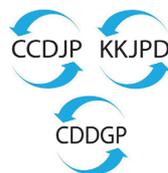




Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



KONFERENZ DER KANTONALEN JUSTIZ- UND
POLIZEIDIREKTORINNEN UND -DIREKTOREN
CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS
DES DÉPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE
CONFERENZA DELLE DIRETTRICI E DEI DIRETTORI
DEI DIPARTIMENTI CANTONALI DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Département fédéral de justice et police DFJP
Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Bundesamt für Migration BFM
Office fédéral des migrations ODM
Ufficio federale della migrazione UFM



Plan d'action «Gestion intégrée des frontières»

2014-2017

Impressum

Editeur: Office fédéral des migrations (ODM),
Quellenweg 6, CH-3003 Berne-Wabern

Conception

et rédaction: ODM, Division entrée et Etat-major Information et communication

Réalisation: www.casalini.ch

Distribution: OFCL, Diffusion publications fédérales, CH-3003 Berne,
www.bundespublikationen.admin.ch/fr
Numéro de commande: 420.103.F
© ODM/DFJP novembre 2014

Photos:

DFAE/Direction des ressources, rédaction bulletin: couverture

Keystone: couverture

Table des matières

Abréviations	5
Glossaire	7
Avant-propos	10
0. Management Summary	12
1. Introduction	14
2. Avantage d'une gestion intégrée des frontières	16
3. Situation initiale	17
3.1 Chiffres et faits	17
3.1.1 Déplacements au-delà des frontières extérieures et intérieures	17
3.1.2 Migration illégale	17
3.1.3 Asile	20
3.1.4 Retour	20
3.1.5 Criminalité transfrontalière	21
3.2 Aspects juridiques	22
3.3 Compétences	23
3.4 Délimitation et recoupements	23
4. Stratégie suisse de gestion intégrée des frontières	25
4.1 Objectifs principaux	25
4.2 Lignes directrices stratégiques	26
4.3 Problématiques	26
4.4 Objectifs partiels	26
4.5 Durabilité du système	27
5. Plan d'action	28
5.1 Introduction	28
5.2 Projet partiel «Etranger»	29
5.2.1 Généralités	29
5.2.2 Mesures	30
5.2.3 Considérations	32
5.2.4 Conséquences financières	33
5.2.5 Synthèse	33
5.3 Projet partiel «Coopération internationale»	34
5.3.1 Généralités	34
5.3.2 Mesures	35
5.3.3 Considérations	38
5.3.4 Conséquences financières	39
5.3.5 Synthèse	39

5.4	Projet partiel «Frontière»	40
5.4.1	Généralités	40
5.4.2	Mesures	41
5.4.3	Considérations	45
5.4.4	Conséquences financières	45
5.4.5	Synthèse	46
5.5	Projet partiel «Suisse»	47
5.5.1	Généralités	47
5.5.2	Mesures	48
5.5.3	Considérations	51
5.5.4	Conséquences financières	52
5.5.5	Synthèse	52
5.6	Projet partiel «Transversal»	53
5.6.1	Généralités	53
5.6.2	Mesures	54
5.6.3	Considérations	60
5.6.4	Conséquences financières	61
5.6.5	Synthèse	61
6.	Mise en œuvre des mesures	62
6.1	Aspects financiers	62
6.2	Calendrier	63
6.3	Monitoring	65
6.4	Convention-cadre	65
7.	Conclusion	66
ANNEXE I: Aperçu des objectifs partiels par groupes thématiques		68
ANNEXE II: Autorités et organisations ayant participé au plan d'action		71
ANNEXE III: Mesures par unités de réalisation		72

Abréviations

AAS	Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen → RS 0.362.31	Cgfr	Corps des gardes-frontière du → DFF
AELE	Association européenne de libre-échange	Chap.	Chapitre
AFD	Administration fédérale des douanes du → DFF	CHF	Francs suisses
ALO	Airline Liaison Officer – conseiller en matière de documents	CPS	Conférence des procureurs de Suisse (jusqu'en 2014 → CAPS)
AOST	Association des offices suisses du travail	CS-VIS	Système central européen d'information sur les visas
API	Advance Passenger Information – Renseignements préalables concernant les voyageurs (système électronique grâce auquel les entreprises de transport transmettent aux autorités les données relatives aux passagers immédiatement après leur enregistrement)	CSI-DFJP	Centre de service informatique du → DFJP
Art.	Article	DAE	Direction des affaires européennes du → DFAE
ASM	Association des services cantonaux de migration	DC	Direction consulaire du → DFAE
ASOEC	Association suisse des officiers de l'état civil	DDC	Direction du développement et de la coopération du → DFAE
BE	Canton de Berne	DDIP	Direction du droit international public du → DFAE
BMS	Biometric Matching System, système de correspondance biométrique (sous-application du → VIS; sert à comparer les données biométriques prélevées en direct et celles qui sont sauvegardées dans le système)	DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
CAAS	Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes	DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
CAPS	Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (depuis 2014 → CPS)	DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
CC Web	Centre de compétence Web du → SG-DFJP	DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police	DFF	Département fédéral des finances
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux	DFI	Département fédéral de l'intérieur
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse	DFJP	Département fédéral de justice et police
CEP	Centre d'enregistrement et de procédure de l' → ODM	DGD	Direction générale des douanes du → DFF
		DP	Direction politique du → DFAE
		DR	Direction des ressources du → DFAE
		EMF	Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern
		EMN	European Migration Network (réseau visant à soutenir les processus de décision politique dans les domaines de l'asile et de la migration à l'échelon européen)
		etc.	et cetera
		EVA	Etablissement électronique de visas
		fedpol	Office fédéral de la police du → DFJP
		FFE	Fonds pour les frontières extérieures
		GE	Canton de Genève
		GR	Canton des Grisons
		IBM	Integrated Border Management – gestion intégrée des frontières
		ILA	Etat de la situation aux frontières extérieures
		INAD	Inadmissible Passenger (personnes ne remplissant pas les conditions requises pour entrer sur le territoire)

IPAS	Système informatisé de gestion et d'indexation de dossiers et de personnes de → fedpol	SRC	Service de renseignement de la Confédération du → DDPS
ISA	Système d'information relatif aux documents d'identité	ss	suivants
ISF	Internal Security Fund – Fonds pour la sécurité intérieure	SYMIC	Système d'information central sur la migration
ISP	Institut suisse de police	UE	Union européenne
ISR	Système d'information en vue de l'établissement des documents de voyage suisses et des autorisations de retour pour étrangers	VIS	Système d'information sur les visas
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers (→ RS 142.20)	VS	Canton du Valais
LU	Canton de Lucerne	ZH	Canton de Zurich
Mio.	Million		
MoU	Memorandum of Understanding		
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale		
ODM	Office fédéral des migrations du → DFJP		
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique au → DFF		
OFJ	Office fédéral de la justice du → DFJP		
OFROU	Office fédéral des routes du → DETEC		
OFS	Office fédéral de la statistique du → DFI		
p.	page		
PA	Plan d'action		
p. ex.	par exemple		
PCN	Process Control Number (numéro qui est associé explicitement à une empreinte digitale relevée dans le cadre d'EURODAC)		
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence		
POCA	Police cantonale		
RIPOL	Recherches informatisées de police		
RS	Recueil systématique du droit fédéral		
RTP	Registered Traveller Programme (système de contrôle automatisé aux frontières qui exige un enregistrement préalable)		
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie du → DEFR		
SG-DFJP	Secrétariat général du → DFJP		
SIRENE	Supplément d'information requis à l'entrée nationale (bureau existant dans chaque Etat membre de Schengen responsable de l'échange d'informations policières opérationnelles en relation avec le → SIS entre les Etats membres)		
SIS	Système d'information Schengen		
SO	Canton de Soleure		

ALO: Les Airline Liaison Officers (ALO) sont des conseillers en matière de documents. Ils aident, par des activités de conseil et des formations, les compagnies aériennes à accomplir leur travail de vérification des documents et à reconnaître les cas d'utilisation abusive au moment de l'enregistrement et/ou avant l'embarquement. Les ALO sont, en règle générale, employés par les organes de contrôle à la frontière et interviennent à l'extérieur de l'espace Schengen.

Analyse de risque: Recueil systématique et évaluation de données pertinentes dans le but d'apprécier le degré de menace dans le domaine de la migration illégale.

Autorités compétentes en matière de gestion des frontières: ensemble des autorités impliquées dans le processus de gestion des frontières, qu'elles relèvent de l'échelon national ou cantonal (cf. chap. 3.3).

CCDJP: La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police réunit les conseillers d'Etat responsables de la justice et de la police. Elle s'emploie à la collaboration des cantons entre eux, avec la Confédération et avec d'autres organisations importantes œuvrant dans ces domaines politiques.

CCPCS: La Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse tient, en tant qu'organe opérationnel de la CCDJP, le premier rôle dans toutes les questions du management de police. Elle a notamment pour buts d'encourager la collaboration entre les Corps de police suisse, de définir des stratégies communes et d'exploiter les synergies.

Comité d'experts «documents d'identité»: Comité créé dans le cadre du «Concept de fonctionnement de la plate-forme système eDoc» qui assume la responsabilité des produits pour la → plate-forme système eDoc. Ce comité est constitué de représentants de l'OFCL, de l'ODM, de la DC, de fedpol et de l'AFD.

Comité de pilotage «plan d'action»: Groupe de travail mis sur pied par le Conseil fédéral (ci-après Comité de pilotage; voir annexe II) et composé de représentants de la Confédération (DFAE: DC, DFF: Cgfr, DFJP: ODM, fedpol, DDPS: SRC) et des cantons (CCDJP, CCPCS, ASM et un représentant des corps de police cantonaux de Zurich et Genève). Son travail a consisté à examiner les résultats des travaux de projet et à prendre position, puis à remettre le présent plan d'action au Conseil fédéral.

CPS (anciennement CAPS): La Conférence des procureurs de Suisse promeut la collaboration et les échanges entre les autorités de poursuite pénale cantonales et fédérales. Elle intervient notamment précocement dans les travaux législatifs en droit pénal et en droit de procédure.

Crédit d'engagement Schengen: Le développement perpétuel de l'acquis de Schengen/Dublin et l'entrée de nouveaux Etats dans l'espace Schengen nécessitent à l'échelon national la création et le développement des applications informatiques requises. Deux crédits d'engagement ont, jusqu'à présent, été demandés pour financer ces travaux (qui comprennent aussi l'entretien des installations existantes).

Décisions de Prüm: Décisions relatives au renforcement de la collaboration transfrontalière, en vue notamment de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale. La simplification des échanges de profils ADN et d'empreintes digitales avec les Etats ayant adhéré aux décisions de Prüm permet de faciliter la poursuite transfrontalière d'infractions.

eDoc: Document répondant aux normes OACI 9303 et doté d'une puce comportant des données enregistrées électroniquement.

Etat tiers: Etat non-membre de l'espace Schengen.

EURODAC: EURODAC est un système d'information de l'UE. Celui-ci comprend notamment une banque de données centrale où sont collectées les empreintes digitales des demandeurs d'asile et des immigrants clandestins.

Fonds pour les frontières extérieures: Le Fonds pour les frontières extérieures est l'un des instruments du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» de la Commission européenne pour la période 2007-2013 (successeur: voir Internal Security Fund). Ce fonds permet une solidarité financière au sein de l'espace Schengen. Grâce à lui, les Etats peuvent être soutenus dans le cadre de l'application des règles communes, impliquant dans la durée des frais importants, pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures ainsi que pour la politique de visas.

FRONTEX: Agence européenne pour la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'UE. Elle coordonne la coopération opérationnelle entre les Etats membres dans le domaine de la protection des frontières extérieures, aide les Etats membres à former les gardes-frontière nationaux et définit entre autres des normes de formation communes, conduit des analyses de risque, suit les développements de la recherche pertinente pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures, soutient les Etats membres dans des situations exigeant un renforcement de l'appui technique et opérationnel aux frontières extérieures, et leur fournit l'aide nécessaire à l'organisation des opérations de renvoi conjointes.

Frontières extérieures: Frontières nationales (maritimes, aériennes ou terrestres) entre un Etat membre de Schengen et un Etat non-membre de Schengen, à savoir un Etat tiers.

Gestion des frontières: La gestion des frontières comprend toutes les activités en lien avec un processus de migration ou de voyage. Outre des activités et des outils ayant directement trait au domaine du contrôle des frontières, elle comprend aussi des activités menées en amont dans les Etats tiers et d'origine mais aussi celles menées en aval dans l'espace intérieur, ainsi que des dispositifs de coopération internationale. Ce modèle de contrôle des frontières à quatre niveaux (modèle à quatre filtres) est présenté plus en détail dans le chap. 4.

Groupe de pilotage Frontières: Comité composé d'un représentant de haut rang de l'Office fédéral de la police, du Corps des gardes-frontière, de l'Office fédéral des migrations, de la police aéroportuaire de Zurich et de la Police de la Sécurité Internationale du Canton de Genève. Il soutient l'ODM, en particulier pour la conception du contrôle aux frontières, et identifie en permanence des potentiels d'amélioration de l'aménagement du contrôle aux frontières.

Groupe de pilotage Visas: Groupe constitué de représentants de la Direction consulaire (DC) du DFAE, des cantons (représentés par l'ASM) et de l'ODM en vue d'institutionnaliser la collaboration dans le domaine des visas. Le groupe de pilotage Visas joue un rôle prépondérant dans le développement de stratégies et de procédures en matière de visas.

Institut suisse de police: Cet institut a pour tâche d'assurer la formation et la formation continue des policiers de toute la Suisse. Le Conseil de fondation de l'ISP est composé de représentants de la Confédération, de la CCDJP, de la CCPCS, de la Conférence des directeurs des polices des villes de Suisse (CDPVS) et de la Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP).

Internal Security Fund: Le Fonds pour la sécurité intérieure (Internal Security Fund, ISF) est un des instruments de financement proposé par l'UE dans le domaine des affaires intérieures pour la période 2014-2020. L'ISF est composé d'un instrument partiel pour le domaine de la coopération policière (ISF-police) et d'un instrument partiel pour le soutien financier de la gestion des frontières extérieures et de la politique commune en matière de visas (ISF-frontières). Ce dernier, qui remplace le Fonds pour les frontières extérieures (FFE), a été mis au point dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen et peut être utilisé par les Etats membres pour financer des mesures dans le domaine des frontières extérieures et de la politique en matière de visas.

JANUS: Système de communication chiffré de la Police judiciaire fédérale (fedpol)

Migration illégale: Toute forme de migration abusive et donc non conforme à la loi.

ORBIS: Nouveau système d'élaboration des visas (remplacera le système EVA à compter du 20 janvier 2014).

Organe de pilotage ALO: Les interventions des ALO suisses sont coordonnées par un organe de pilotage composé du DFAE (DC), du DFJP (ODM) et du DFF (Cgfr). Cet organe a été mis sur pied par une convention tripartite.

Organes de contrôle à la frontière: Toutes les autorités cantonales et fédérales compétentes en matière de contrôle des personnes aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

Plan d'action: Liste de mesures spécifiques dont la mise en œuvre s'impose pour atteindre les objectifs inscrits dans la stratégie de gestion des frontières.

Plate-forme système eDocs: Sous-système technique qui permet de saisir des données biométriques et de vérifier des documents électroniques.

Procédure DUBLIN-OUT: Lorsqu'une personne dépose une demande d'asile en Suisse, on effectue des recherches afin de savoir si celle-ci a déjà fait l'objet d'une procédure d'asile dans un autre Etat Dublin, qui est, le cas échéant, responsable de traiter la demande. Lorsqu'il ressort des démarches qu'il appartient à un autre Etat Dublin de traiter la demande, la Suisse adresse à celui-ci une requête d'admission (procédure «out»). Si l'Etat en question y donne suite, l'autorité suisse compétente rend une décision de non-entrée en matière et la personne requérante est tenue de quitter la Suisse. Il appartient alors à l'Etat Dublin compétent de mener la procédure d'asile.

Schengen: L'Accord de Schengen conclu en 1985 encourage la libre circulation des personnes par une suppression des contrôles systématiques et en l'absence de tout soupçon aux frontières intérieures. Afin de renforcer la sécurité intérieure des Etats Schengen, les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen sont plus stricts (mesure compensatoire). En outre, la coopération transfrontalière des autorités de police est renforcée grâce à un système de recherches informatisé commun, le Système d'information Schengen (SIS). Le service national chargé des tâches opérationnelles gérant les données du SIS est le bureau SIRENE, qui est rattaché à la Centrale d'engagement de fedpol.

Stratégie de gestion des frontières: Catalogue des objectifs politiques et opérationnels, des lignes directrices stratégiques et d'autres éléments concourant à un système de gestion des frontières étendu, efficace et efficient.

