis, il est ensuite impossible de remédier aux «absences» résultant de telles lacunes, ou alors seulement partiellement. En outre, la technologisation du dispositif de contrôle aux frontières et de poursuite pénale les expose aussi davantage comme cible potentielle de cyberattaques. Par conséquent, les mesures destinées à assurer leur maintien ou à accroître leur disponibilité ainsi qu'à prévenir les attaques gagneront encore en importance.

Enfin, le haut degré de complexité ainsi que l'interdépendance technique et opérationnelle requièrent de plus en plus de main-d'œuvre spécialisée pour concevoir, développer et exploiter les nombreux systèmes actuels et à venir. Les connaissances requises, notamment dans les domaines de l'analyse opérationnelle, de la gestion de projet, de l'architecture système et de la programmation, dépassent souvent le profil des collaborateurs œuvrant dans les organismes responsables des systèmes et doivent donc aujourd'hui déjà et encore davantage à l'avenir être achetées à l'extérieur ou mises en place de manière ciblée en interne. Ainsi, la technologisation croissante devrait fortement accroître les coûts de conception, de développement et, surtout, d'exploitation des systèmes (cf. chap. 4.6).

4.6 Rareté des ressources

Compte tenu des évolutions futures comme la hausse du trafic passagers, la multiplication des systèmes de contrôle (EES, ETIAS, systèmes visant à l'interopérabilité), de l'accroissement des besoins en matière de sécurité, de l'augmentation des menaces et des connaissances spécifiques à acquérir en raison de la technologisation croissante, le contrôle aux frontières aura inévitablement besoin de bien davantage de ressources à l'avenir. En particulier les domaines de la conception, du développement, de l'exploitation opérationnelle et technique et de la maintenance de systèmes informatiques exigeront davantage de ressources humaines et financières.

Outre les exigences posées au contrôle des frontières à proprement parler, c'est tout le système de gestion des frontières conforme aux normes Schengen qui fait face à des exigences plus élevées, d'où le besoin accru en ressources. Une situation bien illustrée par les recommandations qui ressortent de la dernière évaluation Schengen en date dans les domaines de la formation initiale et continue (cf. chap. 5.2), de l'analyse des risques (cf. chap. 6.3) et du contrôle de la qualité (cf. chap. 6.10), qui ne seraient guère applicables – voire pas du tout – avec les ressources, notamment humaines, actuelles.

En plus de la pression exercée sur les ressources humaines et financières des autorités impliquées dans la gestion des frontières, l'insuffisance d'autres ressources grandit elle aussi: les grands postes-frontières situés dans les aéroports nationaux atteindront bientôt la limite de leurs capacités en termes d'espace et de logistique. Cette situation est due, d'une part, à l'augmentation du trafic de passagers et, d'autre part, à l'utilisation de nouvelles infrastructures de contrôle aux frontières (par ex., bornes self-service³⁷ destinées à mieux gérer les volumes croissants de passagers). Le développement des infrastructures de gestion des frontières dépend largement de l'espace à disposition qui, non extensible à l'infini, voire limité par endroits.

³⁷ Cf. chap. 6.1.

5. Thèmes transversaux

Comme évoqué au chapitre 3.3, les trois thèmes transversaux abordés ci-après sont de première importance pour tous les éléments stratégiques (cf. chap. 6), même si c'est en partie à des degrés divers.

Les chapitres suivants traitent des réflexions générales, tandis que la signification pratique des thèmes transversaux est examinée, le cas échéant, dans les chapitres consacrés aux différents éléments, qui formulent également des objectifs stratégiques.

5.1 Respect des droits fondamentaux

Les droits fondamentaux sont inscrits dans différents actes législatifs internationaux et nationaux, comme le Pacte international relatifs aux droits civils et politiques³⁸, la Convention européenne des droits de l'homme³⁹ et la Constitution fédérale⁴⁰. Ils revêtent un caractère universel et servent de référence à l'action des autorités, tout comme dans le domaine de la gestion intégrée des frontières.

La stratégie IBM 2012 définissait déjà la conformité de la gestion des frontières à la législation et aux droits de l'homme comme l'un de ses quatre principaux objectifs. Elle précisait par ailleurs, dans le cadre de ses lignes directrices stratégiques, que la gestion des frontières respecte les droits de l'homme et garantit l'accès à la procédure pour les personnes persécutées. Ces principes sont repris dans la présente vision de la gestion intégrée des frontières (cf. chap. 2). Ce faisant, la Suisse se conforme à la stratégie européenne de gestion des frontières, qui prescrit, pour toutes les mesures de gestion des frontières et de renvoi, le respect plein et entier des droits fondamentaux, y compris du principe de non-refoulement, afin de renforcer la confiance réciproque, en veillant tout particulièrement aux personnes vulnérables et aux mineurs.

En tant que thème horizontal, le respect des droits fondamentaux sous-tend par nature tous les éléments de la gestion des frontières. Les quelques exemples figurant ci-après illustrent la manière dont s'y intègre le respect des droits fondamentaux.

La Suisse mène ses contrôles à la frontière dans le respect des droits fondamentaux et des libertés, en pleine conformité avec les art. 3 et 6 du Code frontières Schengen. Ses garde-frontières suivent par ailleurs les recommandations du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, recommandations également mentionnées expressément dans les directives relatives au contrôle aux frontières.

Les agents de police cantonaux sont en outre soumis aux dispositions des lois cantonales sur la police, qui exigent expressément le respect des droits constitutionnels, de la dignité humaine et du principe de proportionnalité. Toute violation de ces dispositions est passible de mesures disciplinaires, voire de poursuites pénales. Au sein du Cgfr qui, en tant qu'organisme rattaché à l'AFD, assume des fonctions de contrôle aux frontières extérieures et intérieures en se fondant sur le droit douanier et sur des conventions de délégation avec les cantons, les comportements fautifs en matière de respect des droits fondamentaux sont passibles de mesures disciplinaires voire de poursuites pénales.

La formation accorde également une importance élevée au thème des droits fondamentaux, qui forme un module de formation distinct comportant huit à douze leçons, selon les autorités de contrôle aux frontières. Les garde-frontières sont par ailleurs formés dans des domaines comme l'éthique, le droit de l'asile et la protection des données. Avant tout engagement, chaque garde-frontières est dûment formé, de manière qu'il puisse effectuer son travail en disposant des connaissances nécessaires et de la sensibilité requise.

Dans le domaine de la sécurité intérieure et de la lutte contre le terrorisme, le respect des droits fondamentaux ne constitue pas un objectif contradictoire, mais doit être perçu comme un objectif politique complé-

³⁸ RS 103.2.

³⁹ RS 0.101.

⁴⁰ RS 101.

mentaire⁴¹. Cette affirmation européenne se reflète au niveau national. Ainsi, selon le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse, le respect des droits de l'homme fait partie des intérêts élargis de la politique de sécurité de la Suisse⁴². Cette affirmation figure également dans la stratégie sur la lutte antiterroriste, qui précise que la lutte contre le terrorisme s'inscrit dans le cadre du droit international public et accorde une attention particulière aux droits de l'homme⁴³.

Le respect des droits fondamentaux forme le socle de l'action étatique propre à favoriser la confiance. La présente stratégie entend contribuer à ce que les droits fondamentaux se voient accorder le poids nécessaire dans tous les domaines de la gestion des frontières.

5.2 Formation initiale et continue

Une bonne formation initiale ainsi qu'une formation continue du personnel adaptée à la fonction, aux tâches, aux aptitudes et aux compétences sont les conditions sine qua non d'une gestion des frontières professionnelle, conforme au droit, efficiente et de qualité⁴⁴. Grâce à elles, le personnel chargé de la gestion des frontières peut contribuer efficacement à la sécurité, prévenir avec succès la migration illégale et la criminalité transfrontalière, faciliter autant que possible le franchissement de la frontière pour les voyageurs de bonne foi, favoriser la coopération avec les autres acteurs et utiliser les technologies de pointe à bon escient. La concrétisation de la vision de la stratégie de gestion des frontières 2027 passe par une formation initiale et continue structurée et fondée sur des standards uniformes.

Dans le système étatique suisse, différentes autorités fédérales et cantonales sont amenées à traiter les questions de gestion des frontières. Dans l'exercice de leurs tâches, ces acteurs sont responsables de veiller à ce que le personnel qui leur est subordonné soit formé de manière à pouvoir effectuer les tâches qui leur sont confiées en conformité avec le droit cantonal, national et supranational (notamment avec l'acquis de Schengen). Il s'ensuit que dans de nombreux domaines, il n'existe pas de formations initiales ou continues standardisées. Les offres de formation varient fortement d'une autorité à l'autre, ce qui conduit inévitablement à des normes de travail et de qualité variables.

La stratégie IBM 2012 reconnaissait déjà la nécessité de disposer de standards de formation initiale et continue uniformes en ce qui concerne le contrôle aux frontières⁴⁵. Dans le plan d'action IBM 2014, les acteurs concernés ont pu s'accorder sur une seule mesure⁴⁶, qui a certes été mise en œuvre mais qui n'est pas propre à réaliser pleinement l'objectif de standardiser la formation. La stratégie IBM 2012 abordait également des questions de formation en lien avec les activités des représentations à l'étranger⁴⁷ mais là aussi, les résultats sont restés en-deçà des attentes, puisque toutes les mesures⁴⁸ relatives à ce sous-objectif avaient été liées à une liste de «hot spots», à savoir de représentations à l'étrangers exposées à une forte pression migratoire, laquelle n'a finalement pas été réalisée sous la forme initialement prévue.

À la lumière de ces constats, la stratégie actuelle doit mettre l'accent sur les questions de formation initiale et continue si elle entend concrétiser sa vision.

⁴¹ Communication 2015/185/COM de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Le programme européen en matière de sécurité, du 28 avril 2015, p. 3.

⁴² La politique de sécurité de la Suisse – Rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016, p. 70.

⁴³ Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste du 18 septembre 2015, FF 2015 6843, p. 6843 et 6847.

⁴⁴ Cf. mécanismes de contrôle de la qualité au chap. 6.10.

⁴⁵ Cf. sous-objectif 3.1-2: «Les formations dispensées au personnel se conforment à des normes identiques et sont sanctionnées par des examens au contenu uniforme.»

⁴⁶ Cf. mesure 3.1-2-1: «Outil d'e-learning pour la formation initiale et continue dans le domaine du contrôle à la frontière.»

⁴⁷ Cf. sous-objectif 1.1-1: «Les collaborateurs des représentations sont sensibilisés à des aspects spécifiques de la migration illégale et du trafic de migrants effectué par métier sur leur lieu d'intervention.»

⁴⁸ Cf. mesures 1.1-1-1: «Liste d'États 'hot spot' (migration illégale vs intérêts économiques et touristiques de la Suisse)»; 1.1-1-2: «Coordination des Airline Liaison Officers (ALO), des Immigration Liaison Officers (ILO), des attachés de police (AP) et des attachés de défense (AD)»; 1.1-1-3: «Module de formation 'migration illégale' et 'trafic de migrants' destiné aux représentations suisses à l'étranger.»

5.3 Recherche et innovation

Pour assurer un contrôle aux frontières en conformité avec le droit national et les dispositions de l'acquis de Schengen, les autorités suisses compétentes doivent pouvoir compter sur des solutions innovantes. La recherche joue un rôle particulièrement crucial pour ce qui est du recours aux technologies de pointe dans la procédure de contrôle aux frontières (cf. chap. 6.9).

Au niveau européen, Frontex, conformément à l'art. 37 du règlement (UE) 2016/1624 relatif au corps européen des garde-frontières et des garde-côtes, suit de façon proactive les activités de recherche et d'innovation présentant de l'intérêt pour la gestion européenne intégrée des frontières. Frontex diffuse les résultats de cette recherche auprès du Parlement européen, des États membres et de la Commission, conformément à l'art. 50 du règlement 2016/1624. De même, Frontex aide les États membres et la Commission à déterminer les principaux thèmes de recherche, ainsi qu'à établir et à mettre en œuvre les programmes-cadres pertinents de l'UE pour les activités de recherche et d'innovation. Elle applique par ailleurs les parties du programme-cadre pour la recherche et l'innovation ayant trait à la sécurité aux frontières.

Au niveau national, les autorités concernées doivent veiller elles-mêmes à s'informer de l'état actuel de la recherche et de promouvoir des solutions innovantes. Dans le même temps, il est pertinent d'exploiter au maximum les synergies au niveau tant européen que national. Cette exigence est aujourd'hui déjà remplie dans une certaine mesure, par exemple lorsque l'AFD (Cgfr) et les polices cantonales coopèrent étroitement dans le domaine de l'innovation technologique

(cf. chap. 6.9) et, pour ce faire, s'appuient sur les résultats de recherche mis à disposition par Frontex⁴⁹. Fedpol apporte également une contribution clé au développement des documents de voyage lisibles à la machine (DVLM) et des documents d'identité biométriques. Par ailleurs, la Suisse bénéficie déjà très largement des innovations et des résultats des recherches menées par d'autres États membres de Schengen (l'Allemagne en particulier).

La Suisse applique déjà plusieurs stratégies dans le domaine de la recherche et de l'innovation, en mettant plus particulièrement l'accent sur la numérisation, l'automatisation des processus, le recours aux technologies modernes et l'échange d'informations, autant de thèmes également déterminants pour la gestion des frontières.

C'est dans ce sens qu'en octobre 2011, le Conseil fédéral a signé la Déclaration de Tallinn (*Tallinn Declaration on eGovernment*⁵⁰), qui servira de base pour poursuivre la numérisation de l'administration tant au niveau national qu'international. Elle porte entre autres sur la collaboration intercantonale et internationale, notamment sur le transfert du savoir et l'utilisation des expertises, l'objectif étant de profiter des solutions existantes et de régler ensemble les tâches et processus transfrontaliers.

Parmi les autres stratégies nationales pertinentes pour la gestion des frontières figurent la «stratégie suisse de cyberadministration», la stratégie «Suisse numérique», la «stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques 2018-2022» et le programme «Harmonisation de l'informatique Policière Suisse (HPi)» (cf. chap. 6.9).

⁴⁹ Par ex., *Best Practice Operational Guidelines for Automated Border Control (ABC) Systems* ou *Best Practice Technical Guidelines for Automated Border Control (ABC) Systems*.

⁵⁰ https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-68342.html

Enfin, les autorités fédérales mènent divers projets de recherche spécifiques à la gestion des frontières. À noter, entre autres, l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du FSI Frontières par la Suisse (2017)⁵¹, l'étude sur les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen⁵² et l'évaluation externe de la stratégie IBM 2012⁵³.

Un autre projet d'importance pour la procédure de gestion des frontières est le programme de transformation DazIT⁵⁴, qui fera entrer l'AFD dans l'ère numérique d'ici à 2026, d'une part, et qui supprimera le cloisonnement actuel qui consiste à séparer clairement la circulation des personnes de celle des marchandises, avec la rigidité qui en découle en matière de mobilisation du personnel, d'autre part. Il comprend sept projets dotés d'objectifs stratégiques dont, notamment, le renouvellement du logiciel de contrôle à la frontière et l'amélioration de l'analyse des risques. Pour la gestion des frontières, c'est le projet «Engagement et planification» qui présente un intérêt particulier, en ce sens qu'il porte sur l'amélioration fonctionnelle des applications destinées au pilotage des engagements du personnel opérationnel (par ex., système de gestion des engagements), ainsi que sur des applications relatives à la documentation centralisée, commune et uniforme des activités de contrôle et de leurs résultats.

Dans l'ensemble, les différents développements concernant la gestion des frontières, en particulier dans le domaine technologique, se poursuivent à un rythme toujours plus soutenu. La recherche et l'innovation font dès lors office de conditions fondamentales à la mise en œuvre réussie de tous les aspects de la vision. Dans le même temps, les ressources humaines et financières pour mener des recherches dans le domaine du contrôle à la frontière sont limitées. Compte tenu de la situation géostratégique de la Suisse, dont les aéroports forment la seule frontière extérieure, il serait toutefois erroné de vouloir jouer les têtes de pont de l'innovation parmi les États membres de Schengen. Il s'agit plutôt de tirer autant que possible avantage des innovations et des résultats obtenus par d'autres pays membres.

⁵¹ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/eurpalisflber-halbzeitevaluierung-f.pdf>

⁵² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/51396.pdf>;

https://www.eda.admin.ch/dam/dea/fr/documents/berichte_botschaften/BR-Schengen-Bericht-180221_fr.pdf

⁵³ https://intranet.bfm.admin.ch/intrabfm-publ/content/dam/data/bfm/kernaetigkeiten/grenze/ibm/ibm-evaluation-schlussbericht_dfi.pdf

⁵⁴ <http://www.dazit.admin.ch>

6. Éléments stratégiques

Les éléments stratégiques énumérés au chapitre 3.2 servent de matrice à la présente stratégie. Les chapitres suivants passent en revue les onze éléments stratégiques en fournissant, pour chacun d'entre eux, un état des lieux et les objectifs stratégiques définis.

6.1 Contrôle aux frontières

La Suisse dispose aujourd'hui d'un contrôle à la frontière extérieure de Schengen techniquement bien équipé et effectué par du personnel professionnel, adapté aux exigences actuelles. Les mesures d'amélioration ponctuelles, comme celles qui ressortent des évaluations périodiques Schengen⁵⁵, sont rapidement mises en œuvre et ne contredisent pas cette appréciation générale.

Cette situation ne doit toutefois pas faire oublier que les exigences ne manqueront pas de continuer à croître ces prochaines années, eu égard aux évolutions juridiques et techniques ainsi qu'à l'augmentation constante du trafic passagers.

Au niveau opérationnel, un changement de paradigme interviendra, qui verra le contrôle aux frontières évoluer d'une procédure classique de comparaison de données vers des activités de collecte, de saisie, de changement et de suppression de données (cf. chap. 6.9). Sur la première ligne de contrôle, la procédure de contrôle en deviendra plus complexe et chronophage. L'enregistrement de toutes les entrées et sorties de ressortissants d'États tiers aboutira à des situations où il faudra corriger ou compléter des données. La deuxième ligne de contrôle sera également concernée par des changements de processus et verra la charge de travail augmenter considérablement. Sachant que les grands aéroports⁵⁶ comptent aujourd'hui déjà des effectifs à peine suffisants voire des pénuries de personnel, la charge de travail du

personnel devrait continuer de croître, si bien qu'il faudra inévitablement étoffer les équipes. Par ailleurs, il faut partir du principe que le gain d'efficacité obtenu grâce à l'automatisation des processus et à l'interopérabilité des systèmes ne suffira pas à compenser le besoin de ressources plus élevé induit par les volumes de trafic, la charge de travail et la complexité des processus.

En outre, des connaissances toujours plus poussées seront requises de la part du personnel de contrôle, d'où sa professionnalisation accrue. Un degré de complexité qu'il sera difficile voire impossible à atteindre pour des collaborateurs exerçant des tâches policières et douanières en plus du contrôle aux frontières. Les frontières extérieures de Schengen doivent être contrôlées partout selon les mêmes principes. Une diffusion correcte de ces principes dans le cadre de formations initiales et continues complètes requiert un savoir spécifique et de haut niveau dont ne disposent aujourd'hui déjà en suffisance, tout au plus, que deux des huit autorités de contrôle aux frontières. Réunir les formations existantes en une formation au contrôle aux frontières à l'échelle nationale doit ainsi devenir un objectif stratégique prioritaire.

D'un point de vue technique, les changements décrits requièrent une transformation des applications de contrôle aux frontières, actuellement purement comparatives, en des systèmes de comparaison et de saisie à même d'interagir directement avec des systèmes qui plus est de plus en plus nombreux. Comme le contrôle aux frontières continue de s'appuyer sur deux applications, il faut procéder à une double adaptation, sans compter que les deux systèmes doivent être connectés séparément aux périphériques requis. Viennent s'y ajouter les enjeux liés à une potentielle scission de la procédure de contrôle aux frontières, qui pourrait à l'avenir se baser

⁵⁵ La dernière en date est celle de février 2018. Les rapports d'évaluation détaillés et les recommandations qui en découlent sont classifiés et non accessibles au public.

⁵⁶ L'Évaluation Schengen de 2018 et les évaluations de référence de Frontex des années 2017 et 2018 jugent insuffisants les effectifs dans les aéroports de Zurich et de Genève, du moins pour certaines fonctions, et recommandent des étoffements ponctuels.

(de manière partielle ou complète, selon le cas) sur des systèmes self-service (par ex., des bornes), ce qui rendrait la procédure de contrôle encore plus complexe⁵⁷.

Pour les petits aéroports sans infrastructure de contrôle permanente, ces changements supposent qu'ils s'équipent soit de guichets de contrôle fixes dûment informatisés, soit qu'ils développent ou acquièrent des infrastructures permettant un contrôle mobile aux frontières.

La technologisation croissante implique aussi le risque de voir la perception humaine et le profilage fondé sur des observations passer au second plan. Ce dernier point mérite une attention particulière lors de la formation initiale et continue du personnel chargé des contrôles à mettre en œuvre.

En raison de la forte interdépendance entre le contrôle aux frontières et les infrastructures aéroportuaires (par ex., mise à disposition de salles d'attente et d'un nombre suffisant de guichets de contrôle aux frontières et de bureaux ou séparation physique des passagers voyageant à l'intérieur de l'espace Schengen et de ceux du trafic avec des États tiers), les changements décrits influencent également les infrastructures des aéroports dotés d'une frontière extérieure, plus particulièrement celles des aéroports internationaux. Ces derniers devront, par exemple, disposer de salles d'attente plus grandes et, potentiellement, d'un plus grand nombre de guichets de contrôle ou d'emplacements réservés aux portes d'embarquement électroniques et, le cas échéant, de systèmes self-service. Même s'il est souvent dans l'intérêt des exploitants aéroportuaires d'ajuster leurs infrastructures à temps et de manière adéquate, il n'existe encore aucune base légale qui pourrait les contraindre à mettre à disposition une infrastructure permettant d'assurer un contrôle coordonné des frontières.

Ces réflexions ont mené aux orientations / objectifs stratégiques suivants:

- Il faut empêcher systématiquement tous les franchissements illégaux des frontières extérieures de la Suisse ainsi qu'identifier et combattre dans le cadre des contrôles aux frontières les menaces avérées qui pèsent sur la sécurité, en affectant le moins possible les déplacements transfrontaliers des voyageurs qui circulent en toute légalité.
- Les autorités de contrôle aux frontières doivent disposer d'un personnel de contrôle spécialisé, dûment formé, professionnel, endurant et en nombre suffisant.
- Les autorités de contrôle aux frontières doivent disposer d'infrastructures adaptées aux volumes de passagers en termes techniques et logistiques, qui permettent un contrôle aux frontières efficace et conforme au droit.

6.2 Opérations de recherche et de sauvetage en mer

En tant que pays enclavé sans accès à la mer, la Suisse ne dispose d'aucun service de recherche et de sauvetage en mer. L'élément stratégique figurant à l'art. 4, let. b, du règlement (UE) 2016/1624 relatif au corps européen des garde-frontières et des garde-côtes ne trouve dès lors aucune application pratique pour la stratégie de la Suisse.

En raison du manque de formation et de pratique maritime, la participation aux opérations communes de Frontex ne constitue pas non plus une priorité de la stratégie suisse de gestion des frontières.

⁵⁷ Cf. explications et objectif au chap. 6.9.