Trafic qualifié de migrants: Encouragement de l'entrée ou du transit illégal d'une personne et/ou de son séjour irrégulier à des fins d'enrichissement illégitime ou en vue d'une poursuite de cette activité par une association ou un groupe, conformément à l'art. 116, al. 3, LEtr. Alors que la stratégie parlait de «trafic de migrants effectué par métier», on a préféré utiliser dans le présent plan d'action – mis à part dans les passages repris de la stratégie, qui ont été laissés tels quels – l'expression «trafic qualifié de migrants», qui est plus correcte d'un point de vue juridique. Ces deux expressions visent à établir une distinction avec ce qu'on appelle couramment le «trafic de migrants appartenant à une même famille», qui tombe sous le coup de l'art. 116, al. 1, LEtr mais qui ne fait l'objet ni de la stratégie ni du plan d'action.

VISION: Visa Inquiry Open Border Network – système automatisé de consultation des autres Etats Schengen en vue de l'octroi d'un visa Schengen.

Zone en amont de la frontière: Zone géographique située au-delà des frontières extérieures (Etats tiers et de provenance).

Avant-propos

Chère lectrice, cher lecteur,



Mario Gattiker
Directeur de l'Office fédéral
des migrations (ODM)

Peut-être avez-vous en tête les images bouleversantes qui nous viennent de Lampedusa, et les événements tragiques qui y ont régulièrement lieu. Bien que cette petite île italienne se situe à plus de 1000 kilomètres de la Suisse, les drames qui s'y jouent concernent également la Suisse, notamment notre gestion des frontières.

En Europe, les Accords de Schengen garantissent un acquis important: la liberté de circulation. Depuis que la Suisse a adhéré à l'espace Schengen, en 2008, le contrôle systématique des personnes à nos frontières a fait place à un système plus nuancé, fondé sur la libre circulation aux frontières intérieures et, en contrepartie, des contrôles accrus aux frontières extérieures.

Afin que les acteurs du crime organisé, les réseaux de passeurs et d'autres criminels ne tirent pas profit de cette liberté, celle-ci est accompagnée, depuis son établissement, par des mesures de substitution. Par exemple, la coopération policière entre les Etats Schengen a été renforcée, harmonisée et dotée d'instruments modernes, tel que le système d'information Schengen (SIS).

Au niveau national, les divers Etats Schengen, dont la Suisse, doivent eux aussi revoir continuellement leurs pratiques pour pouvoir faire face à la complexité croissante et aux dynamiques inhérentes à la migration légale et à la migration illégale.

Une gestion des frontières efficace et intégrée constitue le meilleur moyen de répondre à ces défis. En 2012, le Conseil fédéral a défini sa stratégie en la matière. J'ai maintenant le plaisir de vous présenter le plan d'action, qui marque une étape importante dans ce dossier.

En tant que destination touristique, la Suisse profite de Schengen. Par exemple, les personnes qui voyagent en Europe n'ont maintenant plus besoin d'un visa supplémentaire pour venir passer leurs vacances en Suisse. Or le nombre croissant de passagers à nos aéroports pousse parfois les organes de contrôle à la frontière à la limite de leur capacité. Des contrôles plus rapides au moyen de portails automatiques, tels que les prévoit le plan d'action, augmenteront par conséquent l'attrait touristique et économique de la Suisse tout en ménageant les ressources des autorités de contrôle.

Dans notre système fédéraliste, qui compte six autorités différentes chargées du contrôle aux frontières aux échelons fédéral et cantonal, il convient de veiller en permanence à ce que les pratiques soient uniformes. Ainsi cette standardisation, qui va de la formation au travail quotidien à la frontière, constitue-t-elle l'un des piliers du plan d'action.

Grâce à la «gestion intégrée des frontières», nous serons en mesure d'affronter les défis à venir. En fin de compte, une meilleure efficacité soulagera non seulement la Confédération mais aussi les cantons. Enfin, les coûts engendrés par la migration illégale, notamment dans l'exécution des mesures, baisseront alors même que les personnes qui voyagent en toute légalité pourront franchir les frontières encore plus aisément qu'aujourd'hui.

Je tiens à remercier tous nos partenaires de leurs efforts et de leur collaboration, qui ont permis l'élaboration de ce plan d'action.

Mario Gattiker
Directeur de l'Office fédéral des migrations (ODM)

Chères lectrices, chers lecteurs,



Hans-Jürg Käser
Président de la Conférence des directrices
et directeurs des départements cantonaux
de justice et police (CCDJP)

En 2005, les cantons ont recommandé avec beaucoup de conviction l'acceptation des Accords de Schengen/Dublin: d'une part, la fin du contrôle systématique des personnes à nos frontières devait faciliter la mobilité de l'ensemble des citoyens; d'autre part, l'adhésion promettait des améliorations substantielles dans la lutte contre la criminalité. Les criminels, les contrebandiers et les passeurs opèrent aujourd'hui à l'échelle internationale. Grâce à Schengen, les autorités disposent d'importants instruments supplémentaires pour combattre la criminalité transfrontalière au niveau international, ce qui renforce la sécurité en Suisse.

Plus de cinq ans après l'adhésion, nous pouvons constater que la Suisse n'est pas devenue moins sûre. Les nombreuses recherches policières couronnées de succès et la coopération quotidienne avec nos partenaires européens illustrent l'importance que revêt l'Accord de Schengen pour la police et la justice dans un contexte européen caractérisé par les interdépendances et la disparition presque complète des frontières.

Le présent plan d'action n'aurait toutefois aucune raison d'être s'il n'existait pas un potentiel d'optimisation dans la gestion des frontières. Notre structure fédéraliste, avec ses diverses autorités de contrôle à la frontière et ses divers corps de police, exige que ces services coopèrent étroitement et systématiquement entre eux afin que la Suisse ne devienne pas une porte d'entrée pour les criminels. Le plan d'action permettra d'améliorer et de resserrer la collaboration entre les cantons et ses partenaires fédéraux qui nécessite parfois d'importantes ressources.

Dans la gestion des frontières, les cantons jouent un rôle essentiel dans la mesure où ils sont, avec la Confédération, responsables de sa mise en œuvre opérationnelle. Aux aéroports, par exemple, où nos policiers sont souvent les premiers représentants de la «Suisse officielle» que rencontrent nos hôtes étrangers, la carte de visite du pays en quelque sorte. Ou lors du travail quotidien en Suisse, lorsque la police décèle des activités illégales liées au domaine migratoire, empêchant ainsi que notre système juridique ne soit contourné et que notre économie n'en pâtisse.

La devise applicable à la politique migratoire en général est également valable pour la protection de nos frontières: *«Mettons à profit les avantages de la migration, mais prenons les problèmes à bras le corps!»*

Pour en savoir plus sur les mesures, je vous invite à parcourir le présent plan d'action. Je vous en souhaite une bonne lecture.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'H' and 'K' followed by a flourish.

Hans-Jürg Käser
Président de la Conférence des directrices
et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)

0. Management Summary

Après avoir pris acte du rapport final du groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières» en juin 2012, le Conseil fédéral a mis sur pied un groupe de travail interdépartemental placé sous la houlette de l'ODM au sein duquel les cantons sont représentés. Ce groupe de travail a été chargé d'élaborer un plan d'action pour mettre en œuvre la stratégie.

Une stratégie de gestion intégrée des frontières présente pour la Suisse – et donc pour l'espace Schengen – les avantages suivants:

- Accroissement de la sécurité intérieure;
- Passage de la frontière plus fluide pour les passagers en situation régulière;
- Simplification et harmonisation des processus et, partant, utilisation des ressources plus efficiente;
- Réactivité plus grande grâce à une meilleure collaboration;
- Utilisation plus ciblée des moyens limités à disposition grâce à une meilleure analyse du risque au niveau national;
- Orientation stratégique commune et à long terme.

Quelque 70 mesures devant permettre d'atteindre les objectifs définis dans la stratégie ont ainsi été élaborées dans le cadre de cinq projets partiels (s'inspirant du modèle à quatre filtres, voir chap. 4) avec le concours des autorités directement concernées:

- Le projet partiel «**Etranger**» comprend les mesures relevant du premier filtre du modèle à quatre filtres, c'est-à-dire les mesures prises dans les Etats tiers et de provenance. Ces mesures visent notamment à optimiser les processus dans les représentations suisses à l'étranger;
- Le projet partiel «**Coopération internationale**» regroupe les mesures relevant du deuxième filtre, qui visent à améliorer la coopération dans l'espace Schengen;
- Le projet partiel «**Frontière**» réunit les mesures relevant du troisième filtre, c'est-à-dire les activités de contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen à proprement parler (aéroports);
- Le projet partiel «**Suisse**» comprend les mesures relatives à l'espace intérieur (quatrième filtre), concernant notamment les domaines des exécutions et du trafic qualifié de migrants;

- Le projet partiel «**Transversal**» regroupe, quant à lui, les mesures qui, du fait de leur caractère transversal, ne peuvent être associées à l'un des quatre filtres/projets partiels, et qui touchent par exemple les domaines de l'échange d'informations, de l'analyse, de la comparaison de données, etc.

Les mesures définies dans le plan d'action concernent tant l'échelon opérationnel que l'échelon stratégique. Elles consistent aussi bien en l'adaptation ponctuelle d'éléments existants qu'en l'introduction d'importantes innovations, et sont parfois déjà mises en œuvre ou portent sur des études devant permettre d'élaborer de nouvelles mesures. Toutes les mesures, qu'elles soient prises individuellement mais aussi et surtout dans leur globalité, contribuent dans une large mesure à améliorer la gestion suisse des frontières et jettent les bases qui permettront d'atteindre les objectifs principaux définis dans la stratégie.

Le plan d'action prévoit une mise en œuvre en trois étapes, qui se dérouleront entre 2014 et 2017. Sont également présentées des mesures qui sont en cours de mise en œuvre ou qui ont déjà été mises en œuvre. Ce sont la Division Entrée de l'ODM et le groupe de pilotage Frontières, dans une composition élargie, qui seront chargés de surveiller les travaux de mise en œuvre.

Les cantons jouent un rôle clé dans la mise en œuvre du présent plan d'action. Une convention-cadre signée entre la Confédération et les cantons vise à favoriser l'adhésion au plan d'action et à dégager un consensus en vue du renforcement des travaux de mise en œuvre menés conjointement. La convention-cadre régit notamment les questions de collaboration, d'organisation et de suivi.

Le financement des mesures qui ont d'ores et déjà été initiées voire réalisées est assuré. Les conséquences financières des mesures qui restent à mettre en œuvre (en termes de personnel notamment) ont été évaluées – avec quelques réserves – pour la Confédération comme pour les cantons. Les mesures qui n'ont pas pu être suffisamment détaillées dans les temps impartis ont été formulées sous la forme d'études ou de concepts qui permettront entre autres de clarifier la question des ressources. Le plan d'action respecte le principe de neutralité budgétaire, applicable globalement pour tous les niveaux de l'Etat. Les services spécialisés chargés d'élaborer les mesures considèrent unanimement que la réduction des dépenses publiques générée par les mesures définies justifie les coûts de mise en œuvre desdites mesures. Le financement des mesures incombe aux autorités en charge de la mise en œuvre.

La gestion des frontières en quelques mots

La gestion des frontières réunit toutes les activités menées par les autorités dans le cadre d'un processus de migration ou de voyage. Outre des activités et des instruments ayant directement trait au contrôle des frontières, elle comprend des activités en amont dans les Etats tiers et de provenance, mais aussi des activités en aval dans l'espace intérieur. Les activités de coopération internationale en font également partie. Ce modèle de contrôle de la migration à quatre niveaux (modèle à quatre filtres) est expliqué plus en détail au chap. 4.

1. Introduction

L'association de la Suisse à Schengen a entraîné une modification fondamentale du régime de contrôle des personnes aux frontières nationales: si le contrôle systématique des personnes aux frontières intérieures n'est en principe plus autorisé, les contrôles ont en revanche été renforcés aux frontières extérieures. Ce changement de système a requis de nouvelles mesures coordonnées dans l'ensemble de l'espace Schengen en vue de lutter contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière. A cette fin, il est impératif que soient renforcées, à l'échelon national, tant la coopération entre les autorités compétentes en matière de gestion des frontières que la coordination des mesures.

Le Comité d'évaluation de l'UE, qui a examiné en 2008/2009 la mise en œuvre des dispositions de l'acquis de Schengen dans le domaine des frontières extérieures (aéroports)¹, a recommandé dans son rapport à la Suisse d'élaborer «un plan national global qui inclue tous les éléments nécessaires à une gestion intégrée des frontières (...)». La Suisse s'est engagée à suivre cette recommandation et à mettre sur pied un plan national en vue d'une lutte efficace et coordonnée contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière.

Le groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières», qui a été mis sur pied par le Conseil fédéral, a élaboré une stratégie intégrée globale de gestion des frontières impliquant tous les acteurs pertinents aux échelons fédéral et cantonal. Il s'est basé sur le concept IBM de l'UE², en particulier sur les quatre filtres prévus dans le modèle Schengen de sécurité des frontières (voir chap. 4). Outre des aspects policiers de la gestion des frontières, la stratégie définit des objectifs en matière d'encouragement des entrées légales.

Le 1^{er} juin 2012, le Conseil fédéral a pris acte du rapport final du groupe stratégique et octroyé, dans le même temps, un mandat en vue de l'élaboration d'un plan d'action contenant des mesures concrètes devant permettre d'atteindre les objectifs partiels définis dans la stratégie. Les travaux ont démarré en septembre 2012 sous la direction de l'ODM. Les autorités ayant participé au groupe de travail «plan d'action gestion intégrée des frontières» sont les mêmes que celles ayant pris part à l'élaboration de la stratégie, à savoir, au niveau fédéral, le DFJP (ODM, fedpol), le DFAE (DC), le DFF (Cgfr) et le DDPS (SRC). Les intérêts des cantons ont également pu être défendus de manière appropriée grâce à la présence au sein de ce groupe de travail de représentants de la CCPCS, de la CCDJP et de l'ASM. Par ailleurs, les polices cantonales de Genève et de Zurich ont également participé à ce groupe de travail avec un représentant chacune. Face à la variété des thèmes couverts par les objectifs partiels à traiter, à leur complexité et à leur importante quantité, la direction générale du projet a décidé de mettre sur pied cinq projets partiels, placés sous la responsabilité des principales autorités concernées. Les projets partiels ont transmis leurs résultats au groupe de travail «plan d'action gestion intégrée des frontières», qui faisait office de Comité de pilotage dans l'organisation interne du projet (voir annexe II).

Le présent rapport (en particulier à partir du chap. 5) visualise les résultats du groupe de travail «plan d'action gestion intégrée des frontières» sous forme d'un plan d'action à proprement parler.

¹ Une autre évaluation des frontières extérieures a eu lieu en juin 2014

² Conclusions du Conseil Justice et Affaires intérieures du 4 au 5 décembre 2006 (2768^{ème} session du Conseil à Bruxelles)

Ce plan d'action s'inscrit dans le contexte de la stratégie de gestion intégrée des frontières, qu'il sert à mettre en œuvre. C'est la raison pour laquelle les grandes lignes de cette stratégie sont brièvement présentées au chap. 4. Celle-ci tient compte des conditions-cadres (notamment juridiques) et de la phénoménologie de la migration légale et illégale ainsi que de celle de la criminalité transfrontalière, comme l'explique le chap. 3. Même si la stratégie de gestion intégrée des frontières et le plan d'action qui en découle se fondent sur une approche intégrale, une délimitation avec des questions et des domaines thématiques proches est nécessaire, ce que s'attache à faire le chap. 3.4. Enfin, le chap. 2 s'intéresse aux avantages d'une approche intégrale.

Il convient de noter que les chapitres 2 à 4 sont dans une large mesure repris du «rapport final du groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières»» (ci-après «stratégie»)³. Leur contenu a été synthétisé et actualisé pour comprendre le contexte de ce rapport final.

Pour une question de lisibilité, seule la forme masculine est employée dans le présent plan d'action, mais elle vaut bien entendu également pour les femmes.

³ *Rapport final du groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières», janvier 2012*

2. Avantage d'une gestion intégrée des frontières

Le concept de gestion intégrée des frontières (Integrated Border Management; IBM) est né du constat qu'aucune des institutions évoluant dans l'environnement complexe de la gestion des frontières ne peut mener à bien seule la tâche qui lui incombe. En effet, la multitude des domaines d'activité et les convergences entre les différents acteurs sont telles que seule une mise en réseau plus active des autorités compétentes peut contribuer à une amélioration de la gestion des frontières, notamment:

- A un **accroissement de la sécurité intérieure**, par exemple par une multiplication des arrestations de passeurs et de personnes en situation irrégulière, et à la prévention d'effets négatifs tels que le travail au noir ou la traite d'êtres humains;
- A un **passage de la frontière plus fluide pour les voyageurs en situation régulière**, par exemple par une réduction des temps d'attente ou une simplification des procédures, et, par conséquent, à une meilleure attractivité de la place économique suisse;
- A une **simplification et à une harmonisation des procédures et, partant, à une allocation des ressources plus efficiente**, par exemple à travers la coordination des contrôles effectués par différentes autorités;
- A une **vitesse de réaction plus élevée** grâce à une meilleure collaboration entre les autorités impliquées;
- A une **meilleure analyse du risque au niveau national** sur le plan tant stratégique qu'opérationnel, ce qui favorise une utilisation plus ciblée des moyens limités à disposition;
- A une **orientation stratégique commune et à long terme**, qui permet d'axer l'action des autorités impliquées sur les menaces actuelles mais également futures.

Le concept de gestion intégrée des frontières a été appliqué à plusieurs reprises au sein et à l'extérieur de l'UE. Il a été mis en œuvre avec succès dans plusieurs Etats membres de l'UE, notamment l'Allemagne, la France, la Finlande et la République Tchèque. Sa forme et son contenu étant adaptés aux spécificités géopolitiques et institutionnelles locales et chaque Etat partant d'un niveau d'intégration différent, il n'existe aucune directive rigide quant à la manière d'appliquer le concept.

La pratique a montré qu'un plan dont la mise en œuvre implique un grand nombre d'autorités doit nécessairement se fonder sur une compréhension commune des problèmes existants (p. ex. analyse fondamentale, catalogue de problèmes) et des objectifs à atteindre, et être examiné à intervalles réguliers et, le cas échéant, actualisé.

Après que la Confédération et les cantons se sont entendus en 2012 sur une stratégie nationale de gestion intégrée des frontières (voir chap. 4), ce rapport présente le plan d'action contenant les mesures qui permettront de mettre en œuvre cette stratégie.

3. Situation initiale

3.1 Chiffres et faits

On constate à l'échelle mondiale une mobilité croissante, qui se traduit notamment en Europe par une augmentation constante des déplacements ainsi que de la pression migratoire. Dans les seuls aéroports européens, l'on table sur une hausse du nombre de passages de la frontière de 400 millions en 2009 à 720 millions en 2030.⁴ Cette évolution pose des défis de plus en plus grands aux autorités compétentes en matière de gestion des frontières, qui sont appelées à contrôler et à filtrer le flux en constante croissance de voyageurs et de migrants. Si l'augmentation du nombre de passages aux frontières extérieures de la Suisse devait être aussi importante, il faudrait par exemple prévoir 20 % de personnel supplémentaire pour les seules activités de contrôle à l'aéroport de Zurich – qui constitue la plus grande frontière extérieure de la Suisse – si l'on ne parvenait pas à contenir cette augmentation grâce à des innovations techniques, à un accroissement de l'efficacité et aux autres mesures prévues notamment par le plan d'action.

3.1.1 Déplacements au-delà des frontières extérieures et intérieures

L'entrée en vigueur opérationnelle de l'Accord d'association à Schengen/Dublin le 12 décembre 2008 a marqué l'intégration de la Suisse à l'espace Schengen. Les Etats qui l'entourent sont tous membres de l'espace Schengen. Les frontières avec l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein sont devenues des frontières intérieures auxquelles les contrôles de personnes systématiques ont été abolis. Les seules frontières extérieures Schengen de la Suisse se situent dans les aéroports. L'on recense actuellement douze points de passage frontaliers en Suisse, étant précisé qu'en termes quantitatifs, les trois principaux correspondent aux grands aéroports internationaux de Zurich, Genève et Bâle.

A eux seuls, ces derniers enregistrent chaque année près de 14 millions de passages de la frontière en provenance et vers des Etats en dehors de l'espace Schengen. Quelque 240 millions de personnes franchissent chaque année les frontières intérieures de la Suisse, dont environ 24 millions par voie aérienne et 216 millions par voie terrestre.

En 2013, la Suisse a traité quelque 500 000 demandes de visa Schengen⁵ (transit aéroportuaire ou séjour de moins de 90 jours), auxquelles sont venues s'ajouter quelque 60 000 demandes de visa national (séjour de plus de 90 jours). Elle a rejeté environ 5% de ces demandes.

3.1.2 Migration illégale

La Suisse est confrontée à différentes formes de migration illégale, parmi lesquelles le trafic qualifié de migrants, l'entrée et la sortie illégales, ainsi que le séjour illégal en Suisse.

Trafic qualifié de migrants

Du fait de son caractère fondamentalement international, le trafic de migrants ne connaît pas de frontières. Les réseaux internationaux actifs dans ce domaine sont parfaitement organisés et forment la base même de la migration illégale. La grande majorité des migrants en situation irrégulière – et des personnes déposant une demande d'asile en Suisse – ont recours aux services de réseaux internationaux de passeurs dans leurs pays d'origine, de transit et/ou de destination. Ces réseaux s'occupent par exemple de fournir aux candidats à l'immigration des documents de voyage (p. ex. un passeport falsifié ou un visa obtenu frauduleusement), d'organiser le transport mais souvent aussi de leur trouver de faux motifs d'entrée.

⁴ Eurocontrol's «Long-Term Forecast; Flight Movements 2010-2030», décembre 2010

<http://www.eurocontrol.int/documents/eurocontrol-long-term-forecast-flight-movements-2010-2030>

⁵ Il faut ici également tenir compte du fait que les personnes en possession d'un visa Schengen délivré par un autre Etat Schengen sont en principe autorisées à entrer sur le territoire suisse et que certains visas donnent droit à plusieurs entrées. Le nombre de visas délivrés par la Suisse ne permet donc pas de tirer de bilan direct ou définitif sur le nombre de déplacements

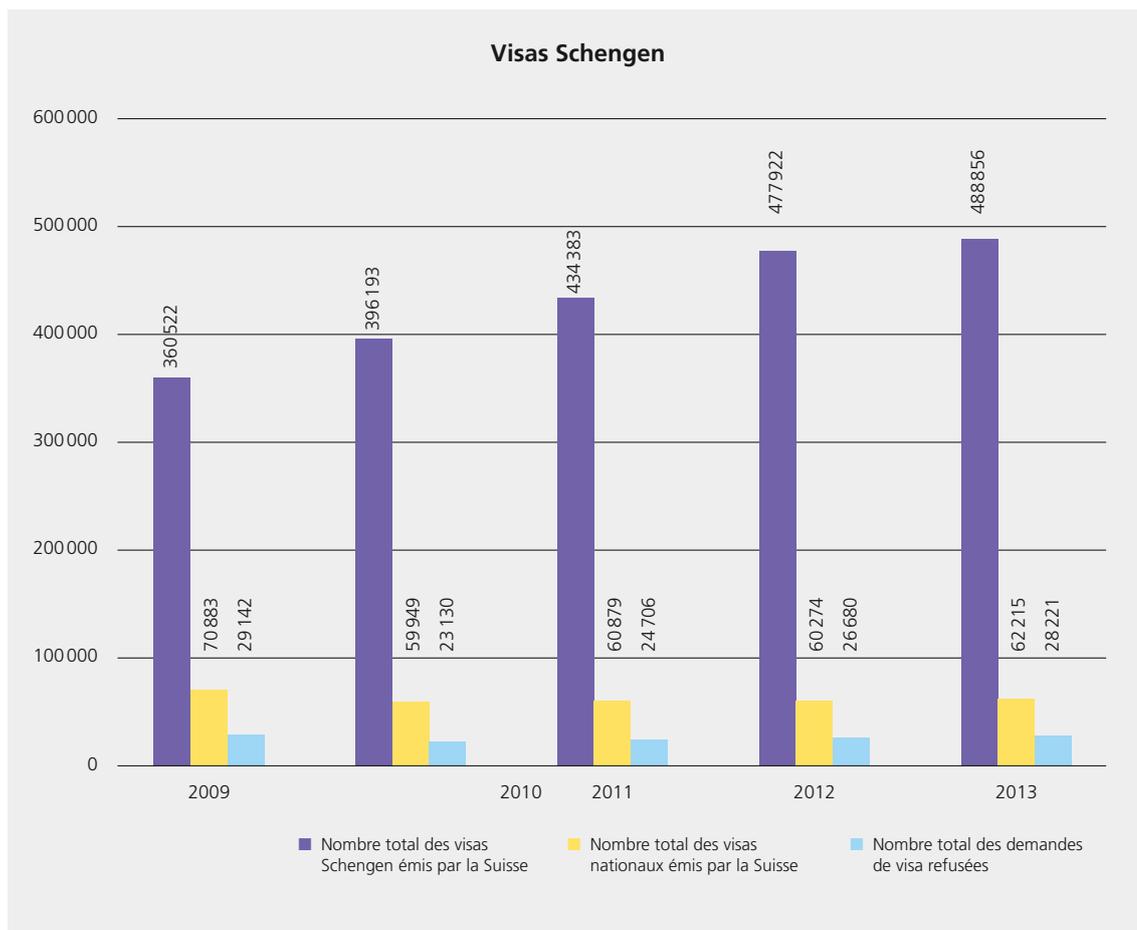


Illustration n° 1: Octrois et refus de visas

L'incitation à l'entrée, à la sortie et au séjour illégaux est punie par l'art. 116 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Selon le cas, l'acte tombe sous le coup du délit (al. 1), de la contravention (délit privilégié selon l'al. 2) ou du crime (délit qualifié selon l'al. 3), son auteur étant passible d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à cinq ans et/ou d'une peine pécuniaire. Si, depuis l'entrée en vigueur de la LEtr, l'on enregistre chaque année plusieurs centaines de condamnations en vertu de la disposition susmentionnée, les condamnations liées à l'exercice d'une activité qualifiée restent très rares (environ 20 cas par an) en comparaison du nombre de migrants recourant présumément à ces filières.⁶

Refus d'entrée aux frontières extérieures

En 2013, les organes de contrôle à la frontière ont comptabilisé 966 cas de refus d'entrée sur le territoire en raison de la non-satisfaction des conditions d'entrée aux frontières extérieures suisses de l'espace Schengen. Les principales raisons ayant motivé ce refus étaient la non-présentation d'un visa ou d'un

titre de séjour valable, le signalement d'une interdiction d'entrée dans l'espace Schengen par un autre Etat membre et l'insuffisance des moyens de subsistance. Quant aux autres refus, ils étaient justifiés par le dépassement de la durée de séjour, la présentation de documents de voyage faux, falsifiés ou altérés, la documentation insuffisante du but du séjour, l'absence d'un document de voyage valable, la présentation d'un visa ou d'un titre de séjour faux, falsifié ou altéré ou la menace à la sécurité et à l'ordre publics.

Grâce à la situation géographique de la Suisse, qui ne dispose d'aucune frontière extérieure maritime et terrestre, il n'est guère possible d'entrer de manière incontrôlée sur le territoire suisse par les frontières extérieures de l'espace Schengen. On estime toutefois à quelque 500 000 par an⁷ le nombre de personnes qui entrent illégalement sur l'ensemble du territoire Schengen. Ces personnes peuvent ensuite y circuler librement et sont, dès lors, également susceptibles de se rendre en Suisse.

⁶ Les données statistiques pour l'année 2013 n'étaient pas disponibles à la date de clôture de rédaction du présent rapport

⁷ European Commission: *Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of the Hague Programme and Action Plan*. Bruxelles, 2009, p. 6 et University of Sussex. *Transnational migration: Theory and method of an ethnographic analysis of border regimes*. 2009, p. 8.

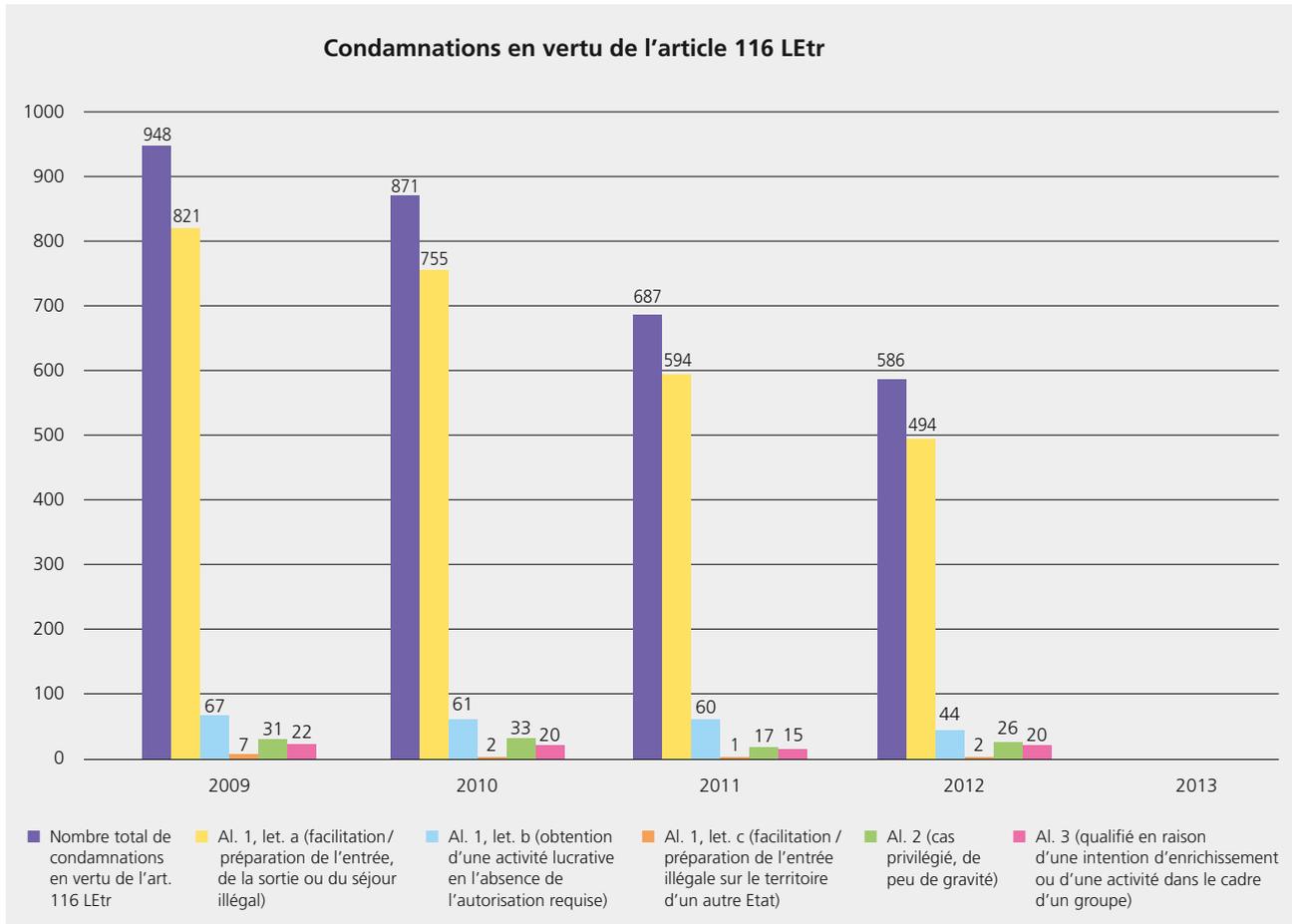


Illustration n° 2: Condamnations pour facilitation / préparation de l'entrée, de la sortie et du séjour illégaux, art. 116 LEtr

Séjour illégal

Sur le sol helvétique, la migration illégale se manifeste sous la forme d'interpellations de personnes sans titre de séjour légal. Le Cgfr a enregistré à lui seul en 2013 plus de 10 000 interpellations de ce type (il n'est pas possible pour l'heure de chiffrer le nombre de cas relevés par les autorités de police cantonales et communales).

En 2013, quelque 3000 cas de séjour illégal ont été recensés lors de contrôles effectués aux frontières extérieures à la sortie du territoire. Ce nombre inclut les personnes entrées légalement mais qui ont dépassé la durée de séjour autorisée («overstayers») et celles qui sont entrées sur le territoire de manière irrégulière et n'ont jamais été en situation de séjour légal.

En 2013, quelque 10 000 cas de violation des dispositions sur l'entrée en Suisse (art. 115, al. 1, let. a, LEtr) et quelque 18 000 cas de séjour illégal (art. 115, al. 1, let. b, LEtr) ont été signalés en Suisse.

Selon les estimations, quelque 90 000 sans-papiers⁸ vivraient en Suisse.

⁸ Claude Longchamp et al., *Sans-papiers en Suisse: c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile*. Berne, 2005, p. 1.