6.3 Analyse des risques

Tant qu'il y aura des disparités de prospérité entre la Suisse et l'Europe et de nombreuses autres régions du monde (en particulier l'Afrique), des habitants de ces régions tenteront de se rendre l'Europe, de manière légale ou non. Face à ce constat et compte tenu de la forte croissance démographique dans de nombreux États africains, le pilotage et le contrôle de la migration ainsi que la lutte efficace et réussie contre la migration illégale ne cesseront de gagner en importance. C'est pourquoi il est si essentiel d'étendre et d'optimiser l'analyse des risques au niveau national et européen. De même, pour lutter efficacement contre la criminalité transfrontalière, l'état des risques et des menaces doit être étudié dans sa globalité. C'est le seul moyen d'identifier et de maîtriser les enjeux en évolution constante et souvent soudaine, et d'opérer un contrôle de la migration ciblé qui affecte le moins possible les personnes qui voyagent en toute légalité.

En Suisse, différentes autorités nationales et cantonales disposent d'un grand savoir-faire en matière de migration illégale (par ex., SEM, AFD, fedpol, DC, police aéroportuaire de Zurich et services de migration cantonaux). Ces connaissances et les enseignements qui en sont tirés ne sont pas encore entièrement centralisés, si bien qu'il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de dresser un bilan complet de la situation et de procéder à une analyse exhaustive des risques au plan national.

Les informations disponibles sur la migration illégale ne sont pas connues à tous les échelons des autorités concernées. Cela concerne en particulier les agents de police, les garde-frontières, les services de migration, la douane et les consulats, en contact direct avec des personnes qui entrent ou séjournent en Suisse de manière potentiellement illégale. Ces collaborateurs ne sont souvent pas conscients qu'il existe aujourd'hui déjà, dans certains domaines, des outils d'analyse auxquels ils pourraient avoir accès et qui leur permettraient d'effectuer leur travail de manière encore mieux ciblée. Le réseau d'analyse migratoire (RAM) instauré à titre provisoire vise à instaurer l'échange d'informations, mais il ne couvre pas encore tous les domaines thématiques exigés par l'évaluation Schengen. Il manque encore le domaine

«Prévention de la criminalité», qui y sera toutefois intégré plus tard, à un moment qu'il reste à définir. Le RAM (2/19) n'est actuellement accessible qu'au cercle restreint de ses concepteurs, une situation appelée à changer au cours des prochains mois.

La mise en place d'une analyse nationale des risques conforme aux normes européennes en vigueur (CIRAM 2.0) demande des ressources supplémentaires. Or aucune des unités d'analyse existantes ne dispose des capacités nécessaires pour prendre la direction de l'analyse au plan national, y compris celle du SEM, à qui la responsabilité en incombe. De plus, les ressources nécessaires pour pouvoir contribuer de manière méthodologiquement correcte et à rythme régulier à une telle analyse font bien souvent défaut. Cela étant, une analyse nationale, loin de remplacer les analyses spécifiques des autorités concernées, viendrait compléter la base existante et poser un cadre plus large. Une analyse des risques au plan national peut être mise en place à condition de disposer de ressources supplémentaires impossibles à chiffrer, car tout dépend de l'exhaustivité de l'analyse.

La structure fédéraliste de la Suisse complique par ailleurs la mise en place d'une analyse des risques au plan national. La responsabilité du contrôle aux frontières incombe fondamentalement aux cantons, qui sont toutefois nombreux à avoir délégué cette compétence à l'AFD dans les aéroports situés sur leur territoire. Les cantons ne sont pas toujours structurés de la même manière pour la protection des frontières mais aussi pour la lutte contre la migration illégale. Mettre en place une méthodologie de travail uniforme dans les cantons et former les analystes – pour autant que ce soit pertinent – selon les normes européennes en vigueur sont autant d'enjeux qui nécessiteront certainement aussi des moyens supplémentaires. Vient s'ajouter le fait que les autorités fédérales ne sont pas habilitées à donner des instructions aux autorités cantonales dans tous les domaines, ce qui complique la réalisation d'une analyse des risques au niveau national et la mise en œuvre des mesures qui découleraient des résultats d'une telle analyse. L'existence d'une analyse des risques au niveau national conditionne également la meilleure harmonisation stratégique entre la police et les ministères publics (POLSTA) visée par la CCDJP.

Dans le cadre de la présente stratégie, il y a lieu d'examiner si la mise en place d'une analyse des risques au niveau national doit faire l'objet d'une ordonnance ou d'une loi.

Dans ce contexte, il y a lieu de poursuivre les objectifs stratégiques suivants dans le domaine de l'analyse des risques:

- Les autorités nationales et cantonales compétentes en matière d'analyse des risques aux frontières extérieures doivent fonder leur travail sur les normes européennes en vigueur. Elles sont appelées à contribuer, par leurs ressources et leurs connaissances, à la mise en place de l'analyse des risques au niveau national.
- Il faut assurer la formation initiale et continue des analystes responsables de l'application des normes européennes.
- Il faut établir une structure d'analyse des risques formalisée, aux tâches et responsabilités clairement définies et incluant tous les acteurs clés. La Confédération et les cantons fourniront les ressources supplémentaires nécessaires à leur niveau.

6.4 Coopération entre États membres de Schengen soutenue par Frontex

Compte tenu de sa situation géographique, la Suisse a fortement intérêt à ce que la protection des frontières extérieures fonctionne bien. La participation à des opérations de Frontex constitue, tant en Suisse que dans les autres États membres de Schengen, un outil central de la stratégie d'action précoce et de maintien de la sécurité intérieure. L'échange d'experts en protection des frontières favorise la compréhension des structures d'organisation et garantit des flux d'information plus rapides. Une participation active aux opérations de Frontex s'inscrit donc tant dans une logique tactico-opérationnelle que dans un esprit de solidarité. Frontex jouera à l'avenir un rôle encore plus important dans la protection des frontières extérieures. Les négociations qui viennent de s'achever sur le nouveau règlement Frontex visent à consolider

encore davantage les opérations de l'agence européenne. Il est donc fort probable que tous les États membres de Schengen devront à l'avenir participer davantage aux opérations de Frontex. La Suisse continuera, elle aussi, à contribuer à la protection des frontières extérieures. Ses experts suivent une formation initiale et continue pour répondre aux exigences requises en termes de qualité. Pour améliorer la coordination dans le domaine des projets et de la formation, le processus d'information est standardisé sur la base de tâches et de responsabilités dûment définies. Par ailleurs, les autorités partenaires concernées sont informées des groupes d'experts existant au sein de Frontex.

En ce qui concerne la coopération avec les autorités douanières que Frontex vise à encourager, les membres du Cgfr peuvent déjà y contribuer avec compétence, compte tenu des activités qu'ils exercent au sein de l'AFD. En particulier, le développement organisationnel que connaît actuellement cette dernière tient également compte de ce besoin.

Ces réflexions ont mené aux orientations / objectifs stratégiques suivants:

- Il convient d'assurer, en termes tant quantitatifs que qualitatifs, la disponibilité d'experts pour renforcer la protection des frontières extérieures dans le cadre des opérations de Frontex, en tenant compte des besoins nationaux.
- La capacité d'engagement dans le cadre de la réserve d'action rapide pour venir en aide à d'autres États Schengen en cas de pression migratoire extraordinaire et disproportionnée ou d'une autre problématique particulière et disproportionnée doit être assurée.
- Les ressources nécessaires à l'évaluation des points faibles doivent être disponibles et les manquements constatés aux frontières extérieures de la Suisse résolus de manière systématique.

6.5 Coopération entre autorités nationales des États membres de Schengen

Grâce aux objectifs inscrits dans la stratégie IBM 2012 et aux mesures assorties figurant dans le plan d'action IBM 2014, la coopération au niveau national et inter-étatique a pu être améliorée dans de nombreux domaines⁵⁸. La forte implication des autorités concernées dans l'élaboration des deux documents a favorisé les échanges au stade du développement et une meilleure coopération des participants. La stratégie IBM 2012 et le plan d'action IBM 2014 servent donc de référence à la mise en place d'une nouvelle culture de coopération autour du thème des frontières⁵⁹.

Cette évolution positive ne doit toutefois pas faire oublier qu'il faudra que les autorités fédérales et cantonales collaborent encore plus étroitement à l'avenir pour pouvoir faire face – en respectant la répartition des tâches – à la complexité croissante et aux recouvrements thématiques dans le domaine de la gestion des frontières. Aujourd'hui, une plus grande coopération est souvent synonyme de ressources plus élevées – que ce soit sous la forme de nouveaux comités et groupes de travail ou d'un rythme de séance plus soutenu et d'un besoin de consolidation plus élevé, etc. Pour limiter cette corrélation, il sera indispensable d'instaurer des nouvelles formes de coopération moins gourmandes en ressources. On pensera avant tout à une utilisation accrue des technologies modernes (par ex., recours plus fréquent aux vidéoconférences ou à des espaces de stockage de données communs pour traiter des documents de manière efficace et simultanée durant la phase de consolidation). Là où le poids de la coordination dépasse une certaine mesure, il faut également remettre en question les circonstances (notamment organisationnelles) à l'origine de cette charge de travail.

Dans le contexte international, la constellation des comités et des groupes de travail s'est fortement modifiée. En particulier dans le sillage de la technolo-

gisation grandissante de la gestion des frontières, force est de constater un développement quasi pléthorique du nombre de nouveaux comités. Ainsi, le projet «Smart Borders» compte à lui seul quelque cinq comités ou groupes de travail côté européen (Commission UE et eu-LISA) qui organisent à intervalles irréguliers des séances d'un ou deux jours ce qui, en extrapolant les chiffres, représente près de 96 jours de séance par année. Viennent s'y ajouter trois sous-groupes de travail qui se réunissent au moins 24 jours par an. Au total, on arrive ainsi à près de 120 jours de séance, ce qui équivaut à un demi-EPT. Ne sont pas comptées les heures de voyage et le temps de travail avant et après les séances.

Au vu des ressources actuelles, il n'est pas possible de couvrir tous les comités. Il est donc d'autant plus important d'évaluer une participation de la Suisse sous l'angle de ses intérêts et de ses possibilités et d'utiliser les ressources disponibles à bon escient – ce qui signifie, en fin de compte, qu'il faut régulièrement renoncer à participer.

Un autre enjeu qui se pose, surtout dans la coopération nationale opérationnelle et non institutionnelle, est celui des particularités régionales et linguistiques. Ainsi, l'expérience montre que l'échange d'informations se limite souvent à la région ou à la zone linguistique, bien que les autres partenaires pourraient profiter de ces informations. Il est important de lever ces barrières et de parvenir à une mise en réseau nationale sur le plan opérationnel.

Plusieurs recommandations formulées dans le cadre de l'évaluation Schengen 2018 à propos de la coopération nationale appellent à un renforcement des structures de coopération institutionnalisées et formalisées. L'une d'entre elles préconise par exemple que la collaboration soit assurée par des structures permanentes et systématiques, une exigence tout à fait légitime jusqu'à un certain point. Pour parvenir à une coopération profonde et durable, il est indispensable que certains éléments fondamentaux soient contraignants et, dès lors, consignés par écrit, par exemple

⁵⁸ Cf. chap. 5 *Gestion intégrée des frontières – Rapport final sur la mise en oeuvre du plan d'action 2014-2017*.

⁵⁹ Cf. chap. 3.5 *Schlussbericht Evaluation der «Integrierten Grenzverwaltung» 2018 (avec résumé en français)*.

sous la forme d'accords ou de protocoles de coopération bilatéraux et multilatéraux. C'est le seul moyen, par exemple, de pérenniser des ententes conclues à l'origine spontanément entre des personnes, ce qui offre à tous les partenaires concernés la sécurité juridique et logistique requise. Pour prendre un exemple, il serait utile qu'en matière de formation initiale et continue (cf. chap. 5.2 et 6.1), les autorités de contrôle aux frontières conviennent par écrit de l'harmonisation de la formation. S'agissant de la coopération entre les autorités de contrôle aux frontières et les autorités douanières, l'évaluation Schengen préconise également d'intensifier et de formaliser la collaboration (l'aéroport de Zurich est expressément mentionné); il faut s'efforcer de faire de même (par ex., par des rencontres et des échanges d'informations réguliers) partout où ce n'est pas encore le cas. Il faut par ailleurs vérifier si de tels accords doivent être portés à la connaissance du SEM, en sa qualité d'autorité de surveillance du contrôle aux frontières.