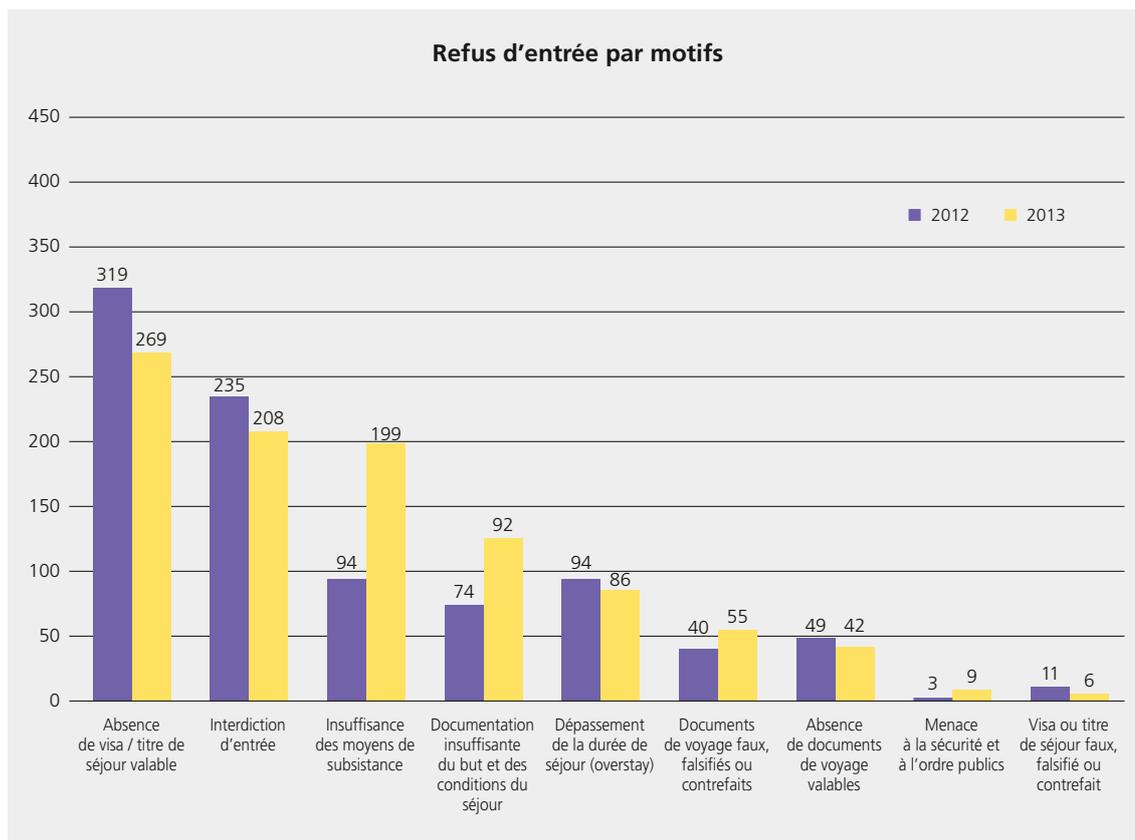


Illustration n° 3: Refus d'entrée

3.1.3 Asile

En 2013, 21 465 demandes d'asile ont été déposées en Suisse, dont 384 aux aéroports de Zurich, Genève et Bâle. 5339 migrants interpellés par le Cgfr ont demandé l'asile et ont été remis à un centre d'enregistrement et de procédure (CEP) de l'ODM.

L'on comptait ainsi en 2013 2,68 requérants d'asile pour 1000 habitants, ce qui place la Suisse au troisième rang des pays européens (sans les petits Etats), derrière la Suède et Malte. En 2013, le nombre de requérants d'asile était de 0,85 pour 1000 habitants en moyenne en Europe.

23 966 demandes ont été réglées en première instance; le taux de reconnaissance s'élevait à 15.4%.

Les coûts moyens par requérant d'asile avoisinent les CHF 18 000 par an.

3.1.4 Retour

Quelque 6800 mesures de détention administrative (principalement des mesures de détention en vue du renvoi ou de l'expulsion, mais aussi des mesures de détention pour insoumission et des mesures de détention en phase préparatoire) ont été ordonnées en 2012⁹ pour renvoyer des sans-papiers interpellés et/ou des requérants d'asile déboutés. La tendance est à la hausse depuis 2008.

En 2013, 12 000 personnes (contre près de 13 800 personnes en 2012) ont quitté la Suisse par la voie aérienne sous la surveillance des autorités, un chiffre pour la première fois en baisse depuis l'adhésion de la Suisse aux Accords de Schengen. Environ 6800 personnes sont par ailleurs sorties du territoire suisse sans avoir été contrôlées ou sont entrées dans la clandestinité.

Les coûts de renvoi, de rapatriement et d'exécution assumés par l'ODM ont totalisé plus de CHF 34.5 mio. en 2013. Ces dépenses se composent en particulier des coûts suivants: frais de renvoi (CHF 13.7 mio.); indemnisation des frais de détention aux cantons (CHF 15.3 mio.); frais d'obtention de documents de voyage; frais de détermination de la provenance et

⁹ Les données statistiques pour l'année 2013 n'étaient pas disponibles à la date de clôture de rédaction du présent rapport

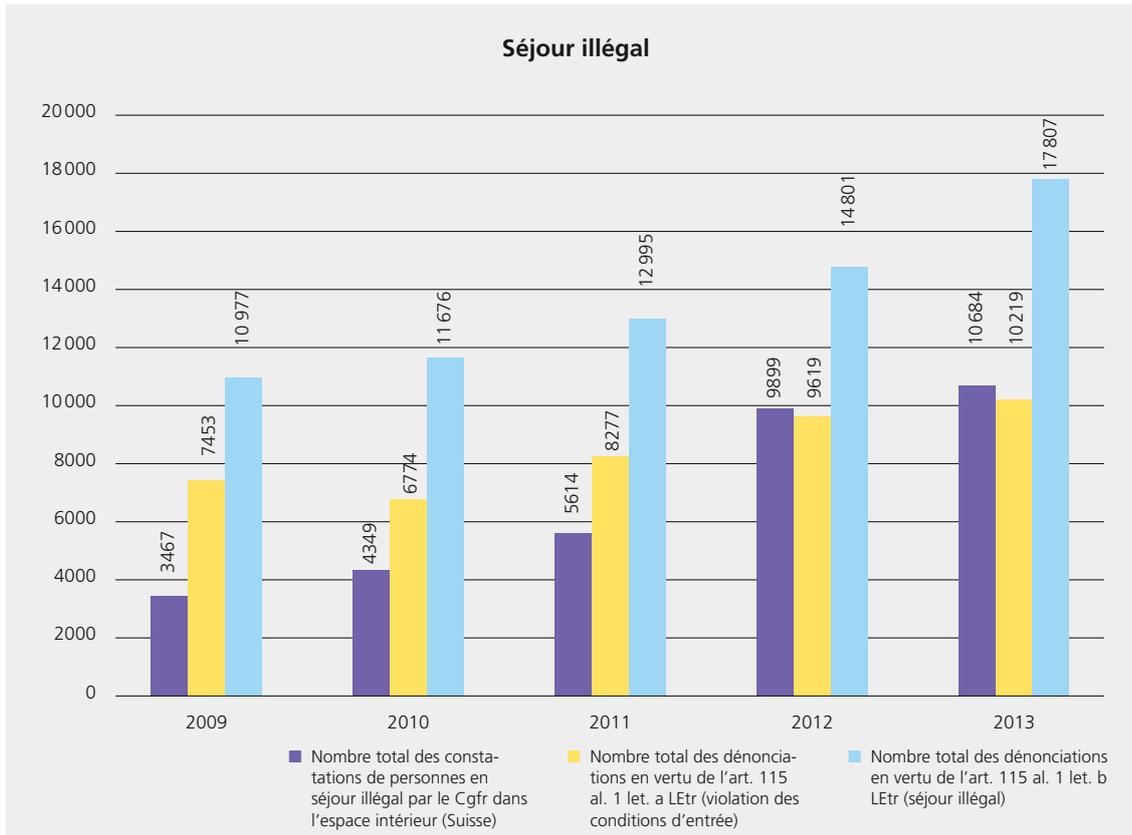


Illustration n° 4: Séjour illégal

de l'identité; frais de transport aérien; frais d'accompagnement; frais de délégation pour les interrogatoires centraux; et frais des services aéroportuaires.

3.1.5 Criminalité transfrontalière

Suite à l'abolition du contrôle systématique des personnes aux frontières intérieures européennes, la criminalité est devenue plus mobile et plus internationale en Europe centrale (indépendamment de la participation de la Suisse à l'espace Schengen). L'adhésion à Schengen permet de contrer cette évolution grâce à une série d'instruments qui élargissent et approfondissent la coopération transfrontalière en matière de sécurité entre les autorités. Des contrôles mobiles sont également possibles à l'intérieur du pays.

Un train de mesures prises dans le cadre de l'Accord d'association à Schengen améliorent la coopération judiciaire et policière internationale dans la lutte contre la criminalité transfrontalière, notamment en matière de sécurité, à l'instar du renforcement de la coopération policière transfrontalière à travers le système de recherche européen SIS ou l'amélioration de l'entraide judiciaire, par exemple. La saisie et l'échange de données biométriques entre les Etats Schengen au moyen de la banque de données

biométriques centralisée BMS (Biometric Matching System) contribuent à lutter plus efficacement contre la criminalité.

Dans l'opinion publique, le problème de la criminalité transfrontalière est associé en partie à la libre circulation des personnes et à l'adhésion de la Suisse à l'espace Schengen. Les cantons, en particulier les cantons frontaliers, ne dressent pas tous le même bilan. Tandis que certains cantons ne font guère état de changements, les villes frontalières (Genève et Bâle, p. ex.) constatent une augmentation générale de la criminalité (p. ex. attaques de stations-service).

A la lumière des faits observés à l'heure actuelle, il n'est pas possible d'établir un lien direct entre l'immigration et/ou l'adhésion à Schengen, d'une part, et l'évolution des taux de criminalité en Suisse, d'autre part. Dans la mesure où les contrôles aux frontières n'étaient pas systématiques avant l'entrée en vigueur de Schengen et que les contrôles douaniers sont effectués dans des proportions identiques, l'adhésion à Schengen n'a altéré que l'attention portée aux contrôles, sans en modifier substantiellement l'intensité. Précisons enfin que la possibilité de réaliser des contrôles à des points névralgiques est restée intacte.

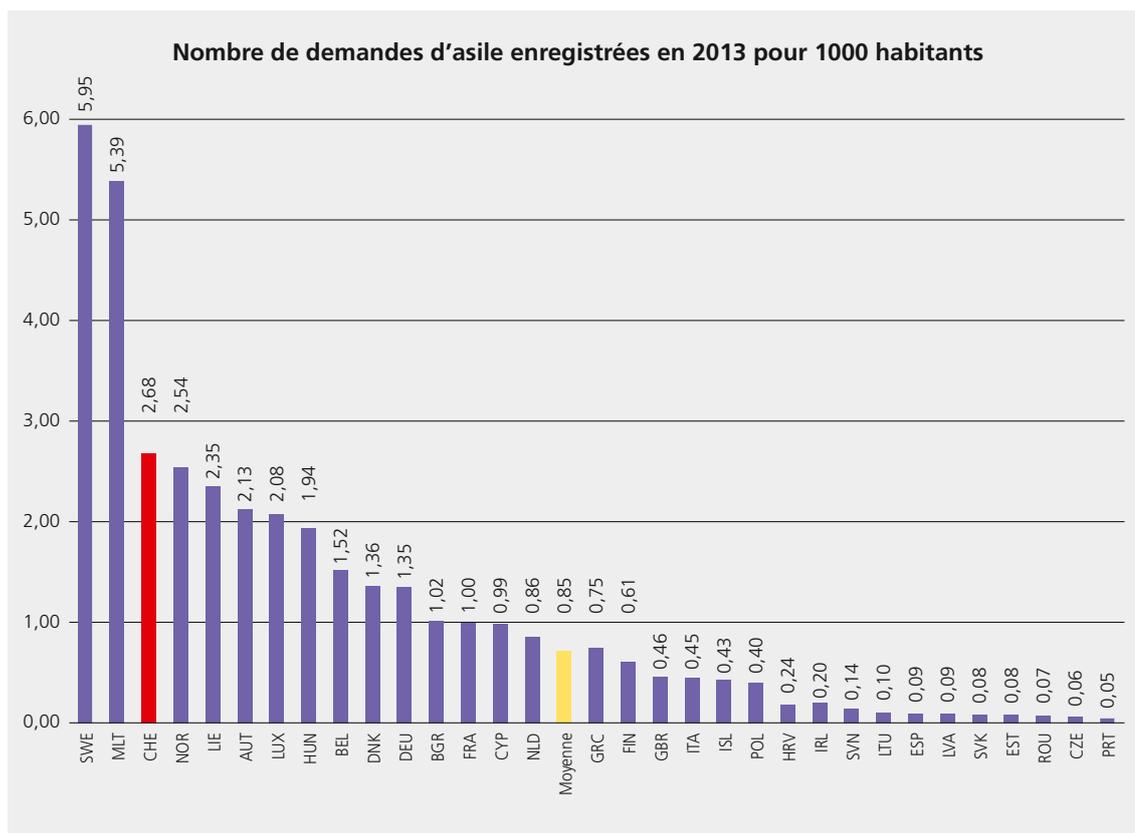


Illustration n° 5: Nombre de demandes d'asile enregistrées en 2013 pour 1000 habitants

3.2 Aspects juridiques

La coopération à l'échelle européenne dans les domaines de la police, de la justice et de la migration est inscrite en premier lieu dans la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS)¹⁰ de 1990. En ratifiant l'Accord d'association à Schengen de 2004 (AAS)¹¹, la Suisse a repris l'acquis de Schengen et s'est engagée à accepter, mettre en œuvre et appliquer l'ensemble des développements ultérieurs. La plupart des domaines relatifs à la gestion des frontières relèvent ainsi du système Schengen. S'agissant du développement de l'acquis de Schengen, la Suisse dispose d'un droit de participation à la prise de décisions, sans jouir toutefois d'un droit de codécision. Elle prend part aux réunions d'experts à Bruxelles et peut faire part de sa position. Ce droit de participation à l'élaboration de l'acquis est important, en ce sens que la prise de décision y relative s'effectue en principe par consensus. Après notification d'un

développement de l'acquis de Schengen adopté par l'UE, la Suisse dispose de 30 jours pour indiquer si elle décide de le reprendre. Lorsque l'acte juridique notifié est de nature juridiquement contraignante, la notification de la part de l'UE et la note de réponse de la Suisse constituent un échange de notes ayant pour la Suisse valeur de traité international, qui, conformément à la Constitution fédérale et à la loi, doit être approuvé par le Conseil fédéral ou le Parlement. Dans ce dernier cas, l'échange de notes se fait sous réserve de l'approbation du Parlement et, le cas échéant, du peuple suisse (référéndum facultatif), la Suisse disposant d'un délai de deux ans maximum pour reprendre et mettre en œuvre le développement. Les questions ayant trait à la gestion des frontières sont régies en particulier par le code frontières Schengen¹² et le code des visas.¹³ A l'échelon national, ces dispositions sont inscrites pour l'essentiel dans la LÉtr¹⁴ et dans les ordonnances d'exécution y relatives.

¹⁰ Journal officiel de l'UE n° L 239 du 22/09/2000 p. 0019-0062

¹¹ RS 0.362.31

¹² Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

¹³ Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)

¹⁴ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LÉtr; SR 142.20)

3.3 Compétences

La stratégie nationale de gestion des frontières et le présent plan d'action qui en découle se fondent sur les structures fédérales de la Suisse. Si la responsabilité stratégique en incombe en première ligne à la Confédération (DFJP)¹⁵, la responsabilité opérationnelle pour la mise en œuvre des mesures de contrôle aux frontières revient en partie aux cantons.¹⁶ Ainsi, bien plus de la moitié du trafic à travers les frontières extérieures de Schengen passe par l'aéroport de Zurich et est placé sous le contrôle de la police cantonale zurichoise. Les autres cantons ont délégué (du moins en partie) leurs tâches en relation avec le contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures au Cgfr. La responsabilité stratégique et opérationnelle pour les mesures concernant l'espace intérieur incombe aussi majoritairement aux cantons, en particulier à la police, au Ministère public et aux autorités compétentes en matière de migrations, étant précisé que là aussi, certains cantons ont délégué une partie de leurs tâches au Cgfr. S'agissant des mesures dans les Etats tiers et de la coopération internationale, les responsabilités au sein de l'administration fédérale sont réparties entre différents départements (DFAE: DC; DFF: Cgfr; DFJP: ODM, fedpol). Cette situation implique que les acteurs les plus divers aux niveaux les plus divers soient associés à la mise en œuvre de la stratégie nationale de gestion des frontières et tenus à des engagements politiques. Il n'est généralement pas possible de donner des instructions à une autre unité organisationnelle que la sienne. L'intégration de ces petites structures dans le système Schengen, dont la collaboration transfrontalière est un élément central, constitue un défi d'autant plus grand que les autorités compétentes en matière de gestion des frontières sont confrontées à une stagnation de leurs ressources financières et de leur effectif, alors même que leur domaine d'activité est toujours plus important sur le plan tant qualitatif que quantitatif et plus complexe.

3.4 Délimitation et recouvrements

En Suisse, comme dans les autres Etats de l'espace Schengen, le concept de gestion intégrée des frontières se concentre prioritairement sur des mesures de prévention policière de la migration illégale et sur des mesures servant à l'identification des migrants illégaux et au soutien de l'exécution des renvois. Il porte également sur la lutte contre le trafic qualifié de migrants, qui constitue dans de nombreux cas la base de la migration illégale, et contre d'autres formes de criminalité transfrontalière qui, souvent, accompagnent la migration illégale ou en résultent. Enfin, il doit garantir le bon déroulement des entrées légales sur le territoire et la conformité globale de la gestion des frontières à la législation et aux droits de l'homme.