Il convient toutefois de souligner qu'une coopération institutionnalisée et formalisée dans tous les domaines et à tous les niveaux n'est ni souhaitable ni utile. En Suisse, compte tenu du territoire restreint, la collaboration repose traditionnellement aussi sur les relations, canaux et réseaux personnels établis, qui fonctionnent très bien même sans cadre formel, et ce, tant sous l'angle opérationnel que sur le plan stratégique. Précisément au niveau opérationnel, il est parfois essentiel que les informations puissent circuler de manière simple et rapide. Cette forme de coopération pragmatique est éprouvée, ce qui explique aussi le scepticisme affiché par certains acteurs face à une formalisation de la coopération à l'échelle nationale.

Enfin, il faut viser à élargir le mandat du GPF, une mesure également préconisée par l'évaluation Schengen, afin de consolider la coordination nationale et les mécanismes de pilotage au vu de la répartition décentralisée des tâches. Le GPF s'occupe actuellement en première ligne du contrôle aux frontières. Or, à la lumière des interdépendances et recouvrements croissants du contrôle aux frontières avec d'autres domaines de la gestion des frontières, il serait avisé qu'en sa qualité d'organe central et

stratégique, il étende son cercle d'influence à l'ensemble de la gestion des frontières (c'est-à-dire à toutes ses composantes) et en renforce ainsi l'approche intégrée. Le cercle des participants doit aussi être élargi. De plus, il convient de déterminer si et dans quelle mesure le GPF qui, aujourd'hui, occupe essentiellement une fonction de conseil et de discussion, doit se voir attribuer davantage de compétences afin de pouvoir participer plus activement, sur le plan stratégique, à l'organisation de la gestion des frontières.

Ces réflexions ont mené aux orientations / objectifs stratégiques suivants:

- Toutes les autorités impliquées dans la gestion des frontières doivent intensifier de manière adéquate la coopération au niveau national et interétatique, à tous les niveaux. Cette coopération doit être davantage institutionnalisée, pour la rendre plus solide et durable.
- Le besoin de coopération croissant au niveau national et interétatique est satisfait par des formes de coopération appropriées et peu gourmandes en ressources.
- Le mandat, la composition et le cercle des participants du groupe de pilotage Frontières sont élargis de manière à renforcer sa participation à l'ensemble de la gestion des frontières.
- La participation à des comités interétatiques s'oriente selon les intérêts de la Suisse, les priorités étant définies au préalable et les ressources utilisées de manière ciblée.

6.6 Coopération avec les pays tiers

Parmi les activités menées dans les États tiers et de provenance et avec eux figurent, en première ligne, la procédure de visa, les détachements à l'étranger et la coopération en matière de migration internationale.

Procédure de visa

La procédure de visa se fonde largement sur les dispositions de l'acquis de Schengen et contribue de manière importante, grâce aux contrôles anticipés et aux opérations de sécurité menées à la frontière, à prévenir la migration illégale et la criminalité transfrontalière.

La Suisse prend part aux discussions sur la mise en œuvre et l'extension des bases légales au niveau européen et soutient, de ce fait, la volonté de lier davantage la politique en matière de visas aux préoccupations visant à lutter contre la migration illégale. Il s'agit par ailleurs d'exploiter, sur le plan stratégique, la marge de manœuvre autorisée au niveau national par l'acquis de Schengen de manière à maintenir la charge et les coûts de procédure de visa à un niveau aussi faible que possible pour les personnes qui voyagent fréquemment.

Il s'agit de réduire les conflits d'intérêts potentiels entre la procédure de visa et d'autres intérêts stratégiques (notamment la facilitation des voyages effectués en toute légalité dans le cadre de la stratégie touristique⁶⁰ et de la politique de la Suisse comme État hôte⁶¹). Aussi, la Suisse soutient les efforts visant à faire évoluer la politique en matière de visas vers une plus grande flexibilité et une plus grande coopération en matière de retour avec les États tiers, tout en renforçant les aspects liés à la politique de sécurité. Ainsi, la Suisse associe déjà systématiquement la demande et la conclusion d'un accord de libération de l'obligation de visa pour les diplomates ou les détenteurs de passeports de service à la conclusion d'un accord de réadmission.

La mobilité croissante des personnes formulant une demande de visa peut, compte tenu de la procédure de visa en partie rigide, conduire à certaines discordances. Les progrès techniques dans le domaine de la numérisation sont très avancés. Tôt ou tard, la numérisation déploiera également ses effets dans le domaine des visas, que ce soit dans le domaine de la coopération entre les autorités ou dans les relations avec la personne formulant une demande de visa. Des discussions ont déjà eu lieu à ce sujet au niveau européen et une étude est en cours. Il y a lieu d'anticiper à temps ces évolutions au niveau national, de manière que la procédure de visa réponde aux exigences d'un monde numérique ainsi qu'aux besoins d'interopérabilité.

À la lumière des observations qui précèdent, voici les objectifs stratégiques à suivre dans le domaine de la politique en matière de visas:

- La Suisse doit s'engager, au niveau européen, en faveur de l'établissement de bases légales dans le domaine des visas qui facilitent les voyages effectués en toute légalité et fournissent un outil efficace pour prévenir la migration illégale ainsi que les menaces pour la sécurité intérieure.
- La Suisse se doit d'anticiper les tendances à la numérisation dans le domaine des visas et, dans la mesure des moyens disponibles, créer à moyen et long termes le cadre réglementaire et technique nécessaire à la mise en œuvre opérationnelle des procédures de visa numériques.

Détachements à l'étranger

La stratégie d'action précoce a pour objectif de prendre des mesures dans les pays de provenance et de transit pour prévenir la migration illégale à destination de la Suisse et des autres États membres de Schengen. Pour ce faire, elle fait notamment appel à des conseillers en matière de documents (*Airline Liaison Officers, ALO*), à des attachés de police (AP/ fedpol et AFD)⁶² ainsi qu'à des agents de liaison

⁶⁰ Cf. *stratégie touristique de la Confédération du 15 novembre 2017*, p. 21 (risques) et 22 (comportements en matière de voyages).

⁶¹ Cf. *message du 19 novembre 2014 concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte*, FF 2014 9029, ch. 3.1 p. 9050 et 9051.

⁶² *Coopération renforcée entre les attachés de police de fedpol et les officiers de liaison de l'AFD*.

chargés des questions d'immigration (*Immigration Liaison Officers*, ILO). La mondialisation et la mobilité croissantes et la meilleure interconnexion des voies de transport qui en découle requièrent un déploiement du personnel ciblé et axé sur les besoins au-delà des frontières nationales, condition sine qua non pour garantir un échange rapide et direct d'informations et une coopération étroite avec les autorités partenaires concernées.

- Les agents de liaison (ALO, AP/attachés AFD et ILO) sont envoyés sur le terrain en fonction de la situation pour assurer une coopération étroite avec les autorités des États tiers concernés ainsi qu'avec le réseau international de contacts.

Politique migratoire internationale

Dans le domaine de la coopération avec les États tiers, la collaboration interdépartementale de longue date qui s'inscrit dans le cadre des structures de la coopération migratoire internationale représente une force indéniable. Ainsi, le thème de la migration fait systématiquement partie des dialogues politiques, au même titre que la mise en lien stratégique entre la politique de développement et la migration, qui a été définie dans les ambassades pour la coopération au développement pour la période 2017 à 2020.

Outre une confiance réciproque, la coopération avec des États tiers en matière de gestion de la migration requiert également un cadre juridique et des structures opérationnelles dans les pays tiers. La Suisse s'appuie sur des dialogues, des accords, des partenariats et des projets pour renforcer notamment les systèmes de protection destinés aux personnes déplacées et aux réfugiés dans les pays de premier accueil, afin de limiter les tendances et les effets incitatifs à la migration illégale.

Même si la Suisse bénéficie de la confiance des États tiers grâce à son approche fondée sur le partenariat, la stabilité et l'extension des dispositifs de protection et de migration dans les pays tiers restent un enjeu de taille. Les crises et les conflits, la raréfaction des ressources et l'instabilité étatique continueront à alimenter les espoirs de migration et constituent, de ce fait, un risque majeur de la coopération avec les États tiers. Outre les dialogues et la coopération au niveau bilatéral, les plateformes et processus

multilatéraux offrent également des moyens de concrétiser les objectifs de la politique extérieure de la Suisse en matière de migration. Dans le même temps, la Suisse, de par sa situation géographique et son intégration partielle dans la structure migratoire européenne, dépend aussi des évolutions au niveau européen. Elle bénéficie du poids de l'UE en matière de politique extérieure mais peut, le cas échéant, être touchée par des conflits tant entre l'UE et les États tiers que par des conflits au sein de l'UE. Dans ses relations avec les pays tiers, il faut préserver le juste équilibre entre un partenariat indépendant, souple et crédible, d'une part, et l'objectif d'une politique migratoire européenne cohérente, d'autre part.

Ces réflexions ont mené à l'objectif suivant en matière de politique migratoire:

- La Suisse doit mener des dialogues migratoires ciblés avec les pays de provenance et de transit clés et viser à formaliser la coopération par la conclusion d'accords ou de partenariats.

6.7 Contrôles au sein de l'espace Schengen (y c. aux frontières intérieures)

S'agissant des contrôles au sein de l'espace Schengen, la Suisse dispose de différents instruments pour lutter contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière. Au premier plan figurent, d'une part, les accords de coopération policière conclus avec les États voisins, qui forment le socle de la promotion de la coopération policière et de l'échange d'informations entre les pays. Les interventions communes et l'aide fournie en cas d'événements majeurs ou de catastrophes s'inscrivent dans ce cadre. La Suisse œuvre actuellement à la mise en jour de ces accords de coopération et à leur extension, en collaboration avec les pays voisins.

Les conventions passées entre l'AFD et les cantons constituent elles aussi des outils clés pour maintenir la sécurité dans l'espace Schengen et au sein des frontières intérieures. C'est sur cette base que l'AFD (Cgfr) assume des tâches policières supplémentaires aux postes de douane comme dans les infrastructures douanières mais aussi dans le cadre de ses

contrôles mobiles dans les zones d'engagement et frontalières définies. Des synergies peuvent ainsi être exploitées. D'autre part, l'AFD (Cgfr) peut prendre des mesures de substitution nationales en se fondant sur la loi sur les douanes sans violer la souveraineté cantonale en matière de police. Ce dispositif douanier représente une mesure éprouvée de lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière. Vu la répartition des compétences, il existe toutefois un certain potentiel de conflit, puisque les polices cantonales et l'AFD (Cgfr) appliquent, par exemple, des doctrines d'engagement différentes et qu'il manque des standards uniformes pour définir les priorités d'engagement; ainsi, les moyens d'engagement varient au niveau national et cantonal, et les ressources humaines et financières ne sont pas non plus les mêmes, ce qui peut préjudicier la lutte contre la migration illégale et la migration de transit. Les accords conclus entre les cantons et l'AFD représentent certes un pas important vers une lutte plus globale et plus efficace contre la migration illégale, mais ils n'aplanissent pas pour autant les différences évoquées dans tous les domaines.

Une bonne et étroite coopération entre les autorités chargées des contrôles au sein de l'espace Schengen comme aux frontières intérieures est une condition fondamentale au maintien et à la préservation de la sécurité dans l'espace Schengen. Elle peut s'appuyer sur le recours accru à des technologies de pointe, qui permettent de lutter avec succès contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière. Pour parvenir à une coopération fructueuse et la pérenniser, il est utile que toutes les autorités de contrôle se fondent sur une doctrine d'engagement aussi harmonisée que possible dans la gestion des frontières et disposent de moyens de contrôle similaires, qu'elles appliqueront selon des critères uniformes.

Enfin, le contrôle aux frontières intérieures est également concerné par les développements techniques dans le domaine de la gestion des frontières. Les contrôles mobiles aux frontières intérieures sont opérés encore de manière analogique, mais ils seront bientôt numérisés afin de permettre l'accès aux bases de données pertinentes, en particulier EES et VIS. Une fois que le système EES aura été introduit, il ne sera plus nécessaire d'appliquer des tampons dans les documents de voyage, et pour constater des dépasse-

ments de la durée de séjour autorisée, le personnel chargé du contrôle devra pouvoir accéder à la base de données EES. Avec l'introduction du visa électronique, il ne sera plus nécessaire d'apposer des visas autocollants dans les documents de voyage; les données y relatives devront être numérisées. Pour pouvoir à l'avenir procéder à des contrôles mobiles efficaces et pertinents sur le territoire national, les autorités de contrôle doivent s'équiper et, en particulier, miser sur des systèmes de recherche biométriques (cf. chap. 6.9).

Ces réflexions ont mené aux objectifs stratégiques suivants:

- La Suisse doit continuer de renforcer la coopération entre autorités chargées du contrôle aux frontières sur le territoire national et la collaboration transfrontalière avec ses États voisins.
- La Suisse doit continuer d'utiliser le dispositif douanier pour accroître la sécurité en zone frontalière.

6.8 Retour

La politique de la Confédération en matière de retour encourage, d'une part, le départ volontaire, mais aussi, d'autre part, la mise en œuvre des décisions de renvoi entrées en force, en recourant si nécessaire à des moyens de contrainte policiers.

Dans l'ensemble, la coopération en matière de retour avec les États de provenance fonctionne bien. Pour différents pays, les accords de réadmission et les partenariats migratoires y contribuent considérablement. À noter aussi qu'il existe un grand nombre de pays de provenance avec lesquelles la coopération opérationnelle fonctionne sans problème, alors même qu'aucun accord de réadmission n'a été conclu avec eux. Enfin, la collaboration dans le domaine du retour s'avère difficile avec certains pays de provenance. Tel est le cas, en première ligne, avec les pays qui figurent sur la liste des pays prioritaires en matière de retour, mais également avec certains États concernés par de rares cas de renvoi. Les autres États européens sont confrontés à la même problématique avec la plupart des pays de provenance avec lesquels la Suisse rencontre des difficultés. Par exemple, l'Érythrée s'oppose fondamentalement à tout renvoi forcé,

tandis que l'Algérie n'autorise de renvoi par vol spécial avec aucun pays européen.

Le Conseil fédéral a jugé à plusieurs reprises prioritaire d'améliorer la collaboration avec ces États et de prendre à cet effet toutes les mesures qui s'imposent⁶³. Outre l'utilisation optimale des instruments de la politique en matière de retour à disposition au niveau national, les efforts déployés par la Commission européenne pour renforcer les mesures de retour et de renvoi offrent également des possibilités. Ainsi, dans le cadre de l'élargissement prévu du corps européen de garde-frontières et de garde-côte en termes de ressources humaines et financières, la Commission prévoit d'étendre le mandat de Frontex dans le domaine du retour. Frontex devrait ainsi soutenir les États membres dans l'élaboration des décisions de renvoi, l'obtention de documents de voyage et la mise sur pied de systèmes nationaux de gestion des renvois, de même que renforcer sa collaboration avec des pays tiers⁶⁴. À cet égard, les discussions menées par l'UE au sujet des modifications à apporter au règlement 2016/1624/UE et concernant Frontex ont d'ores et déjà pris fin. De plus, la directive 2008/115/CE (directive sur le retour) a été remaniée en vue d'améliorer l'efficacité de l'exécution des renvois. La Suisse suit de près l'évolution des discussions et prend position, au sein de divers comités, sur les propositions de modification.

La Suisse est parfois confrontée à des enjeux très spécifiques, en tant qu'État associé à Schengen, concernant ces propositions. Par exemple, en raison du temps nécessaire à la reprise du droit européen, la Suisse manque d'expérience pratique pour participer aux discussions sur les nouveaux instruments légaux en s'appuyant sur des preuves, ou ne peut pas, vu son statut d'État associé à Schengen, tirer avantage des accords de réadmission négociés entre l'UE et des pays tiers.

Il faut toutefois relever qu'au niveau européen, la Suisse compte parmi les pays les plus efficaces dans l'exécution des renvois⁶⁵, tant en cas de rapatriement vers le pays de provenance que pour des transferts Dublin. Ainsi, en 2017, le taux d'exécution des décisions de renvoi vers les pays de provenance s'élevait en Suisse, en moyenne, à 57 %, contre 37 % pour l'UE⁶⁶. À noter que le nombre effectif de sorties du pays est sensiblement plus élevé, sachant que les personnes quittant le territoire sans contrôle ne sont pas recensées. Les efforts déployés par la Suisse dans le domaine du retour des migrants se reflètent également dans le recul du nombre de cas en suspens en matière d'exécution des renvois. Entre 2013 et 2017, ils ont diminué de 7293 à 4115, ce qui équivaut à une baisse de 44 %.

L'aide au retour est devenue indispensable à la politique suisse en matière d'asile. À l'heure actuelle, quelque 90 personnes par mois retournent dans leur pays de provenance en bénéficiant d'une aide individuelle au retour. Le retour volontaire est une alternative avantageuse au renvoi sous la contrainte et reste la seule option envisageable lorsqu'une personne ne peut être renvoyée de force. L'aide au retour et la mise en œuvre de programmes d'aide sur place favorisent souvent une plus grande acceptation de la part des autorités des pays de provenance, sans compter qu'elles constituent des éléments positifs sur lesquels s'appuyer en cas de dialogue migratoire. Du point de vue politique, l'aide au retour et le retour volontaire élèvent également le degré d'acceptation des groupes d'intérêts et de la collectivité.

La structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ) et, partant, la coopération interdépartementale dans le domaine du retour des migrants a fait l'objet d'une évaluation externe en 2016⁶⁷, qui a montré que les structures

⁶³ Cf. par ex., réponse du Conseil fédéral à l'interpellation 18.3809 du 24 septembre 2018: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetriebsuche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20183809>.

⁶⁴ Cf. fiche d'information de la Commission européenne sur la politique en matière de retour, 13 septembre 2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-coast-guard_fr.pdf

⁶⁵ Cf. aussi rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 26 juin 2018 sur la détention administrative de requérants d'asile et rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national du 1^{er} novembre 2017 sur la détention administrative de requérants d'asile.

⁶⁶ Selon Eurostat.

⁶⁷ Cf. évaluation de la Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale, rapport final du 30 novembre 2016: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-04-07/161130-evaluation-imz-econcept-schlussbericht.pdf> (disponible uniquement en allemand).

prises en place sont adéquates et progressistes en comparaison européenne. Les États partenaires, en particulier, jugent très importants les échanges réguliers et la variété des thèmes abordés lors des dialogues migratoires. Cependant, cette analyse a montré que la structure nationale présente des lacunes au niveau stratégique, d'où certains ajustements ponctuels de la structure IMZ. Le DFJP et le DFAE ont signé un accord complémentaire destiné à consolider les structures existantes, accord qui met en œuvre les recommandations formulées dans l'évaluation externe. Aucune autre mesure supplémentaire ne s'impose actuellement en la matière.

Compte tenu des résultats de l'évaluation Schengen dans le domaine du retour des migrants, il convient, en particulier, de modifier et d'uniformiser la pratique en matière d'exécution des renvois, pour réduire au maximum les disparités constatées dans la pratique appliquée par les différentes autorités et les différents cantons. Il convient en particulier de veiller à ce que la législation suisse réponde pleinement aux exigences de l'acquis de Schengen, plus particulièrement à la directive sur le retour, et que les consignes de toutes les autorités impliquées dans le domaine du retour soient respectées.

La mise en œuvre de la loi révisée sur l'asile au 1^{er} mars 2019, qui prévoit une procédure accélérée, constitue à la fois une chance et un défi en matière de retour des migrants. On peut fondamentalement présumer qu'une procédure d'asile accélérée se traduira aussi par une accélération de l'exécution des renvois, d'autant plus qu'une majorité des renvois dans le domaine de l'asile sera exécutée directement à partir des centres fédéraux pour requérants d'asile. Désormais les préparatifs en vue du départ, en particulier l'obtention des documents de voyage, débutent dans ce cas immédiatement après la notification de la décision d'asile négative en première instance, d'où une exécution des renvois plus précoce, plus rapide et plus systématique. Par ailleurs, les requérants d'asile sont informés très tôt et de manière exhaustive sur l'offre existante en matière d'aide au retour. L'accès au conseil en vue du retour et le départ volontaire avec octroi d'une aide au retour

sont possibles à chaque étape de la procédure. Les enjeux liés à la mise en œuvre des procédures et processus en partie nouveaux – en particulier dans la phase initiale – ne manqueront toutefois pas de se faire sentir à différents niveaux.

Ces réflexions ont mené aux orientations / objectifs stratégiques suivants:

- La teneur des décisions de renvoi doit répondre à des exigences minimales uniformes sur le plan national.
- Il convient de déterminer quelles mesures sont propres à atténuer voire éliminer les inconvénients liés au statut d'État associé à Schengen dans la coopération en matière de retours avec les pays de provenance.

6.9 Utilisation de technologies de pointe

Dans l'ensemble, la Suisse est bien préparée à l'utilisation des technologies de pointe. Les systèmes et applications requis pour Schengen sont fonctionnels, et les préparatifs pour les nouveautés techniques prévues avancent à un bon rythme.

Les autorités suisses de contrôle aux frontières travaillent déjà avec une interface de recherche unique (single search interface⁶⁸) intégrée dans le logiciel de contrôle aux frontières, et plusieurs autres applications pertinentes pour le contrôle aux frontières sont déjà en partie interopérables (ORBIS – SYMIC, ORBIS – AFIS, SIS – RIPOL, RIPOL – ASF-SLTD). Des progrès majeurs ont également été réalisés pour définir les spécificités et acquérir en commun des systèmes de contrôle aux frontières. À relever, en particulier, le programme de coordination HPI, auquel il sera à l'avenir encore davantage fait appel.

Dans le même temps, force est de constater qu'il est encore possible d'améliorer l'acquisition commune de nouvelles applications technologiques et l'échange de savoirs entre autorités concernées au niveau fédéral

⁶⁸ Ce terme (en anglais *Single Search Interface*) désigne un masque de recherche unique qui permet de rechercher simultanément dans différents systèmes d'information.

et cantonal ainsi qu'avec les autres États Schengen. Un autre point faible est le manque d'infrastructures à disposition des autorités assumant de fonctions de contrôle dans l'espace communautaire pour sélectionner et interpréter des documents électroniques et des banques de données comme VIS, SIS et EES (à l'avenir).