Le concept de gestion intégrée des frontières présente (notamment en ce qui concerne les activités dans des pays de provenance ou de transit de la migration illégale ou la collaboration avec d'autres Etats) un certain nombre de recouvrements avec le rapport sur la **coopération en matière de migration internationale**¹⁷, dans lequel le Conseil fédéral, d'une part, adopte des instruments pour concrétiser la politique migratoire extérieure de la Suisse et, d'autre part, énonce les trois principes suivants:

- La politique migratoire extérieure de la Suisse repose sur une approche globale et tient compte aussi bien des opportunités sociales, économiques et culturelles de la migration que de ses défis (migration irrégulière, retour, traite d'êtres humains);
- La Suisse encourage la collaboration entre pays d'origine, de transit et de destination;
- La coopération interdépartementale (whole-of-government approach, approche gouvernementale intégrée) est garantie aux fins d'une mise en œuvre appropriée des instruments de la politique migratoire (dialogue international et régional en matière de migration, partenariats migratoires, programmes

¹⁵ Art. 12 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (org DFJP; RS 172.213.1)

¹⁶ Art. 9 LETr

¹⁷ Rapport sur la coopération en matière de migration internationale, adopté par le Conseil fédéral le 16.02.2011

de protection des réfugiés dans leur région d'origine (Protection in the Region), prévention de la migration irrégulière (PiM), programmes d'aide au retour et d'aide structurelle).

La coopération en matière de migration internationale de la Suisse repose sur une approche globale, qui va au-delà du concept de gestion intégrée des frontières, en ce sens qu'elle prévoit également des mesures «préventives» ciblées sur les causes de la migration illégale (facteurs d'incitation) qui ne font pas partie de ce concept.

Le **domaine des douanes**, dont relève la circulation transfrontalière de marchandises et ses thèmes spéciaux comme l'importation et l'exportation de plantes, d'animaux et de produits d'origine animale, ou encore les mesures sanitaires de frontière, est en partie étroitement corrélé avec la gestion des frontières. La stratégie de gestion intégrée des frontières et le plan d'action qui en découle se concentrent, quant à eux, sur les questions en lien avec l'entrée, la sortie et le séjour des étrangers.

Il existe enfin dans le **domaine économique** plusieurs stratégies qui s'intéressent à l'encouragement ciblé de la circulation, l'accent étant plutôt mis sur la promotion économique au sens large, comme en attestent les stratégies de croissance dans le secteur touristique ou les stratégies marketing propres aux exploitants des aéroports, que sur la gestion à proprement parler de ces flux migratoires (légaux).

Dans la stratégie suisse de gestion des frontières, on a sciemment opté pour un cadre restreint qui exclut la plupart des domaines cités précédemment. Soulignons néanmoins que cette stratégie n'est pas rigide et qu'elle peut être mise en relation avec des stratégies existantes.

Au cours des travaux liés à l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion des frontières, les discussions ont également porté sur des questions liées à la répartition des tâches et des compétences au sein de la Confédération, mais aussi et surtout entre cette dernière et les cantons. La répartition actuelle a été jugée problématique, ou tout du moins non optimale, en ce qui concerne notamment les activités de contrôle des frontières et les activités policières en Suisse.

Parallèlement à ces travaux et de manière complètement indépendante, la **répartition des compétences entre la Confédération et les cantons** en matière de sécurité intérieure a fait l'objet d'un examen général dans le cadre du postulat Malama.¹⁸ Dans son rapport en réponse à ce dernier¹⁹, le Conseil fédéral estime qu'il n'existe aucune raison de modifier fondamentalement l'organisation dans les domaines concernés par la stratégie de gestion intégrée des frontières. Sa réponse au postulat Romano, qu'il propose de rejeter, va dans le même sens.²⁰ Ce postulat n'a pas encore été traité en plénum.

On peut par conséquent s'en tenir à l'approche choisie dans la stratégie, laquelle prévoit uniquement des objectifs fondés sur la répartition actuelle des compétences. Les mesures présentées dans le présent plan d'action suivent cette logique.

¹⁸ Postulat Malama 10.3045, Sécurité intérieure. Clarification des compétences, 3 mars 2010

¹⁹ Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045, 2 mars 2012

²⁰ Postulat Romano 13.3551, Immigration clandestine et asile. Extension des compétences du Corps des gardes-frontière, 20 juin 2013

4. Stratégie suisse de gestion intégrée des frontières

La stratégie suisse de gestion intégrée des frontières a été élaborée dans le sillage d'une recommandation formulée en 2008/2009 par le Comité d'évaluation de l'UE, qui s'est appuyé concrètement sur le **modèle de contrôle de la migration à quatre niveaux** tel qu'il est appliqué dans l'espace Schengen (**modèle à quatre filtres**). 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 tiers et de provenance. Il faut en outre prendre des mesures au sein de l'espace Schengen.

Le **premier filtre** de prévention de la migration illégale et de la criminalité transfrontalière regroupe les activités conduites dans les pays tiers et de provenance.²¹ La procédure d'octroi des visas et le déploiement de conseillers en matière de documents (Airline Liaison Officers; ALO), qui aident les compagnies aériennes à accomplir leur travail de vérification des documents par des activités de conseil et des formations, en sont des exemples typiques.

Consacré à la coopération bi- et multilatérale avec d'autres Etats (en premier lieu les Etats membres de l'espace Schengen), le **deuxième filtre** a pour objectif d'inscrire la lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière dans le cadre d'une démarche commune. Les activités menées dans le cadre de ce filtre englobent par exemple, outre la participation à diverses organisations européennes et internationales, la conclusion d'accords de réadmission avec d'autres Etats membres de l'espace Schengen.

Le **troisième filtre** comprend les activités de contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen à proprement parler, au nombre desquelles figurent en premier lieu les innovations techniques destinées à faciliter le contrôle des frontières, telles que le système de contrôle automatisé ou de renseignement préalable concernant les voyageurs (Advance Passenger Information, API).

Le **quatrième filtre** regroupe toutes les mesures qui servent à lutter contre la migration illégale au sein de l'espace Schengen, à savoir les instruments permettant de renforcer le risque de détection et/ou d'améliorer/d'accélérer l'exécution des décisions.

Les activités qui relèvent de plusieurs filtres sont désignées comme des activités **transversales**.

Reconnu dans le contexte de Schengen, ce modèle a également servi de base à l'élaboration du modèle suisse de gestion intégrée des frontières.

Le contenu de la stratégie est brièvement présenté ci-après. Des informations plus détaillées figurent dans le rapport final.

4.1 Objectifs principaux

La stratégie suisse de gestion intégrée des frontières définit les quatre objectifs principaux suivants:

- Lutte contre la migration illégale, en particulier contre le trafic de migrants effectué par métier
- Lutte contre la criminalité transfrontalière
- Bon déroulement des entrées légales sur le territoire
- Conformité de la gestion des frontières à la législation et aux droits de l'homme

Ces objectifs tiennent compte de la double vocation de la stratégie suisse de gestion intégrée des frontières, qui, d'une part, doit apporter une contribution clé à la lutte contre la migration illégale et le trafic de migrants effectué par métier et, d'autre part, doit garantir le bon déroulement des entrées légales sur le territoire et la conformité globale de la gestion des frontières à la législation et aux droits de l'homme. Ils s'intègrent parfaitement dans la politique migratoire suisse.

²¹ Dans le contexte de la gestion des frontières, les Etats tiers et de provenance sont souvent désignés par le terme de «zone en amont de la frontière»

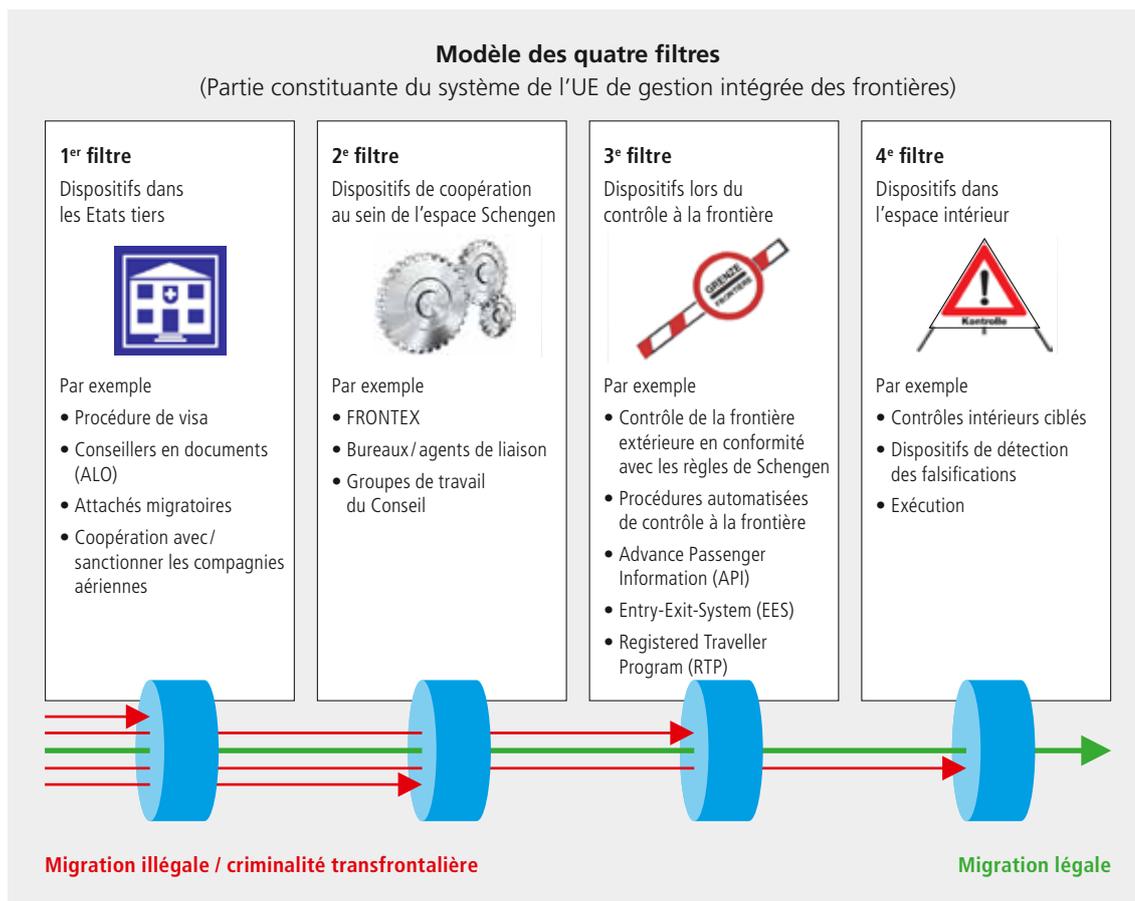


Illustration n° 6: Modèle des quatre filtres

4.2 Lignes directrices stratégiques

Les lignes directrices stratégiques, d'une part, résultent de la reconnaissance politique d'une collaboration de la Suisse dans l'espace sécuritaire de Schengen: elles inscrivent la gestion suisse des frontières dans le contexte de Schengen et veillent à ce que celle-ci ne tienne pas compte des seules stratégies nationales, mais également de l'évolution stratégique et pratique de l'espace Schengen tout en contribuant à son développement. D'autre part, les lignes directrices stratégiques contiennent des exigences générales quant à une gestion administrative efficace et efficiente.

4.3 Problématiques

Dans la stratégie suisse de gestion intégrée des frontières, l'accent a volontairement été mis sur les domaines dans lesquels un potentiel d'optimisation élevé a été identifié et dont la réorientation stratégique laisse augurer l'effet le plus important. Ces réflexions ont conduit à la réalisation d'un recueil de

problématiques spécifiques, dont la structure s'inspire du modèle à quatre filtres et dont le contenu, qui s'appuie sur l'analyse fondamentale, a été remanié dans le cadre de discussions approfondies.

4.4 Objectifs partiels

Les problématiques identifiées ont donné lieu à la définition de 49 objectifs partiels (voir annexe I), chaque problématique étant généralement associée à plusieurs objectifs partiels. Ces derniers peuvent également être intégrés dans la structure des quatre filtres. Ces objectifs partiels sont regroupés en trois groupes thématiques:

Renforcement de la vision globale à l'échelon étatique

Le système suisse de gestion des frontières se caractérise par une fragmentation élevée des compétences; au seul niveau fédéral, elles sont réparties entre pas moins de quatre départements sur les sept existants²², et au niveau cantonal, elles reviennent aux organes

²² DDPS (SRC), DFAE (DAE, DC), DFF (AFD, en particulier Cgfr) et DFJP (ODM, fedpol)

judiciaires et administratifs, notamment aux autorités compétentes en matière de migrations, aux organes de police et à la justice. Près de la moitié des 49 objectifs partiels doivent être envisagés dans le contexte du danger latent lié à l'absence de vision globale que présente, parallèlement à de nombreux avantages, cette répartition fédéraliste et décentralisée. Les points faibles ont été identifiés surtout au niveau de l'échange d'informations, de l'analyse et de la connaissance de la situation en l'absence de compensation des charges ou lorsque cette dernière est insuffisante.

Optimisation et/ou harmonisation de la formation, de l'équipement, des infrastructures et des procédures

Le morcellement des compétences en matière de gestion des frontières ne menace pas seulement d'entraver l'acquisition d'une vision globale à l'échelon étatique et une connaissance de la situation y relative. Dans le domaine opérationnel également, près de la moitié des objectifs partiels se heurtent aux défis que pose ce morcellement. Sont ici visées une formation fondamentalement harmonisée, l'acquisition et l'utilisation efficaces de l'équipement et des infrastructures ainsi que l'uniformité des procédures.

Amélioration de la coopération à l'échelle internationale et avec des acteurs non-étatiques

Des possibilités d'améliorer la coopération internationale ont été constatées au niveau tant opérationnel (premier, troisième et quatrième filtres) que stratégique-politique (deuxième filtre). Près d'un huitième des objectifs partiels vise à améliorer les échanges opérationnels et politico-stratégiques avec les autres Etats membres de l'espace Schengen ou de l'UE, la coopération avec les entreprises de l'économie privée (notamment les compagnies aériennes) et les échanges entre les autorités de police et les organes de contrôle à la frontière suisses et étrangers.

4.5 Durabilité du système

Le 1^{er} juin 2012, le Conseil fédéral a pris acte de la stratégie de gestion intégrée des frontières élaborée en concertation avec les cantons.

La stratégie indique les grands axes de la gestion des frontières en Suisse, en principe pour les cinq à sept années à venir; elle prévoit ainsi un horizon temporel adapté et propice à une mise en œuvre sérieuse et durable des objectifs poursuivis grâce au présent plan d'action.

La stratégie ne doit toutefois pas être considérée comme étant rigide, car elle doit pouvoir prendre en compte des événements imprévus et des tendances nouvelles. Il est donc indispensable de contrôler son efficacité à intervalles réguliers et de procéder à un examen général de la stratégie globale. L'examen annuel de la stratégie relève de la compétence du groupe de pilotage Frontières, qui est placé sous la direction de l'ODM et se compose actuellement de représentants du Cgfr, de fedpol, de la POCA ZH et de la POCA GE. Celui-ci se réunira une fois par an dans une composition élargie, incluant des représentants du DFAE (DC), du DDPS (SRC), de l'ASM, de la CCDJP et de la CCPCS, pour discuter de la gestion intégrée des frontières.

5. Plan d'action

5.1 Introduction

Le plan d'action comprend des mesures concrètes devant permettre d'atteindre les objectifs partiels définis dans la stratégie. Les travaux relatifs à ces mesures ont été entrepris en septembre 2012 par les mêmes autorités que celles ayant participé à l'élaboration de la stratégie.

Compte tenu de la complexité et de la quantité des objectifs partiels à traiter ainsi que de la variété des thèmes couverts par ces derniers, la direction générale du projet a décidé de répartir ces mesures en cinq projets partiels, qui s'inspirent des quatre filtres (voir chap. 4). Aux projets partiels «Etranger» (1^{er} filtre), «Coopération internationale» (2^e filtre), «Frontière» (3^e filtre) et «Suisse» (4^e filtre) est venu s'ajouter le projet partiel «Transversal», qui regroupe les mesures relevant de plusieurs filtres.

On est parvenu à convaincre les principales autorités concernées d'assumer la direction des différents projets partiels. Celles-ci se sont penchées, en collaboration avec les acteurs concernés au sein des cantons et de la Confédération, sur les différents objectifs partiels (voir organigramme dans l'annexe II). On a ainsi pu s'appuyer sur une vaste expertise pour développer les mesures. Les collaborateurs des projets partiels ont concrétisé ces mesures directement avec le service dont ils dépendaient, ce qui a contribué à mieux les faire accepter par le Comité de pilotage et donc à ce que le projet dans son ensemble avance beaucoup plus rapidement.