S'agissant de l'utilisation de technologies de pointe, le principal risque est la complexité croissante de la procédure de contrôle aux frontières. Divers développements de l'acquis de Schengen, comme l'EES, l'ETIAS et l'interopérabilité, seront en effet intégrés dans le paysage informatique suisse au cours des prochaines années. Il faudra également accroître, au besoin et si possible, l'interopérabilité des systèmes nationaux. Vu la complexité et l'interdépendance toujours plus grande entre les différents systèmes utilisés, les corps de police plus petits dépendent déjà du soutien de la POCA zurichoise et de l'AFD (Cgfr), une dépendance qui devrait encore s'accroître. L'importance croissante accordée à la technologie modifie aussi les domaines d'activités des autorités de contrôle aux frontières. Avec des nouveaux systèmes comme EES, il faudra non seulement comparer des données, mais également en saisir et en modifier, ce qui alourdira fortement la charge de travail du personnel œuvrant sur la première ligne de contrôle. La nouvelle saisie de données et la comparaison entre différentes bases de données fera par ailleurs apparaître des informations contradictoires qu'il faudra clarifier sur la deuxième ligne de contrôle, d'où une charge plus lourde là aussi. Ces tâches requièrent un personnel doté de nouveaux profils d'exigences. Lors de sa formation initiale et continue, on veillera, en particulier, à ce ne pas faire passer le profilage fondé sur l'observation humaine au second plan. Le recours à des systèmes et bornes en libre-service entraîne, à son tour, une division de la procédure de contrôle aux frontières. La charge de travail pourra certes s'en trouver quelque peu allégée, grâce à la saisie précoce des données, mais en parallèle, la procédure de contrôle deviendra plus complexe. Par ailleurs, la conception, le développement, la mise en place et l'exploitation de ces systèmes et applications exigent un recours accru à des travailleurs qualifiés, ce qui génère des coûts de formation initiale et continue et de recrutement d'experts externes. L'utilisation de technologies de pointe permettra d'économiser

des ressources seulement de manière ponctuelle et non globale, et entraînera parfois des charges supplémentaires dans le domaine du contrôle aux frontières, car il se peut que l'augmentation des effectifs devienne inévitable.

Un autre grand risque est la dépendance croissante de la procédure de contrôle aux frontières de la disponibilité et de l'intégrité des systèmes technologiques. Même de brèves pannes de système peuvent provoquer des lacunes du dispositif de contrôle qui ne peuvent pas être comblées une fois les systèmes rétablis, ou qui ne peuvent l'être qu'au prix de travaux considérables. Ce risque est également présent au niveau européen, puisqu'en cas de panne d'un des systèmes centraux d'eu-LISA, les échanges avec et entre les différents systèmes nationaux des États Schengen seront compromis. Il faudra alors réenregistrer les données de voyageurs déjà saisies, ce qui se traduira par de bien plus longs temps d'attente dans les aéroports, de même que par des lacunes de sécurité majeures.

La problématique de la dépendance croissante des systèmes et applications techniques concerne non seulement le scénario décrit d'une panne du système, mais également la plus grande vulnérabilité aux cyberattaques. L'importance croissante de la technologie dans les systèmes de contrôle aux frontières et de poursuite pénale en fait une cible potentielle de la cybercriminalité. Par conséquent, les mesures destinées à protéger les systèmes de telles attaques gagnent en importance.

Les exigences variables en matière de qualité des données biométriques constituent un autre défi technique. À titre d'exemple, l'UE applique un standard de 500 ppi pour la résolution des empreintes digitales, contre 1000 ppi pour le système national AFIS. Les empreintes digitales dans le domaine de l'asile sont donc numérisées et sauvegardées dans AFIS avec une résolution de 1000ppi. Puis elles sont ramenées à 500 ppi pour Eurodac et CS-VIS Asile. D'un côté, la résolution plus élevée de 1000 ppi dans AFIS revêt, en matière de poursuite pénale, une importance cruciale pour fedpol, tandis que, d'un autre côté, cette exigence qualitative élevée pose des difficultés aux autorités de police et de contrôle aux frontières, puisque les infrastructures mobiles ne tolèrent qu'une

résolution de 500 ppi. Cette problématique va encore s'accroître avec l'obligation, introduite par le nouveau règlement Eurodac, de saisir tous les ressortissants d'États tiers séjournant de manière illégale.

Dans le même temps, les évolutions technologiques constituent clairement une chance d'améliorer l'efficacité de la procédure de contrôle aux frontières et, plus particulièrement, de tenir compte de l'aspect sécuritaire, en ce sens que le contrôle des personnes sera plus fiable et l'échange entre les systèmes de contrôle aux frontières plus rapide et plus complet. Compte tenu de la hausse du trafic passagers, l'automatisation et l'utilisation de technologies de pointe contribuent fortement au maintien du bon fonctionnement du contrôle aux frontières extérieures.

En outre, l'intégration de différents systèmes permet d'utiliser et d'analyser des informations pertinentes pour le contrôle aux frontières de manière plus efficace, et de simplifier les processus, à l'instar de la compilation des données sur le franchissement à la frontière tirées de Greko NG et d'EneXs, des données PAX dans les aéroports, du résultat de la comparaison des systèmes API/PNR et des données de l'analyse des risques. Ce d'autant plus que les autorités de contrôle aux frontières savent ainsi à l'avance à qui elles auront affaire sur la première ligne de contrôle et si l'intéressé, bien qu'il ne s'agisse pas de la personne recherchée, a par exemple donné un résultat positif dans un système de recherche. La combinaison de différents systèmes permet en outre d'établir des statistiques, par exemple, sur le profil Transit Pax. Il s'agit ici d'évaluer lesquelles de ces options présentent un intérêt pour la Suisse, si on peut les financer, comment, et dans quelle mesure elles sont compatibles avec les prescriptions en matière de protection des données.

L'utilisation de technologies de pointe est un élément clé de la vision. D'une part, elle contribue à augmenter la sécurité, d'autre part, elle tient compte de la volonté de faciliter autant que possible les entrées et sorties des voyageurs qui circulent en toute légalité. L'interopérabilité des systèmes facilite par ailleurs

la lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière, en ce sens qu'elle améliore la coopération entre les autorités nationales, mais également et surtout entre les autorités des différents États Schengen. Il convient toutefois de tenir compte du fait que la mise en œuvre des systèmes absolument indispensables constitue un enjeu de taille pour la Suisse, si bien qu'il ne reste guère de ressources disponibles pour d'autres innovations technologiques. C'est dans ce sens qu'il ne faut pas vouloir prétendre figurer parmi les pionniers du développement et de l'utilisation de technologies ultramodernes. Il faut plutôt utiliser ces technologies de manière ciblée, là où elles répondent à des prescriptions obligatoires ou apportent une nette plus-value à la gestion des frontières.

À la lumière de ces constats, voici les objectifs stratégiques du recours à des technologies de pointe:

- Le personnel chargé des contrôles travaille sur le territoire national en s'appuyant sur des systèmes et des applications uniformes afin d'assurer le contrôle aux frontières et le contrôle des personnes relevant du droit des étrangers.
- Les services de contrôle aux frontières, de police et de migration disposent de moyens techniques (par ex., appareils de recherche mobiles) et de personnel formé pour être à même d'utiliser les possibilités de recherche admises par la loi.
- Les infrastructures de contrôle sont à protéger au mieux de toute forme de cyberattaque et de manipulation; des dispositifs de gestion des pannes de système doivent être mis en place.
- Les synergies avec les États Schengen sont systématiquement identifiées et exploitées lors de l'acquisition d'infrastructures de contrôle.
- La Suisse veille à ce que les systèmes nationaux soient raccordés aux systèmes centraux de l'UE.

6.10 Mécanismes de contrôle de la qualité

Des mécanismes de contrôle de la qualité appropriés (et standardisés) contribuent à sécuriser l'espace Schengen et à lutter contre la migration illégale et le trafic d'êtres humains.

La Suisse vérifie sa conformité aux prescriptions internationales et nationales dans le domaine des frontières extérieures au moyen d'audits nationaux et de révisions internes, et dispose d'experts pour les évaluations Schengen. Les évaluations des points faibles réalisées chaque année par Frontex contribuent de manière importante à la protection des frontières extérieures. Grâce à ces instruments, la Suisse dispose d'un mécanisme de contrôle de la qualité clairement établi et dûment adapté pour pouvoir vérifier en permanence l'efficacité de la mise en œuvre de la gestion intégrée des frontières et relever rapidement les défis qui se posent. Les audits ne couvrent, cependant, pas tous les aspects de la gestion intégrée des frontières.

Un bon contrôle standardisé de la qualité requiert en outre des ressources (humaines et financières) en suffisance. Parmi les ressources humaines, il faut compter aussi bien les engagements en Suisse que la participation à des évaluations dans d'autres États Schengen. La Suisse reconnaît la nécessité et l'utilité de telles participations et, dans le cadre de ses possibilités, détache régulièrement des experts aux fins de telles évaluations. Elle prend déjà part aux programmes de formation européens, mais il n'existe pas encore de planification systématique et coordonnée entre le SEM et les autorités de contrôle aux frontières pour la formation et l'engagement d'experts en matière d'évaluation dans le domaine des frontières extérieures. Cette situation freine le transfert de savoir, conduit à des pertes de qualité et empêche la Suisse de mettre à profit les enseignements tirés des évaluations par d'autres pays pour améliorer son propre niveau de qualité.

Bien que la qualité du système suisse de gestion des frontières puisse être qualifiée de bonne dans l'ensemble – ce que confirme les évaluations Schengen et les analyses des points faibles menées jusqu'à ce jour –, il existe, au vu des mécanismes de contrôle de la qualité plutôt rudimentaires mis en œuvre, un certain risque de voir l'identification et la résolution des manquements qualitatifs n'intervenir que tardivement et dépendre fortement d'évaluations et d'analyses externes. Sans compter que la Suisse n'est pas encore en mesure de fournir toutes les données requises dans le cadre de l'analyse des points faibles (cf. chap. 6.4 et l'objectif stratégique formulé).

Conformément à la vision définie, la stratégie IBM 2027 doit respecter tant les droits de l'homme que le droit national et européen, tout en contribuant à la sécurité de l'espace Schengen et de la Suisse. Pour répondre à ces critères, il faut disposer de mécanismes de contrôle de la qualité adaptés qui permettent de procéder à un examen régulier et, le cas échéant, de prendre les mesures correctives nécessaires.

Dans ce contexte et à la lumière des explications ci-dessus, voici les objectifs stratégiques fixés concernant les mécanismes de contrôle de la qualité:

- La Suisse doit disposer d'un système de contrôle de la qualité adapté, qui inclue d'autres éléments de la gestion intégrée des frontières.
- Dans tous les sous-domaines, la Suisse doit disposer d'experts formés et expérimentés qui participent régulièrement à des évaluations d'autres États membres.
- La Suisse doit vérifier les ressources humaines et financières dont elle dispose pour participer davantage à la planification et à la réalisation d'évaluations d'autres États Schengen.

6.11 Mécanismes de solidarité

Pour favoriser la sécurité au sein de l'espace Schengen, le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE 2021-2027 prévoit la création d'un fonds destiné à apporter un soutien financier adéquat aux États membres et associés. Ce Fonds européen pour la gestion intégrée des frontières (FGIF) vise à encourager une gestion européenne intégrée des frontières extérieures et le maintien de la politique commune en matière de visas.

Le FGIF se compose de deux instruments: l'un relatif à la gestion des frontières et aux visas (FGIF-IGFV), l'autre relatif au financement des équipements de contrôle douanier (ECD). Le FGIF-IGFV contribuera à garantir des contrôles uniformes et de haut niveau aux frontières extérieures et à faciliter les déplacements des personnes voyageant en toute légalité. Pour bénéficier de la manne de ce fonds, la Suisse doit attester qu'elle met en œuvre des projets qui respectent l'orientation stratégique et les objectifs visés par ce fonds.

Le FGIF-IGFV a l'avantage de pouvoir encourager les projets stratégiques dans le domaine de la sécurité intérieure et de la gestion des frontières par la Suisse (par ex., infrastructures de contrôle aux frontières à l'aéroport de Zurich ou orientations de la stratégie IBM). Un autre point positif est la mise en réseau continue des acteurs pertinents au sein de l'administration fédérale ainsi qu'entre la Confédération et les cantons. Le système de gestion est par ailleurs très bien établi et accepté, les acteurs impliqués étant conscients de l'importance de la coopération partenariale et de l'utilité de l'améliorer sans cesse. Les collaborateurs concernés disposent des compétences et de l'expérience nécessaires.

Néanmoins, il faut veiller à préserver un juste équilibre entre un projet soutenu (par ex., la charge administrative) et les effets qu'il déploie. Une autre faiblesse réside dans l'obligation de préfinancer les projets. Selon le cas, cela peut réduire l'intérêt à demander un soutien financier, puisqu'il faut d'abord mettre les fonds à disposition avant qu'ils ne soient remboursés. Il faudrait également accroître la notoriété de cet instrument et plus y sensibiliser les acteurs. La plus forte dotation financière du FGIF par rapport à l'instrument antérieur pose aussi la question de la suffisance des ressources utilisées jusqu'à présent par l'autorité compétente.