Des différences dans la perception des problèmes et des divergences sont apparues à plusieurs reprises au cours de l'élaboration des mesures entre les autorités intervenant au niveau opérationnel et celles intervenant au niveau stratégique. Les discussions qui ont eu lieu dans le cadre des cinq projets partiels ont illustré les difficultés de la collaboration entre les divers acteurs au quotidien. Comme on pouvait s'y attendre, le fédéralisme de la Suisse s'est révélé être

l'un des plus gros obstacles lors de l'élaboration de ces mesures, qui sont conformes à la volonté d'intégralité de la stratégie. Par ailleurs, des aspects d'ordre financier et les structures institutionnelles ont parfois limité la marge de manœuvre.

Les résultats des travaux relatifs aux cinq projets partiels – c'est-à-dire les mesures –, qui se sont achevés fin mai 2013, sont présentés dans les chapitres suivants, chacun d'entre eux étant consacré à un projet partiel. On a à chaque fois exposé dans un premier temps les problématiques et les objectifs partiels définis dans la stratégie et ayant servi de base à ces travaux, puis présenté les mesures sous forme de tableaux. On trouve dans ces tableaux des informations concernant le contenu des différentes mesures, les compétences, les indicateurs d'une mise en œuvre réussie et la durée des mesures. Une évaluation du contenu de ces dernières figure dans le sous-chapitre «Considérations», qui est suivi d'une brève description des conséquences financières qu'elles entraînent.

Compte tenu de leur large acceptation ainsi que de la simplicité et de la rapidité de leur mise en œuvre, nombre de mesures développées dans le cadre des projets partiels et décrites ci-après ont déjà été réalisées ou du moins engagées avant que le Conseil fédéral ait pris acte du plan d'action. Sont également présentées des mesures qui ont été engagées *indépendamment* du plan d'action IBM, parfois immédiatement après que le Conseil fédéral ait pris acte de la stratégie, et/ou dont le financement est assuré indépendamment de celui du plan d'action. La prise en compte des mesures déjà mises en œuvre ou engagées permet d'avoir une vue d'ensemble de toutes les mesures de gestion intégrée des frontières qui ont été développées et donc des efforts qui ont été déployés pour atteindre les quatre objectifs principaux définis dans la stratégie (voir chap. 4.1).

5.2 Projet partiel «Etranger»

5.2.1 Généralités

Le projet partiel «Etranger» regroupe les mesures relevant du premier filtre du modèle à quatre filtres (voir chap. 4), c'est-à-dire les mesures prises dans les Etats tiers et de provenance en vue d'**optimiser les procédures dans les représentations suisses à l'étranger**. Les deux problématiques suivantes ont été identifiées pour ce projet partiel dans la stratégie:

- Obtention, diffusion et/ou utilisation insuffisantes des informations sur place (P1.1)
- Echange insuffisant entre les échelons politico-stratégique et opérationnel (P0.2)

Cinq objectifs partiels ont été définis à partir de ces problématiques dans la stratégie.

La conciliation entre la lutte contre la migration illégale et la **promotion des activités économiques et touristiques de la Suisse** figure au centre des préoccupations. Il convient de mieux coordonner les activités de promotion menées par les acteurs des secteurs du tourisme et de l'économie avec les activités des autorités chargées de délivrer les visas ainsi que celles des organes de contrôle à la frontière mais aussi de simplifier la procédure d'octroi des visas et d'accroître son efficacité (objectif partiel 1.1-5).



Les objectifs partiels 1.1-1 et 1.1-2 visent la mise à disposition de personnel consulaire en quantité suffisante dans les représentations suisses à l'étranger et la **sensibilisation** de celui-ci aux phénomènes de la migration illégale et du trafic organisé de migrants. La stratégie requiert par ailleurs un recours plus important à la **collaboration locale avec d'autres Etats Schengen** dans les Etats tiers (objectif partiel 1.1-3). Une concentration des forces en présence sur place permettra de lutter de manière plus ciblée et plus efficace contre la migration illégale et le trafic organisé de migrants.

L'objectif partiel 0.2-4 défini à partir de la deuxième problématique du projet partiel «Etranger» prévoit que l'octroi par la Suisse d'aide à des Etats de provenance et de transit de migrants illégaux soit lié à la mise en œuvre de mesures visant à combattre le trafic de migrants.

Dans le tableau ci-dessous figurent les mesures élaborées à partir des cinq objectifs partiels susmentionnés.

5.2.2 Mesures

Mesure ²³	Explication	Compétence	Unité de réalisation ²⁴	Durée	Indicateurs	Remarques
1.1-1-1: Liste d'Etats «hot spot» (migration illégale vs intérêts économiques et touristiques de la Suisse)	Tenue d'une liste mise à jour annuelle-ment d'Etats «hot spot» intégrant les composantes «migration illégale» (élément principal) et «intérêts économiques et touristiques de la Suisse», aux fins d'une utilisation plus ciblée et plus réfléchie des ressources dans les représentations suisses à l'étranger	Responsabilité: CNAM ²⁵ Participation: ODM, Cgfr, fedpol, DC, SRC, groupe de pilotage Visas	1	Indéterminée	Présentation (annuelle) par les services concernés d'une liste spécifique de pays et approbation de cette dernière par le groupe de pilotage Visas Evaluation des ressources et de la formation, notamment, dans les domaines de la «lutte contre la migration illégale» et de la «promotion du tourisme et de l'économie» à l'aide de la liste d'Etats «hot spot» Planification des tâches et des ressources dans les représentations suisses à l'étranger à l'aide de la liste d'Etats «hot spot»	Cette mesure sert de base aux mesures 1.1-1-2, 1.1-1-3, 1.1-2-1, 1.1-3-1 et 1.1-5-1 Liée à la mise en œuvre de la mesure 0.1-3-1 (projet partiel «Transversal»): si le CNAM ne voit pas le jour / tant qu'il n'a pas vu le jour, la responsabilité de la mesure incombe à l'ODM
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)	Diverses mesures destinées à coordonner les interventions de ces officiers et de ces attachés afin de renforcer leur efficacité, notamment dans les Etats «hot spot»	Responsabilité: DC Participation: Etat-major de l'armée, ODM, Cgfr, fedpol	1	Indéterminée	Etablissement d'un état des lieux Détermination des recoupements existant entre les compétences de chacun en matière de migration illégale Coordination des concepts de stationnement (recoupements) des différents services Bon fonctionnement du flux d'informations entre attachés / ALO / ILO et le CNAM ²⁶	Flux d'informations: lié notamment à la mise en œuvre de la mesure 0.1-3-1 (projet partiel «Transversal»)
1.1-1-3: Module de formation «migration illégale» et «trafic de migrants» destiné aux représentations suisses à l'étranger	Module de formation spécifique sur la «migration illégale» et le «trafic de migrants» destiné aux représentations suisses figurant en tête de la liste d'Etats «hot spot» Intégration de ce module dans les concepts de formation des autorités concernées afin de sensibiliser les collaborateurs à ces phénomènes	Responsabilité: ODM Participation: Cgfr, fedpol, DC, SRC	1	Indéterminée	Existence du module de formation générale Des contenus tenant compte des spécificités du pays sont préparés pour les représentations figurant en tête de la liste d'Etats «hot spot» et intégrés dans le module de formation Nombre croissant ou stable de refus de visa pour soupçon de trafic de migrants ou non-respect probable du but du voyage	Liée à la mise en œuvre de la mesure 1.1-1-1
1.1-2-1: Evaluation des besoins en matière de tâches, de ressources et de savoir-faire spécifique des représentations suisses figurant en tête de la liste d'Etats «hot spot»	Utilisation ciblée des ressources (collaborateurs consulaires et spécialistes) tenant compte de la position des représentations suisses sur la liste d'Etats «hot spot»	Responsabilité: DR, DC Participation: ODM	1	1 an	Evaluation des besoins terminée Concept de recrutement, de formation et de transfert du personnel pour les représentations «hot spot» Adaptation des cahiers des charges tenant compte des résultats de l'évaluation des besoins	Liée à la mise en œuvre de la mesure 1.1-1-1

²³ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{re} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

²⁴ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

²⁵ Centre national commun d'analyse en matière de migration (CNAM) [nom provisoire]: voir mesure 0.1-3-1 du projet partiel «Transversal» (cf. ch. 5.6.2)

²⁶ Centre d'analyse commun national en matière de migration (nom provisoire): voir mesure 0.1-3-1 du projet partiel «Transversal»

5.2.2 Mesures

Mesure ²³	Explication	Compétence	Unité de réalisation ²⁴	Durée	Indicateurs	Remarques
1.1-2-2: Projet d'optimisation de la procédure d'octroi de visas (POV)	Examen, adaptation et harmonisation par les autorités fédérales et cantonales concernées de tous les processus liés à l'octroi de visas; l'objectif étant d'accélérer ces derniers, de les uniformiser et de les rendre plus transparents et économes en ressources	Responsabilité: ODM Participation: Autorités cantonales compétentes en matière de migrations et d'emploi, DC, groupe de pilotage Visas, AOST	0	Indéterminée	Analyse et documentation des processus liés à l'octroi de visas Approbation des processus optimisés qui doivent être mis en place et du plan de mise en œuvre des mesures Application uniforme des processus par les autorités concernées Définition d'un délai et de compétences pour l'adaptation des processus Approbation de mesures visant à améliorer les processus grâce à des outils techniques et à promouvoir la transparence	-
1.1-3-1: Utilisation plus ciblée de la coopération locale Schengen (CLS) par les représentations à l'étranger	Mise d'outils, de règles de comportement et d'instructions simples à la disposition des représentations à l'étranger afin que ces dernières se servent de manière plus ciblée de la CLS pour se renseigner sur les phénomènes de la migration illégale et du trafic qualifié de migrants et diffuser leurs propres informations sur le sujet	Responsabilité: ODM Participation: DC	2	Indéterminée	Définition des règles relatives à la CLS Définition des moyens de communication Feedbacks standardisés à l'intention des autorités centrales Instructions des autorités centrales aux représentations Examen des mesures lors des inspections périodiques réalisées auprès des représentations suisses à l'étranger	Liée à la mise en œuvre des mesures 1.1-1-1 et 1.1-1-3
1.1-5-1: Memorandum of Understanding (MoU) entre l'administration et les secteurs du tourisme et de l'économie aux fins d'une sensibilisation et d'une harmonisation des activités de marketing	MoU entre les autorités chargées de délivrer les visas, les organes de contrôle à la frontière, Suisse Tourisme et Switzerland Global Enterprise visant à être informé en temps opportun des activités de marketing et de promotion menées dans le secteur du tourisme et à pouvoir élaborer les mesures qui s'imposent	Responsabilité: DC Participation: ODM, Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, SECO, Switzerland Global Enterprise, secteur du tourisme	2	1 an	Conclusion du MoU Organisation de réunions de travail annuelles Coordination des planifications en cours Coordination des demandes d'obtention ou d'augmentation des moyens de marketing formulées par Suisse Tourisme avec la DC	Liée à la mise en œuvre de la mesure 1.1-1-1 et répercussions sur la mesure 2.2-2-2 (projet partiel «Coopération internationale»)

²³ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{re} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

²⁴ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.2.3 Considérations

L'établissement de la liste d'Etats «hot spot» (c'est-à-dire la détermination de pays prioritaires en matière de migration illégale et des intérêts économiques et touristiques de la Suisse dans ces derniers; mesure 1.1-1-1) constitue l'une des principales mesures du projet partiel «Etranger». Cette mesure sert non seulement de fondement à de nombreuses autres mesures relevant du premier filtre mais remplace aussi, selon un principe simple et plus économe en ressources, l'approche «one size fits all» qui prévalait jusqu'à présent pour la formation et l'engagement du personnel consulaire dans le domaine de la lutte contre la migration illégale. Cette liste sert de **base pour planifier les ressources et les tâches** des représentations. Elle permet en outre de mieux appréhender le champ de tension existant entre la lutte contre la migration illégale et la promotion des activités économiques et touristiques de la Suisse. D'autres mesures du projet partiel «Etranger» visent aussi à mieux appréhender ce champ de tension, notamment dans les représentations suisses. Si les collaborateurs consulaires feront toujours office de prestataires pour les personnes qui demandent un visa et apparaîtront toujours comme tels à leurs yeux, on mettra à l'avenir davantage l'accent sur les aspects relevant du domaine de la police, qui jouent déjà un rôle déterminant à l'étranger dans la lutte contre la migration illégale, lors de la formation et de l'engagement des collaborateurs.

La mesure 1.1-5-1, qui requiert la conclusion d'un Memorandum of Understanding (MoU) entre les autorités compétentes en matière de migration et les organes de contrôle à la frontière, d'une part, et les organisations économiques et touristiques, d'autre part, ayant pour but une coordination de leurs activités, sert à encourager les entrées légales et à **promouvoir la place touristique suisse**. En vertu de ce MoU, les acteurs de la promotion économique et touristique informeront régulièrement les autorités compétentes en matière de gestion des frontières des activités de promotion et de marketing prévues, ce qui permettra de minimiser le champ de tension évoqué

plus haut. Les autorités compétentes en matière de gestion des frontières les mettront en contrepartie au courant des derniers développements et phénomènes en matière de migration illégale. Cette mesure doit en outre contribuer à coordonner de façon étroite les demandes de ressources de Suisse Tourisme (moyens de marketing) avec celles de la Direction consulaire du DFAE (ressources dans le domaine des visas).

Bien qu'il ait été conçu comme projet indépendant avant le traitement des objectifs partiels, le projet d'optimisation de la procédure d'octroi de visas (POV) (1.1-2-2) compte, lui aussi, parmi les mesures les plus importantes du 1^{er} filtre. Il vise, eu égard à l'augmentation prévue du nombre de mouvements et aux ressources limitées dont disposent les autorités, à améliorer la qualité de la procédure d'octroi des visas mais aussi à harmoniser les processus et à les rendre plus simples pour les requérants. Les intérêts économiques et touristiques de la Suisse seront ainsi pris en considération en même temps que l'intérêt public justifiant la lutte contre la migration illégale. Pour ce faire, on a commencé par procéder à une documentation de tous les processus intervenant dans la procédure d'octroi des visas – ce qui n'avait encore jamais été fait – afin de déterminer quelles étaient, d'une manière générale, les possibilités d'optimisation dans ce domaine. Les processus types approuvés conjointement seront par la suite appliqués de manière uniforme, ce qui permettra d'accélérer la procédure et de la rendre plus transparente.

Le Comité de pilotage a décidé de ne pas poursuivre les projets de mesures développés à partir de l'objectif partiel 0.2-4²⁷, car ce dernier, qui portait uniquement sur le trafic de migrants, présentait un caractère trop restrictif. Il a considéré que la question de la conditionnalité devait dans l'idéal être discutée dans le cadre de la «coopération en matière de migration internationale». Les autorités responsables de cette plateforme – à savoir, l'ODM, la DDC et la DP – se sont dites prêtes à analyser le besoin de conditionnalité pour chaque cas concret.

²⁷ En Suisse, l'octroi d'aide à des Etats de provenance et de transit de migrants illégaux est lié à la mise en œuvre de mesures visant à combattre le trafic de migrants

En prévision de la mise en œuvre, il convient de tenir compte des relations d'interdépendance qui existent entre les mesures. En raison de ces dernières, un contrôle régulier de l'efficacité des mesures élaborées dans le cadre de ce projet partiel s'avère particulièrement indiqué.

5.2.4 Conséquences financières

Le projet partiel «Etranger» induit principalement des dépenses de **personnel**. Les mesures qui restent à réaliser entraîneront pour l'essentiel des frais de personnel uniques, de l'ordre de 150 jours-homme. Les frais de personnel récurrents, le plus souvent liés à l'actualisation des outils spécifiés dans les mesures, sont nettement inférieurs (25 jours-homme). Les dépenses liées à la mise en œuvre de ces mesures sont essentiellement occasionnées au niveau de l'ODM et de la DC.

Les mesures liées à l'établissement d'une liste d'Etats «hot-spot» (1.1-1-1) induisent une réaffectation des ressources dans les représentations étrangères suisses, et donc des déplacements d'effectifs, mais pas nécessairement une réduction des dépenses.

Les frais de matériel occasionnés par ce projet partiel sont négligeables. Le projet d'optimisation de la procédure d'octroi de visas (POV, mesure 1.1-2-2) est celui qui mobilise le plus de ressources. Les coûts d'initialisation du projet sont estimés à CHF 1,0 mio. et 440 jours-homme environ. A noter que ces dépenses s'étalent sur quatre années. Les coûts liés au projet et les coûts de mise en œuvre sont toutefois couverts par les autorités concernées indépendamment du plan d'action IBM.

La promotion de la migration légale – un des principaux objectifs de la stratégie – pourrait elle aussi avoir des conséquences financières. Les mesures mises en œuvre dans ce domaine visent à garantir que les investissements dans la promotion de la Suisse comme pôle économique et touristique parviennent de manière plus ciblée jusqu'aux bénéficiaires et à ce que leurs effets bénéfiques ne soient pas amoindris par des mesures policières (lutte contre la migration illégale, p. ex.).

5.2.5 Synthèse

Les mesures développées dans le cadre du projet partiel «Etranger» permettent de mieux faire face au phénomène de la migration illégale grâce à une utilisation plus ciblée des ressources disponibles dans les représentations suisses à l'étranger. Elles permettent en outre une coordination plus importante et institutionnalisée entre les activités des organisations économiques et touristiques, d'une part, et celles des autorités chargées de délivrer les visas et des organes de contrôle à la frontière, d'autre part. Enfin, l'optimisation de la procédure d'octroi des visas doit permettre d'encourager les entrées légales en rendant les processus plus simples et plus transparents.

5.3 Projet partiel «Coopération internationale»

5.3.1 Généralités

Le projet partiel «Coopération internationale» regroupe, tout comme le 2^e filtre du modèle à quatre filtres présenté ci-dessus (voir chap. 4), les mesures visant à améliorer la coopération au sein de l'espace Schengen. Deux problématiques ont été identifiées dans la stratégie en ce qui concerne la coopération internationale:

- Intégration institutionnelle limitée de la Suisse dans l'UE (P2.1)
- Coopération et échange d'informations insuffisants à l'échelon politico-stratégique (P2.2)

Cinq objectifs partiels associés à ces problématiques et qui se caractérisent par leur homogénéité thématique ont été traités dans le cadre de ce projet partiel. Le premier (2.1-1) porte sur **l'amélioration de la coopération en matière de sécurité avec l'UE** et ses Etats membres ainsi que sur l'examen de l'adhésion de la Suisse à des comités ou des traités internationaux. La Suisse doit examiner sa position au sein du système de sécurité européen en tenant compte de ses intérêts stratégiques à long terme et la défendre activement.



Les quatre autres objectifs partiels²⁸ visent à améliorer l'échange d'informations parfois lacunaire et à relayer de manière stratégique la position de la Suisse sur le plan international. Pour ce faire, des **facilités d'entrée conformes aux normes de Schengen** seront identifiées et utilisées de manière plus ciblée lors des négociations internationales. Par ailleurs, les positions de la Suisse à l'échelon européen seront au préalable mieux consolidées et les informations à ce sujet seront diffusées de manière plus ciblée à l'ensemble des autorités concernées, ce qui requiert une **position coordonnée, forte et largement soutenue** sur les thèmes traités dans ce contexte.

Sont présentées dans le tableau ci-dessous les mesures élaborées à partir de ces cinq objectifs partiels.

²⁸ 2.1-2, 2.2-1, 2.2-2 et 2.2-3

5.3.2 Mesures

Mesure ²⁹	Explication	Compétence	Unité de réalisation ³⁰	Durée	Indicateurs	Remarques
2.1-1-1: Examen de la participation de la Suisse au European Migration Network (EMN)	Etude sur les conséquences qu'aurait une éventuelle participation pour la Suisse	Responsabilité: ODM Participation: DAE	0	1 an	Décision relative à une participation de la Suisse à l'EMN sur la base des résultats de l'étude	Ces indications se réfèrent uniquement à l'étude. Seule cette dernière fournira des informations sur le coût d'une participation à ce réseau, les réductions de dépenses possibles, les compétences exactes et le calendrier pour la mise en œuvre éventuelle. Elle permettra également de savoir si des adaptations se révèlent nécessaires au niveau organisationnel et institutionnel.
2.1-1-2: Examen relatif à l'introduction en Suisse d'un Registered Traveller Programme (RTP) (étude)	Etude sur les conséquences qu'aurait pour la Suisse l'introduction d'un programme pour des voyageurs enregistrés	Responsabilité: ODM Participation: Cgfr, exploitants des aéroports de Bâle, Genève et Zurich, POCA ZH, DC	0	1 an	Décision relative à l'introduction en Suisse d'un RTP sur la base des résultats de l'étude	Ces indications se réfèrent uniquement à l'étude. Seule cette dernière fournira des informations sur le coût, les réductions de dépenses possibles, les compétences exactes et le calendrier d'une éventuelle mise en œuvre. Elle permettra également de savoir si des adaptations se révèlent nécessaires au niveau organisationnel et institutionnel.
2.1-1-3: Plus grande implication dans le processus de libéralisation du régime des visas UE au profit d'Etats tiers	Mise en avant de l'expérience de la Suisse dans le processus de libéralisation du régime des visas UE au profit d'Etats tiers	Responsabilité: ODM, DAE Participation: OFJ, fedpol, DC, DP	0	Indéterminée	Mise en avant des positions de la Suisse dans le cadre du dialogue sur la libéralisation du régime des visas mené par l'UE avec les Etats tiers Mise sur agenda de la position de la Suisse sur les suppressions de l'obligation de visa envisagées par l'UE, lors de rencontres bilatérales et multilatérales Etablissement d'une vue d'ensemble de la libéralisation du régime des visas	-
2.1-1-4: Examen de la collaboration avec d'autres Etats européens dans les domaines des vérifications d'identité et du retour	Création d'un groupe de travail (GT) chargé d'élaborer des mesures et de coordonner les procédures existant dans le domaine des vérifications d'identité des étrangers (ayant déposé une demande d'asile en Suisse ou demandant une aide au retour) ainsi que dans celui du retour des personnes munies d'un titre de séjour européen avec celles d'autres Etats européens	Responsabilité: ODM Participation: DAE, DDIP, DP	0	Indéterminée	Décision sur la base de l'examen Si l'examen se révèle positif: élaboration de mesures par le GT Organisation de conférences internationales consacrées à ce sujet Collaboration avec d'autres Etats européens à des fins de vérifications d'identité	-

²⁹ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{er} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

³⁰ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.3.2 Mesures

Mesure ²⁹	Explication	Compétence	Unité de réalisation ³⁰	Durée	Indicateurs	Remarques
2.1-1-5: Examen d'une adhésion aux décisions de Prüm relatives à l'amélioration de la prévention et de la poursuite des infractions pénales	Examen approfondi réalisé par les autorités cantonales et fédérales concernées des conséquences d'une participation de la Suisse à la collaboration instituée par le Traité de Prüm	Responsabilité: fedpol Participation: OFROU, ODM, OFJ, DAE, DDIP, PPDIT, AFF, Cgfr, Cdc, CDDIP, SRC, Mission Suisse auprès de l'UE	0	Indéterminée	Évaluation périodique du bien-fondé de l'ouverture de négociations concernant une participation de la Suisse, eu égard à ses intérêts Si les résultats de cette évaluation s'avèrent positifs: ouverture de négociations débouchant sur l'obtention d'avantages pour la Suisse, notamment dans le domaine institutionnel, puis sur une participation	-
2.1-2-1: Détermination de l'ordre de priorité des projets qui seront financés par le biais de l'Internal Security Fund-Frontière (analyse des besoins)	Organisation d'une séance d'information et d'un atelier dans le but de déterminer conjointement l'ordre de priorité des projets à réaliser durant la période 2014 à 2020	Responsabilité: ODM Participation: DAE, DDIP, Cgfr, fedpol, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, DC	0	1 an	L'ordre de priorité a été déterminé	Condition: Participation de la Suisse à l'ISF Frontière
2.2-1-1: Liste d'assouplissements possibles dans le domaine des visas conformes à la législation Schengen	Liste de tous les assouplissements conformes au droit Schengen dans le processus d'octroi des visas	Responsabilité: DC Participation: ODM, OFJ, DAE, DDIP	0	1 an	Etablissement de la liste	Sert de base à la mesure 2.2-1-2
2.2-1-2: Mise en avant de mesures visant à faciliter les entrées lors de négociations d'accords et de partenariats en matière de migration	Mise en avant systématique de la liste des assouplissements pouvant être introduits dans le domaine des visas (mesure 2.2-1-1) lors de négociations de la Suisse avec des États tiers portant sur des accords et des partenariats en matière de migration	Responsabilité: ODM Participation: DAE, DDIP, Cgfr, fedpol, POCA ZH, DC, SRC, DP	2	Indéterminée	Détermination de la stratégie à adopter par les autorités suisses concernées pour ce qui est de la facilitation des entrées lors de négociations avec des États tiers	Liée à la mise en œuvre de la mesure 2.2-1-1

²⁹ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{er} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

³⁰ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.3.2 Mesures

Mesure ²⁹	Explication	Compétence	Unité de réalisation ³⁰	Durée	Indicateurs	Remarques
2.2-1-3: Vade-mecum répertoriant les principes de travail à respecter par les délégations suisses participant à des groupes de travail à l'échelon européen	Elaboration et mise à jour régulière d'un vade-mecum destiné aux délégations suisses participant à des groupes de travail / comités à l'échelon européen, contenant des lignes directrices, des principes et des descriptifs de procédures concrets ainsi qu'une présentation des différents groupes de travail / comités Schengen / Dublin existant au niveau européen	Responsabilité: OFJ, DAE Participation: ODM, DDIP, Cgfr, feopol, DC, représentant des cantons au DPJP pour Schengen/Dublin	0	2 ans	Elaboration et mise à jour régulière du vade-mecum et transmission de ce dernier aux collaborateurs concernés	-
2.2-2-1: Optimisation de la transmission des informations relatives aux positions de la Suisse en matière de migrations au niveau européen	Amélioration des possibilités de recherche sur la plate-forme CH@World pour permettre un suivi plus systématique des positions de la Suisse au niveau européen, d'une part, et des développements relatifs à un dossier intervenant au sein des différents comités, d'autre part.	Responsabilité: OFJ, DAE, Mission de la Suisse auprès de l'UE Participation: Inclusion d'autres autorités cantonales et fédérales en fonction de la situation	0	2 ans	Développement, introduction et mise à jour régulière de la plate-forme d'information optimisée	-
2.2-2-2: Liste de contacts «migration illégale / trafic de migrants»	Etablissement d'une liste des autorités compétentes en matière de gestion des frontières, de migration illégale et de trafic des migrants, des comités internationaux qui s'intéressent à ces domaines et au sein desquels la Suisse est représentée ainsi que des mécanismes de consultation, tout en précisant l'importance de ces thèmes pour IBM	Responsabilité: ODM Participation: Toutes les autorités compétentes en matière de gestion des frontières, de migration illégale et de trafic des migrants	0	Indéterminée	Elaboration et mise à jour périodique de la liste	-

²⁹ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{er} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

³⁰ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.3.3 Considérations

L'analyse des domaines thématiques couverts par ce projet partiel, qui a été réalisée par l'ensemble des autorités concernées, a révélé que la collaboration entre les services administratifs en vue de la défense des intérêts de la Suisse sur la scène européenne fonctionne déjà bien. L'intégration de la Suisse dans les comités européens est dans l'ensemble satisfaisante. C'est la raison pour laquelle les mesures adoptées visent une optimisation des formes existantes de coopération nationale et internationale par des **améliorations ponctuelles**.

L'examen de la collaboration avec les Etats membres de l'UE dans le domaine des vérifications d'identité et des retours (mesure 2.1-1-4) constitue une mesure essentielle pour faire davantage valoir les positions de la Suisse sur la scène européenne. Sont ici visés les déplacements des ressortissants d'Etats tiers dans l'espace Schengen. La crise économique a entre autres eu pour conséquence le fait que des ressortissants d'Etats tiers en possession d'un titre de séjour délivré par un Etat membre de l'UE/AELE viennent en Suisse pour des raisons économiques, dans le but d'y déposer une demande d'asile, d'aide sociale ou d'aide au retour. Ce risque d'abus ne saurait être écarté uniquement par le biais de la collaboration bilatérale avec les Etats tiers, ces derniers n'exerçant bien souvent qu'une influence mineure sur les déplacements de leurs citoyens dans l'espace Schengen. La Suisse peut en revanche chercher des solutions communes en collaborant de manière ciblée avec ses partenaires européens. C'est la raison pour laquelle un groupe de travail sera chargé d'assurer la coordination et la cohérence de la procédure dans le domaine des **vérifications d'identité et des retours de ressortissants d'Etats tiers** en possession d'un titre de séjour légal délivré par un Etat membre de l'UE/AELE.

La mesure 2.1-1-5 est essentielle en matière de coopération au plan européen. Elle prévoit un examen périodique du bien-fondé de la participation de la Suisse à la **collaboration instituée par le Traité de Prüm**. Bien qu'une telle décision ne fasse pas partie de l'acquis de Schengen, les Etats associés à l'Accord de Schengen ont la possibilité de participer à la coopération renforcée instituée par le Traité de Prüm en concluant un accord. Une telle participation permettrait d'améliorer sur le plan opérationnel la lutte contre la criminalité transfrontalière, de combler les éventuelles lacunes de sécurité et de compléter la coopération en matière de sécurité dans le cadre de Schengen.

Les mesures 2.2-1-1 et 2.2-1-2 constituent des mesures phares dans le domaine **Facilitation**, qui concerne tout ce qui a trait à l'encouragement et à la facilitation des entrées légales (voir chap. 4.1). La première vise à identifier tous les assouplissements conformes à l'Acquis de Schengen dont peuvent faire l'objet les formalités d'octroi des visas. La Suisse pourra se servir de ces assouplissements comme d'un atout lors des négociations avec des Etats tiers portant sur des accords de coopération ou des partenariats en matière de migration (mesure 2.2-1-2).

Les autorités représentées dans ce projet partiel ont décidé que l'objectif partiel 2.2-3³¹ ne donnerait lieu à aucune mesure, puisque et les cantons et les autorités fédérales estiment que l'échange d'informations fonctionne bien et est suffisamment institutionnalisé.

Quelques-unes des mesures³² sont déjà en cours de mise en œuvre; elles sont évoquées dans le plan d'action car elles relèvent de la gestion intégrée des frontières. Le coût de ces mesures n'aura toutefois aucun impact sur le coût total du plan d'action puisqu'il est déjà couvert par d'autres budgets.

³¹ Le flux d'informations sur les questions de migration traitées dans les divers comités est régulier et institutionnalisé entre les instances fédérales et les cantons

³² Mesures 2.1-1-2 (introduction d'un Registered Traveller Programme, étude), 2.1-1-3 (plus grande implication dans le processus de libéralisation du régime des visas UE au profit des Etats tiers) et 2.1-1-5 (examen d'une adhésion aux décisions de Prüm relatives à l'amélioration de la prévention et de la poursuite des infractions pénales)

5.3.4 Conséquences financières

A l'exception de la mesure 2.2-1-2 (Mise en avant de mesures visant à faciliter les entrées lors de négociations d'accords et de partenariats en matière de migration), toutes les mesures du projet partiel «Coopération internationale» ont déjà été engagées ou mises en œuvre. Leur financement a été assuré en dehors du plan d'action. La réalisation de la mesure 2.2-1-2 n'exige quasiment pas de ressources supplémentaires.

La réalisation des mesures définies dans le cadre de ce projet partiel induit principalement des **frais de personnel**, essentiellement à l'ODM. L'OFJ, la DAE et la DC participent également au financement de ces mesures.

Les résultats des trois études (mesures 2.1-1-1, 2.1-1-2 et 2.1-1-5), à savoir la décision de participer à une instance, un programme et une autre forme de collaboration, pourraient selon le cas générer des coûts importants. Dans le cas où la participation à la collaboration instaurée par le Traité de Prüm se révélerait intéressante, la Confédération et les cantons se sont d'ores et déjà entendus sur la répartition des moyens financiers.³³

Les mesures visant à faciliter la migration légale telles que la mesure 2.2-1-2 (Mise en avant de mesures visant à faciliter les entrées lors de négociations d'accords et de partenariats en matière de migration) devraient permettre de réduire les dépenses. L'optimisation des processus d'octroi de visa devrait en effet libérer des ressources qui pourront être affectées à la lutte contre la migration illégale. L'optimisation et la simplification des procédures en vue de faciliter les entrées légales accroissent par ailleurs l'attrait de la Suisse comme pôle économique et touristique.

5.3.5 Synthèse

La plupart des mesures prises dans le cadre du projet partiel «Coopération internationale» visent des améliorations ponctuelles de la collaboration existante entre la Suisse et les Etats Schengen, cette dernière étant dans l'ensemble jugée satisfaisante. Il sera à l'avenir ainsi possible d'assurer une plus grande cohérence de la position de la Suisse à l'échelle internationale et de la mettre en avant dans un but déterminé. Lors de négociations avec des Etats tiers, la Suisse pourra faciliter les entrées légales de manière plus ciblée en assouplissant les conditions selon des règles conformes aux normes de Schengen. Par ailleurs, ces mesures permettront d'intensifier l'échange d'informations et de mieux harmoniser les positions des autorités nationales. En outre, les études relatives à une participation éventuelle de la Suisse à des comités ou programmes européens tels que le European Migration Network (EMN), le Registered Traveller Programme et les décisions de Prüm jouent un rôle prépondérant. Les résultats de ces études et les étapes qui suivront dépendent toutefois en partie des négociations entre la Suisse et l'UE sur les questions institutionnelles.

³³ Convention signée le 27.07.2011 entre les autorités fédérales et la CCDJP

5.4 Projet partiel «Frontière»

5.4.1 Généralités

Le projet partiel «Frontière» regroupe les mesures relevant du 3^e filtre du modèle à quatre filtres, c'est-à-dire les mesures de contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen à proprement parler (aéroports).