Le principal risque lié à cet instrument réside dans la sous-utilisation des moyens mis à disposition de la Suisse. Par ailleurs, il appartient aux États membres et associés d'utiliser les ressources provenant de ce fonds de manière ciblée, de prévenir les irrégularités en matière de dépenses et, le cas échéant, d'y remédier.

Cet instrument offre des opportunités, plus particulièrement dans le domaine des systèmes informatiques liés à Schengen (par ex., EES) et de leur matériel informatique (par ex., portes d'embarquement électroniques), dont le développement continu est fortement soutenu par l'UE, compte tenu de leur importance pour faciliter les déplacements légitimes et lutter contre le franchissement illégal des frontières. Cet instrument pourrait également trouver une application dans le domaine de la politique en matière de visas, sachant que le raccordement aux systèmes européens permettrait d'émettre des visas de manière plus efficace et efficiente et que le détachement d'agents de liaison dans des États tiers⁶⁹ permettrait de lutter contre la migration illégale.

⁶⁹ Par exemple les Immigration Liaison Officers (ILO) et les Airline Liaison Officers (ALO).

Compte tenu des objectifs visés par le FGIF-IGFV, il serait possible de promouvoir des projets informatiques plus vastes dans le domaine de la gestion des frontières et des orientations de la stratégie IBM. Dans les deux cas, cet instrument peut favoriser la mise en œuvre réussie des projets au niveau national et, partant, les évolutions continues vers un système européen de gestion des frontières efficace et intégrée aux frontières extérieures. Une gestion efficace et efficiente permet d'atténuer massivement le principal risque lié à l'utilisation insuffisante des moyens mis à disposition. Enfin, réexaminer et adapter en continu le système de gestion permet d'optimiser l'utilisation des ressources tant du côté de l'autorité compétente que de celui des porteurs de projets.

Sachant que l'obligation de préfinancer les projets peut freiner certains porteurs de projets, il faut étudier et, le cas échéant, mettre en œuvre des alternatives. À noter toutefois qu'il n'existe actuellement aucune marge de manœuvre en la matière, compte tenu des bases légales négociées à ce jour. D'autres mesures incitatives sont donc envisageables qu'à compter du cadre financier pluriannuel après 2027 et uniquement dans la mesure où elles sont compatibles avec les directives de l'UE.

Voici les objectifs stratégiques qui découlent de ces réflexions:

- Le FGIF doit soutenir la réalisation des objectifs inscrits dans la stratégie IBM.
- Le système national de gestion du FGIF doit être simple, efficace et efficient. Il doit générer une charge administrative aussi faible que possible pour les porteurs de projets.
- Une alternative au préfinancement obligatoire des projets de mise en œuvre des mesures concernant la gestion intégrée des frontières à partir de 2027 est à l'étude.

7. Mise en œuvre

7.1 Plan d'action

L'efficacité et le succès de la stratégie de gestion intégrée des frontières dépendent des structures et des moyens avec lesquels elle est menée sous forme de mesures concrètes, ainsi que de la manière dont ces mesures sont mises en œuvre. La planification de la mise en œuvre peut s'appuyer sur l'expérience acquise avec la stratégie IBM 2012⁷⁰ et le plan d'action IBM 2014⁷¹. En même temps, les conclusions et recommandations de l'évaluation de la précédente stratégie et du précédent plan d'action de gestion intégrée des frontières⁷² sont également à prendre en compte.

L'évaluation recommande notamment une définition claire des priorités. Tout plan d'action devrait mettre l'accent sur les mesures qui nécessitent une coordination et une coopération importantes entre autorités, et pour lesquelles aucun progrès ne pourrait être réalisé sans stratégie IBM. Il est donc prévu de le subdiviser en *mesures clés* et en *mesures standard*, les premières répondant aux critères de hiérarchisation

évoqués ci-dessus. Le GPF joue à cet égard un rôle essentiel. Il est en effet appelé à agir en qualité de mandant; à ce titre, il est également responsable du pilotage des projets et des mesures. La responsabilité du projet est confiée aux autorités responsables. S'agissant des mesures standard, l'autorité responsable se charge du pilotage et de la gestion du projet. Le lancement d'une mesure, en particulier, relève de la responsabilité de chaque autorité. Celle-ci rend compte au SEM – autorité compétente en matière de gestion du plan d'action – des mesures qui contribueront à la réalisation des objectifs définis dans la stratégie; elle assure elle-même leur mise en œuvre.

L'identification des mesures clés relève de la responsabilité du GPF dans sa composition élargie (GPF élargi), lequel décide également de l'inclusion de mesures standard dans le plan d'action.

Rôle ⁷³	Responsabilité des mesures standard	Responsabilité des mesures clés
Pilotage du projet: Gérer le projet dans son ensemble, dans toutes les organisations, et s'assurer que les objectifs du projet sont atteints.	FF Autorité	GPF élargi
Gestion de projet: Élaborer les bases du projet, diriger le projet et les employés, terminer le projet.	FF Autorité	FF Autorité
Exécution du projet: Élaboration des résultats des projets et mise en œuvre des mesures d'assurance de la qualité.	FF Autorité CoR Autorités	FF Autorité CoR Autorités

Tableau 4: Matrice des rôles par type de mesure (simplifiée)

⁷⁰ Rapport final du groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières», janvier 2012.

⁷¹ Plan d'action «Gestion intégrée des frontières» 2014-2017.

⁷² Cf. rapport final d'évaluation de la gestion intégrée des frontières du 15 juin 2018 (uniquement en allemand).

⁷³ Désignations des rôles, tâches et exigences selon la norme Hermes (cf. http://www.hermes.admin.ch/onlinepublikation/index.xhtml?element=kategorie_rollen.html). Selon Hermes, chaque rôle est assumé par une personne désignée à cet effet.

Par souci de simplicité, la présente matrice n'indique que le nom de l'organisation appelée à mettre à disposition un responsable.

Dans le domaine des mesures clés, le rôle du GPF élargi sera ainsi considérablement renforcé, tandis que les autorités responsables seront principalement compétentes dans le domaine des mesures standard.

En outre, le plan d'action doit être conçu de manière dynamique, afin de pouvoir réagir, le cas échéant, aux changements environnementaux et aux facteurs d'influence. En conséquence, il doit être développé en permanence, c'est-à-dire que de nouvelles mesures peuvent à tout moment, moyennant l'accord du GPF élargi, y être introduites et que les mesures en cours peuvent être adaptées aux circonstances et aux besoins. Dès lors, le plan d'action ne sera pas proposé sous forme de document final adopté, mais seulement dans une version en ligne continuellement mise à jour. Ce n'est qu'ainsi que le principe souhaité d'une conception dynamique et flexible du plan d'action pourra être respecté. Pour la même raison, sa validation politique par le Conseil fédéral et la CCDJP ne sera pas requise. Le GPF élargi fait ainsi office d'organe suprême chargé de la supervision et de l'approbation du plan d'action.

Ainsi, l'objectif du plan d'action peut être défini comme suit.

- Le plan d'action doit être suffisamment souple pour tenir compte de la dynamique environnementale et des facteurs d'influence, et se concentrer sur des mesures d'une certaine portée concernant les besoins de coordination et d'impact.

7.2 Pilotage

Comme indiqué au point 7.1, le GPF⁷⁴ (dans sa composition élargie) jouera à nouveau un rôle essentiel dans de la réalisation de la stratégie IBM 2027 et la mise en œuvre du plan d'action. Outre l'ancienne fonction de pilotage au niveau du plan d'action, il sera également responsable du pilotage des mesures clés de ce plan.

Au regard de ces tâches, le mandat actuel du GPF, qui s'appuie essentiellement sur un engagement volontaire des autorités participantes et ne repose, notamment, sur aucune base légale, s'avère trop peu solide, comme l'a également établi l'évaluation Schengen de 2018.

Outre l'objectif déjà formulé au chapitre 6.5 vise essentiellement à étendre le mandat thématique du GPF, un renforcement formel et juridique du mandat est donc nécessaire. C'est d'autant plus vrai que le développement ininterrompu d'une stratégie IBM et sa mise en œuvre continue dans le cadre d'un plan d'action représentent une tâche permanente inscrite dans la loi, les organes chargés de ces tâches devant également disposer pour le moins d'une base juridique minimale. Ce renforcement du mandat est également conforme aux recommandations de l'évaluation Schengen de 2018 se rapportant à la gouvernance de mise en œuvre⁷⁵.

Dans ce contexte, il est justifié de compléter les objectifs stratégiques définis sur la base de l'analyse des différentes composantes par l'objectif stratégique suivant, issu du domaine du pilotage:

- La loi doit réglementer la création, les tâches et les compétences du GPF.

⁷⁴ Cf. note de bas de page 11.

⁷⁵ La décision du Conseil de l'UE adressée à la Suisse à la suite de l'évaluation Schengen 2018 contenait les deux recommandations ci-après en matière de gouvernance: «develop a national administrative capacity to establish, implement and monitor the implementation of the integrated border management strategy» (développer une capacité administrative nationale pour établir, mettre en place et assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie de gestion intégrée des frontières) et «strengthen the national coordination and steering mechanism for border management by updating and expanding the mandate of the Border Steering Group to cover the whole integrated border management concept» (renforcer le mécanisme national de coordination et de pilotage de la gestion des frontières en actualisant et en élargissant le mandat du groupe de pilotage Frontières afin de couvrir l'ensemble du plan de gestion intégrée des frontières).

7.3 Financement

Le financement des mesures de mise en œuvre de la stratégie de gestion intégrée des frontières a toujours été du ressort des autorités fédérales et cantonales compétentes, et il va continuer à en être ainsi. Il s'ensuit, en particulier, que même après l'inscription de son mandat dans la loi, aucune compétence financière propre ne sera dévolue au GPF – pas même dans le domaine des mesures clés. Aussi, même sous le nouveau régime, la capacité du GPF de piloter efficacement des projets de cette nature par une allocation stratégique de ressources restera très limitée. Le GPF ne disposera pas non plus d'instruments incitatifs propres à persuader certaines autorités à mettre en œuvre les mesures standard.

L'une des options de financement est le Fonds de gestion intégrée des frontières (FGIF) mentionné au chapitre 6.11. Cependant, les mesures pertinentes de l'IBM ne pourront pas toutes être (re)financées au moyen de ressources du FGIF, de sorte qu'il faut rechercher les moyens de créer les incitations nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie IBM même en dehors des mesures pertinentes du FGIF. À cette fin, le Conseil fédéral devra obtenir un mandat d'examen approfondi d'un système d'incitation.

Dans ce contexte, l'objectif stratégique suivant s'impose, à la mise en œuvre de l'IBM:

- La mise en place d'incitations concernant la mise en œuvre du plan d'action de l'IBM est à l'examen.

7.4 Communication

Ces dernières années, l'IBM s'est développée en tant que marque commune, façonnée et soutenue dans les milieux spécialisés concernés. Ce caractère de marque et la perception qu'il véhicule doivent être renforcés.

Pour y parvenir, des mesures ciblées sont nécessaires. En particulier, il faudra créer un nouveau logo IBM et réaliser un film promotionnel et didactique sur la gestion intégrée des frontières.

Indépendamment des mesures concrètes à adopter au cours de la mise en œuvre, ces réflexions conduisent à l'objectif stratégique suivant:

- Des mesures concrètes doivent être adoptées pour mieux ancrer et faire connaître le concept et le contenu de la gestion intégrée des frontières au sein des administrations fédérales et cantonales concernées, de même qu'au niveau politique.

8. Objectifs stratégiques

V oici la vue d'ensemble des objectifs définis pour chaque élément stratégique:

Éléments	Objectif stratégique
Contrôle aux frontières	Il faut empêcher systématiquement tous les franchissements illégaux des frontières extérieures de la Suisse ainsi qu'identifier et combattre dans le cadre des contrôles aux frontières les menaces avérées qui pèsent sur la sécurité, en affectant le moins possible les déplacements transfrontaliers des voyageurs qui circulent en toute légalité.
	Les autorités de contrôle aux frontières doivent disposer d'un personnel de contrôle spécialisé, dûment formé, professionnel, endurant et en nombre suffisant.
	Les autorités de contrôle aux frontières doivent disposer d'infrastructures adaptées aux volumes de passagers en termes techniques et logistiques, qui permettent un contrôle aux frontières efficace et conforme au droit.
Analyse des risques	Les autorités nationales et cantonales compétentes en matière d'analyse des risques aux frontières extérieures doivent fonder leur travail sur les normes européennes en vigueur. Elles sont appelées à contribuer, par leurs ressources et leurs connaissances, à la mise en place de l'analyse des risques au niveau national.
	Il faut assurer la formation initiale et continue des analystes responsables de l'application des normes européennes.
	Il établit une structure d'analyse des risques formalisée, aux tâches et responsabilités clairement définies et incluant tous les acteurs clés. La Confédération et les cantons fourniront les ressources supplémentaires nécessaires à leur niveau.
Coopération entre États membres de Schengen soutenue par Frontex	Il convient d'assurer, en termes tant quantitatifs que qualitatifs, la disponibilité d'experts pour renforcer la protection des frontières extérieures dans le cadre des opérations de Frontex, en tenant compte des besoins nationaux.
	La capacité d'engagement dans le cadre de la réserve d'action rapide pour venir en aide à d'autres États Schengen en cas de pression migratoire extraordinaire et disproportionnée ou d'une autre problématique particulière et disproportionnée doit être assurée.
	Les ressources nécessaires à l'évaluation des points faibles doivent être disponibles et les manquements constatés aux frontières extérieures de la Suisse résolus de manière systématique.
Coopération entre autorités nationales des États membres de Schengen	Toutes les autorités impliquées dans la gestion des frontières doivent intensifier de manière adéquate la coopération au niveau national et interétatique, à tous les niveaux. Cette coopération doit être davantage institutionnalisée, pour la rendre plus solide et durable.
	Le besoin de coopération croissant au niveau national et interétatique est satisfait par des formes de coopération appropriées et peu gourmandes en ressources.
	Le mandat, la composition et le cercle des participants du GPF sont élargis de manière à renforcer sa participation à l'ensemble de la gestion des frontières.
	La participation à des comités interétatiques s'oriente selon les intérêts de la Suisse, les priorités étant définies au préalable et les ressources utilisées de manière ciblée.

Éléments	Objectif stratégique
Coopération avec les pays tiers	La Suisse doit s'engager, au niveau européen, en faveur de l'établissement de bases légales dans le domaine des visas qui facilitent les voyages effectués en toute légalité et fournissent un outil efficace pour prévenir la migration illégale ainsi que les menaces pour la sécurité intérieure.
	La Suisse se doit d'anticiper les tendances à la numérisation dans le domaine des visas et, dans la mesure des moyens disponibles, créer à moyen et long termes le cadre réglementaire et technique nécessaire à la mise en œuvre opérationnelle des procédures de visa numériques.
	Les agents de liaison (ALO, AP/attachés AFD et ILO) sont envoyés sur le terrain en fonction de la situation pour assurer une coopération étroite avec les autorités des États tiers concernés ainsi qu'avec le réseau international de contacts.
	La Suisse doit mener des dialogues migratoires ciblés avec les pays de provenance et de transit clés et viser à formaliser la coopération par la conclusion d'accords ou de partenariats.
Contrôles au sein de l'espace Schengen (y c. aux frontières intérieures)	La Suisse doit continuer de renforcer la coopération entre autorités chargées du contrôle aux frontières sur le territoire national et la collaboration transfrontalière avec ses États voisins.
	La Suisse doit continuer d'utiliser le dispositif douanier pour accroître la sécurité en zone frontalière.
Retour	La teneur des décisions de renvoi doit répondre à des exigences minimales uniformes sur le plan national.
	Il convient de déterminer quelles mesures sont propres à atténuer voire éliminer les inconvénients liés au statut d'État associé à Schengen dans la coopération en matière de retours avec les pays de provenance.
Utilisation de technologies de pointe	Le personnel chargé des contrôles travaille sur le territoire national en s'appuyant sur des systèmes et des applications uniformes afin d'assurer le contrôle aux frontières et le contrôle des personnes relevant du droit des étrangers.
	Les services de contrôle aux frontières, de police et de migration disposent de moyens techniques (par ex., appareils de recherche mobiles) et de personnel formé pour être à même d'utiliser les possibilités de recherche admises par la loi.
	Les infrastructures de contrôle sont à protéger au mieux de toute forme de cyberattaque et de manipulation; des dispositifs de gestion des pannes de système doivent être mis en place.
	Les synergies avec les États Schengen sont systématiquement identifiées et exploitées lors de l'acquisition d'infrastructures de contrôle. La Suisse veille à ce que les systèmes nationaux soient raccordés aux systèmes centraux de l'UE.
Mécanismes de contrôle de la qualité	La Suisse doit disposer d'un système de contrôle de la qualité adapté, qui inclue d'autres éléments de la gestion intégrée des frontières.
	Dans tous les sous-domaines, la Suisse doit disposer d'experts formés et expérimentés qui participent régulièrement à des évaluations d'autres États membres.
	La Suisse doit vérifier les ressources humaines et financières dont elle dispose pour participer davantage à la planification et à la réalisation d'évaluations d'autres États Schengen.

Éléments	Objectif stratégique
Mécanismes de solidarité	Le FGIF doit soutenir la réalisation des objectifs inscrits dans la stratégie IBM.
	Le système national de gestion du FGIF doit être simple, efficace et efficient. Il doit générer une charge administrative aussi faible que possible pour les porteurs de projets.
	Une alternative au préfinancement obligatoire des projets de mise en œuvre des mesures concernant la gestion intégrée des frontières à partir de 2027 est à l'étude.
Plan d'action	Le plan d'action doit être suffisamment souple pour tenir compte de la dynamique environnementale et des facteurs d'influence, et se concentrer sur des mesures d'une certaine portée concernant les besoins de coordination et d'impact.
Pilotage	La loi doit réglementer la création, les tâches et les compétences du GPF.
Financement	La mise en place d'incitations concernant la mise en œuvre du plan d'action de l'IBM est à l'examen.
Communication	Des mesures concrètes doivent être adoptées pour mieux ancrer et faire connaître le concept et le contenu de la gestion intégrée des frontières au sein des administrations fédérales et cantonales concernées, de même qu'au niveau politique.

Tableau 5: Vue d'ensemble des objectifs stratégiques

9. Annexes

9.1 Annexe 1: références à la stratégie

- Message du 19 novembre 2014 concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte⁷⁶
- Programme de la législature 2015 à 2019 (Message du 27 janvier 2016⁷⁷ et arrêté fédéral du 14 juin 2016⁷⁸)
- Rapport sur la coopération en matière de migration internationale, février 2011⁷⁹
- Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste du 18 septembre 2015⁸⁰
- Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse du 24 août 2016⁸¹
- Intensifier la lutte contre la criminalité des passeurs – Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 16.3616 Bégli du 17 juin 2016⁸²
- Principes stratégiques de l'AFD de février 2017⁸³
- Stratégie touristique de la Confédération du 15 novembre 2017⁸⁴
- Harmonisation de l'informatique Policière Suisse (HPI)⁸⁵
- Stratégie suisse de cyberadministration⁸⁶

- Suisse numérique⁸⁷
- Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques 2018-2022⁸⁸
- Déclaration de Tallinn⁸⁹
- Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du ISF-Frontières par la Suisse (2017)⁹⁰
- Étude sur les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen⁹¹
- Évaluation externe de la stratégie IBM⁹²
- Programme de transformation Dazit de l'AFD⁹³

Documents de référence au plan européen:

- Communication de la Commission du 13 mai 2015 sur un agenda européen en matière de migration⁹⁴
- Communication de la Commission du 6 avril 2016 – Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité⁹⁵
- Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (R 2016/1624)⁹⁶

⁷⁶ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2014/9029.pdf>

⁷⁷ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/981.pdf>

⁷⁸ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/4999.pdf>

⁷⁹ https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/lausenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/bericht-internationale-migrationszusammenarbeit_de.pdf

⁸⁰ <https://www.parlament.ch/centers/lepar/curial/2016/20163616/Bericht%20BR%20F.pdf>

⁸¹ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/7549.pdf>

⁸² <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/fedpollaktuell/news/2018/2018-06-201/ber-br-f.pdf>

⁸³ https://www.ezv.admin.ch/ezv/fr/home/afd/mandat/strategische_grundsuetze_ezv.html

⁸⁴ <https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Standortfoerderung/Tourismus/Tourismusstrategie%20des%20Bundes.pdf.download.pdf/Tourismusstrategie%20F.pdf>

⁸⁵ <https://www.hpi-programm.ch/fr/>

⁸⁶ <https://www.egovernment.ch/fr/lumsetzungle-government-strategie/>

⁸⁷ <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/suisse-numerique-et-internet/strategie-suisse-numerique.html>

⁸⁸ https://www.isb.admin.ch/dam/isb/fr/dokumente/ikt-vorgaben/strategien/ncs/Nationale_Strategie_Schutz_Schweiz_vor_Cyber-Risiken_NCS_2018-22_FR.pdf.download.pdf/Nationale_Strategie_Schutz_Schweiz_vor_Cyber-Risiken_NCS_2018-22_FR.pdf

⁸⁹ https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-68342.html

⁹⁰ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/berichte/forschung/ber-eval-isf-grenze-d.pdf>

⁹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51396.pdf>; https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/berichte_botschaften/BR-Schengen-Bericht-180221_fr.pdf

⁹² https://intranet.bfm.admin.ch/intrabfm-publ/content/dam/data/bfm/kerntaetigkeiten/grenzelibm/ibm-evaluation-schlussbericht_dfi.pdf

⁹³ <https://www.ezv.admin.ch/ezv/fr/home/themes/projets/dazit.html>

⁹⁴ Communication 2015/240/COM de la Commission au Parlement Européen, au conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions – Un Agenda européen matière de Migration. Du 13.05.2015.

⁹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0205&from=DE>

⁹⁶ [https://www.admin.ch/ch/fl/gg/pcl/documents/29311R-\(UE\)-2016-1624_Reglement_\(UE\)_2016_1624_fr.pdf](https://www.admin.ch/ch/fl/gg/pcl/documents/29311R-(UE)-2016-1624_Reglement_(UE)_2016_1624_fr.pdf); JO L 251 du 16 septembre 2016, p. 1-76

- Recommandation de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen⁹⁷
- Recommandation de la Commission du 3 octobre 2017 sur la mise en œuvre du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen⁹⁸
- Communication de la Commission du 14 mars 2018 – Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration⁹⁹, y compris l'annexe 6¹⁰⁰

9.2 Annexe 2: répertoires

9.2.1 Répertoire des illustrations

Illustration 1: Modèle IBM 2027 13

9.2.2 Répertoire des graphiques

Tableau 1:
Vue d'ensemble de la procédure d'élaboration de la stratégie 8

Tableau 2:
Trafic passagers (en milliers de personnes) dans les aéroports nationaux suisses entre 2010 et 2018. Source: Statistique de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) 15

Tableau 3:
Nombre d'interpellations sur le territoire national vs refus d'entrée (Suisse) 16

Tableau 4:
Matrice des rôles par type de mesure (simplifiée) 42

Tableau 5:
Vue d'ensemble des objectifs stratégiques 45-47

⁹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H0820&from=DE>

⁹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H1804&from=DE>

⁹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0250&from=EN>

¹⁰⁰ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c77176b2-277c-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0018.01/DOC_7&format=DOC