Le projet partiel couvre six problématiques identifiées dans la stratégie:

- Mise en réseau insuffisante au niveau opérationnel (P2.3)
- Différences entre les normes au sein de certains secteurs du contrôle à la frontière (P3.1)
- Mise en réseau insuffisante des organes de contrôle à la frontière concernant l'échange d'informations et la collaboration (P3.2)
- Technicité croissante du contrôle à la frontière à l'origine de nouveaux défis pour le personnel de contrôle (P3.3)
- Champ de tension entre intérêts de police des frontières et intérêts économiques (P3.4)
- Le système de contrôles frontaliers est contourné par des personnes qui dissimulent leur identité ou échappent à un renvoi immédiat en abusant de la procédure d'asile (P3.5)

Onze objectifs partiels pouvant être classés en plusieurs groupes thématiques ont été définis dans la stratégie à partir de ces problématiques:

Echanges nationaux et internationaux entre les organes de contrôle à la frontière: Une meilleure coordination des activités des six organes de contrôle à la frontière présents sur les douze aéroports de Suisse constituant une frontière extérieure s'avère nécessaire.



Assurance qualité du contrôle à la frontière:

On déplore dans la stratégie des différences de normes dans certains secteurs du contrôle à la frontière, qui seraient en partie dues au fait que plusieurs autorités exercent des activités de contrôle à la frontière.

Formation: Les fonctionnaires affectés au contrôle des frontières sont aujourd'hui, en règle générale, formés par les autorités dont ils dépendent, ce qui explique les différences dans le contenu appris et la pratique de leur activité.

Optimisation des processus: Les processus en matière de contrôle à la frontière sont relativement complexes et parfois inutilement gourmands en ressources en raison du grand nombre d'acteurs impliqués au niveau fédéral et cantonal.

Identification: Plusieurs difficultés d'identification des personnes mises au jour dans la stratégie conduisent à une multiplication des abus chez les migrants en situation d'illégalité et à des lourdeurs qui pourraient être évitées pour les personnes qui voyagent en toute légalité (p. ex. les touristes).

Financement du contrôle à la frontière:

Si l'augmentation constante du trafic de voyageurs est en principe bénéfique pour l'économie suisse, elle requiert la mobilisation permanente de nouvelles ressources dans le domaine du contrôle à la frontière, dont le financement doit être assuré par les pouvoirs publics.

Les quinze mesures élaborées dans le cadre de ce projet partiel sont expliquées plus en détail dans la partie suivante.

5.4.2 Mesures

Mesure ³⁴	Explication	Compétence	Unité de réalisation ³⁵	Durée	Indicateurs	Remarques
2.3-1-1: Echanges avec des organes de contrôle à la frontière étrangers	Entretien de contacts annuels entre chaque organe de contrôle à la frontière des aéroports des catégories A et B et un homologue étranger (niveau stratégique et opérationnel) Annonce des contacts avec l'étranger et partage des informations obtenues au sein du groupe de pilotage Frontières (systématiquement à l'ordre du jour)	Responsabilité: Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH Participation: Groupe de pilotage Frontières	3	Indéterminée	Compte rendu annuel des organes de contrôle à la frontière des aéroports des catégories A et B sur les informations obtenues lors de leurs échanges avec leurs homologues étrangers au sein du groupe de pilotage Frontières	-
2.3-1-2: Visites communes auprès des organes de contrôle à la frontière étrangers	Organisation de visites communes des organes suisses de contrôle à la frontière auprès de leurs homologues étrangers (afin p. ex. de découvrir de nouvelles technologies ou de travailler sur des projets communs) Annonce de ces visites et compte rendu au sein du groupe de pilotage Frontières	Responsabilité: Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH Participation: Groupe de pilotage Frontières	3	Indéterminée	Prise en compte des informations recueillies par les organes suisses de contrôle à la frontière lors de leurs visites communes auprès de leurs homologues étrangers dans les décisions relatives à des projets communs	-
3.1-1-1: Audits mutuels des aéroports constituant une frontière extérieure de l'espace Schengen (contrôle à la frontière)	Elaboration et mise en œuvre d'un concept relatif à l'organisation d'audits réguliers des aéroports des catégories A et B (contrôle à la frontière) Lors des audits: examen du respect des directives nationales et européennes en matière de contrôle à la frontière (notamment dans la perspective des évaluations Schengen) et échange de pratiques éprouvées	Responsabilité: ODM Participation: Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	2	Indéterminée	Organisation à intervalles réguliers d'audits pour les aéroports de catégories A et B	-
3.1-2-1: Outil d'e-learning pour la formation initiale et continue dans le domaine du contrôle à la frontière	Développement d'un outil pédagogique uniforme pour la formation initiale et continue (outil d'e-learning + version imprimable) dans le domaine du contrôle à la frontière, qui couvre tous les secteurs (y compris le profiling)	Responsabilité: Cgfr, POCA ZH Participation: ODM, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS	0	Indéterminée	Mise en service d'un outil uniforme d'e-learning dans le domaine du contrôle à la frontière Amélioration et harmonisation de la formation et, partant, renforcement de la collaboration entre les organes de contrôle à la frontière	-

³⁴ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{er} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

³⁵ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.4.2 Mesures

Mesure ³⁴	Explication	Compétence	Unité de réalisation ³⁵	Durée	Indicateurs	Remarques
3.1-3-1: Coordination des processus d'acquisition dans le domaine du contrôle à la frontière	<p>Annnonce de projets informatiques et de l'acquisition d'infrastructures futurs dans le domaine du contrôle à la frontière au sein du groupe de pilotage Frontières</p> <p>Ce dernier examine le besoin d'achats communs ou coordonnés (p. ex. par la direction du programme « Harmonisation des systèmes informatiques de police suisses [HPI] »)</p>	<p>Responsabilité: Groupe de pilotage Frontières</p> <p>Participation: ODIM, Cgfr, fedpol, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH</p>	1	Indéterminée	Coordination des achats d'outils informatiques et d'infrastructures dans le domaine du contrôle à la frontière par le groupe de pilotage Frontières	-
3.2-1-1: Echange national sur des aspects stratégiques et opérationnels du contrôle à la frontière	Echange institutionnalisé entre les organes de contrôle à la frontière sur des informations stratégiques et opérationnelles au sein du groupe de pilotage Frontières (systématiquement à l'ordre du jour)	<p>Responsabilité: Groupe de pilotage Frontières</p> <p>Participation: Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH</p>	2	Indéterminée	Discussion systématique entre les organes de contrôle à la frontière sur des informations stratégiques et opérationnelles au sein du groupe de pilotage Frontières	-
3.2-1-2: Examen d'une restructuration des groupes de travail existants dans le domaine du contrôle à la frontière	Examen d'une restructuration possible des groupes de travail existants de manière à éviter leur multiplication et donc une augmentation de la charge de travail des organes de contrôle à la frontière	<p>Responsabilité: ODM</p> <p>Participation: Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH</p>	1	1 an	Pas de charge de travail supplémentaire engendrée par les séances des groupes de travail créés dans le domaine du contrôle à la frontière après prise de connaissance du plan d'action IBM	-
3.4-1-1: Participation des exploitants d'aéroports aux coûts du contrôle à la frontière et clarification juridique des catégories d'aéroports	Restauration d'une obligation légale pour les exploitants des aéroports constituant une frontière extérieure de l'espace Schengen de mettre gracieusement à la disposition des organes de contrôle à la frontière compétents les locaux, l'infrastructure et les appareils techniques nécessaires à l'exécution des contrôles à la frontière et des renvois	<p>Responsabilité: ODM</p> <p>Participation: OFAC, OFJ</p>	1	Indéterminée	Participation des exploitants d'aéroports aux coûts des locaux, de l'infrastructure et des appareils techniques nécessaires à l'exécution des contrôles à la frontière	-

³⁴ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{er} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

³⁵ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.4.2 Mesures

Mesure ³⁴	Explication	Compétence	Unité de réalisation ³⁵	Durée	Indicateurs	Remarques
3.4-1-2: Examen de la suppression du régime d'exception pour les vols non-Schengen en provenance ou à destination des aéroports de catégorie D	Examen de la suppression du régime d'exception existant actuellement pour les aéroports de catégorie D (qui ne constituent pas une frontière extérieure mais qui peuvent ponctuellement obtenir des autorisations de l'ODIM pour des vols non-Schengen) Définition des conditions à remplir par les aéroports pour pouvoir proposer en permanence des vols non-Schengen (frontière extérieure Schengen)	Responsabilité: ODIM, AFD/DGD Participation: OFAC, Cgfr, exploitants des aéroports de Saanen, Mollis, Emmen et Buochs, POCA BE, POCA GL, POCA LU, POCA NW, POCA ZH	2	1 an	Décision sur la base de l'examen Si l'examen se révèle positif: Suppression du régime d'exception pour les vols non-Schengen en provenance ou à destination des aéroports de catégorie D Liste des conditions à remplir par les aéroports pour pouvoir proposer en permanence des vols non-Schengen (frontière extérieure de l'espace Schengen)	-
3.5-1-1: Concept général d'utilisation des données relatives aux passagers aériens	Elaboration d'un concept général d'utilisation des données relatives aux passagers aériens (notamment des données relevant de l'Advanced Passenger Information [API] et du Passenger Name Record [PNR])	Responsabilité: ODIM, fedpol Participation: OFAC, OFJ, DAE, DDIP, PFPD, Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, CCPCS, SRC	2	1 an	Approbation du concept général par le Conseil fédéral Partage d'expériences relatives à l'utilisation des données des passagers aériens avec au moins un autre Etat Schengen Garantie de suivi par le concept général	-
3.5-1-2: Contrôles automatisés à la frontière dans les aéroports	Organisation de contrôles automatisés à la frontière pour les citoyens suisses et les ressortissants de l'UE/AELE majeurs dans les aéroports (lors du franchissement d'une frontière extérieure Schengen)	Responsabilité: Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA ZH Participation: POCA SO, POCA VS, fedpol	3	Indéterminée	10% des citoyens suisses et des ressortissants de l'UE/AELE majeurs font l'objet d'un contrôle automatisé aux frontières extérieures suisses de l'espace Schengen	-
3.5-1-3: Stratégie pour l'exécution de contrôles ponctuels aux portes d'embarquement	Définition d'une stratégie pour l'exécution de contrôles anticipés à la frontière et de contrôles intra-Schengen motivés du point de vue policier aux portes d'embarquement par chaque organe de contrôle à la frontière Echange périodique de stratégies et d'informations au sein du groupe de pilotage Frontières	Responsabilité: Cgfr, POCA GE, POCA ZH Participation: POCA BE, POCA SO, POCA VS, groupe de pilotage Frontières	0	Indéterminée	Multiplication des arrestations, dès les portes d'embarquement, des passagers aériens ne remplissant pas les conditions d'entrée	-

³⁴ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{re} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

³⁵ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.4.2 Mesures

Mesure ³⁴	Explication	Compétence	Unité de réalisation ³⁵	Durée	Indicateurs	Remarques
3.5-1-4: Entretien de contacts avec les compagnies aériennes	Entretien de contacts étroits entre les organes de contrôle à la frontière et les compagnies aériennes présentes sur les aéroports Initiation du personnel des compagnies aériennes à la reconnaissance de la migration illégale	Responsabilité: Cgfr, compagnies aériennes, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH Participation: Groupe de pilotage Frontières	0	Indéterminée	Diminution du nombre de passagers aériens qui se présentent aux frontières extérieures de l'espace Schengen sans être munis des documents de voyage requis et qui, de fait, ne remplissent pas les conditions d'entrée	-
3.5-1-5: Intervention plus fréquente des Airline Liaison Officers (ALO) (concept)	Elaboration d'un concept prévoyant l'augmentation du nombre d'ALO en fonction des besoins Objectif: s'assurer d'une diminution du nombre de passagers aériens qui se présentent aux frontières extérieures Schengen et qui ne remplissent pas les conditions d'entrée (grâce à des contrôles anticipés réalisés par les ALO aux destinations de départ)	Responsabilité: organe de pilotage ALO Participation: POCA ZH	3	1 an	Réduction du nombre d'interdictions d'entrée prononcées à l'encontre de passagers aériens provenant de destinations où les ALO sont présents	Recoupements avec la mesure 1.1-1-2 (projet partiel «Etranger»)
3.5-1-6: Examen de la possibilité pour l'ODM de déléguer sa compétence en matière de renvoi aux organes de contrôle à la frontière	Examen relatif à une adaptation des bases légales existantes visant à permettre à l'ODM d'habiliter les organes de contrôle à la frontière à prononcer des décisions de renvoi motivées et susceptibles de recours	Responsabilité: ODM Participation: Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	2	1 an	Décision sur la base de l'examen Si l'examen se révèle positif: Possibilité pour l'ODM de déléguer sa compétence en matière de renvoi aux organes de contrôle à la frontière	-

³⁴ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{er} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

³⁵ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.4.3 Considérations

Les mesures 3.1-3-1 (**coordination des processus d'acquisition et des processus** dans le domaine du contrôle à la frontière), 3.4-1-1 (**participation des exploitants d'aérodromes aux coûts du contrôle à la frontière**) et clarification juridique des catégories d'aérodromes) et 3.5-1-1 (**concept général d'utilisation des données relatives aux passagers aériens**) sont, du fait de leur impact au niveau financier et opérationnel, les mesures les plus importantes qui ont été prises dans le cadre du projet partiel «Frontière».

Une poignée de mesures couvrent plusieurs objectifs partiels à la fois. La mesure 3.1-1-1 (audits mutuels des aéroports constituant une frontière extérieure de l'espace Schengen / contrôle à la frontière), par exemple, vise à atteindre les objectifs partiels 3.1-1 (uniformisation des bonnes pratiques) et 3.2-1 (échange national entre les organes de contrôle à la frontière).

Les autorités concernées ont décidé, après mûre réflexion, de n'élaborer aucune mesure pour l'objectif partiel 3.2-3 défini dans la stratégie (les programmes de stages/d'échanges institutionnalisés entre les organes de contrôle à la frontière sont encouragés). Les programmes de stages et de formations mobilisent en effet des ressources relativement importantes, les collaborateurs concernés ne possédant souvent pas les connaissances requises sur les systèmes et processus auxquels ils ont affaire pour être considérés comme des collaborateurs à part entière et ayant par conséquent besoin d'être étroitement encadrés. Les organes de contrôle à la frontière participent de toute façon d'ores et déjà à des programmes d'échanges avec leurs homologues européens dans le cadre de FRONTEX. En outre, des échanges entre les organes suisses de contrôle à la frontière ont déjà lieu dans certains secteurs spécialisés (p. ex. la vérification de documents). Comme le coût généré par l'augmentation de ces activités – très gourmandes en ressources – serait disproportionné par rapport aux bénéfices attendus, les organes de contrôle à la frontière ont renoncé à adopter des mesures institutionnalisées dans ce domaine.

En Suisse, le contrôle des frontières est assuré par une autorité fédérale et cinq autorités cantonales. La plupart des mesures visent à **améliorer la collaboration** entre ces autorités. Beaucoup sont toutefois en contradiction avec la volonté affichée de ne pas accroître le besoin de ressources dans le domaine du contrôle à la frontière, risque le plus important encouru lors de la mise en œuvre des mesures.

Certaines mesures présentent des recouvrements avec celles prises dans le cadre d'autres projets partiels («Coopération internationale», «Transversal»), en particulier celles concernant la collaboration avec les compagnies aériennes (échange de données relatives aux passagers aériens, facilitation des entrées, entretien de contacts).

De plus, certaines mesures comme la mesure 3.4-1-2 (examen de la suppression du régime d'exception pour les vols non Schengen en provenance ou à destination des aéroports de catégorie D) ne comprennent que la mise sur pied d'un groupe de travail chargé d'examiner un objectif visé. Cela s'explique par le fait que la concrétisation de ces mesures nécessite la participation de différents acteurs, laquelle n'a pas pu être satisfaisante compte tenu du court délai à disposition pour l'élaboration des travaux relatifs aux projets partiels.

Enfin, il convient de souligner que les effets de la plupart de ces mesures sur la migration illégale, la criminalité internationale et l'activité des passeurs sont rarement mesurables. Le fait qu'il n'existe pour plusieurs facteurs guère de chiffres sur la situation actuelle et que les phénomènes en question sont influencés par de trop nombreux autres paramètres n'autorise que des déductions approximatives sur les effets de ces mesures.

5.4.4 Conséquences financières

Les mesures qui n'ont pas encore été mises en œuvre dans le cadre du projet partiel «Frontière» induiront des **coûts uniques**, pris en charge pour moitié par les autorités fédérales, pour moitié par les autorités cantonales (frais de matériel estimés à CHF 3 mio. et env. 400 jours-homme). Il n'y aura vraisemblablement **pas de réduction unique des coûts**.

L'évaluation fait apparaître pour les **coûts annuels** les dépenses et réductions suivantes: dépenses pour les frais de matériel d'env. CHF 1 mio. et 50 jours-homme, réductions au niveau des frais de matériel d'env. CHF 2 mio. et 2100 jours-homme. Si les dépenses sont essentiellement imputables à la Confédération, les réductions de coûts bénéficient en premier lieu aux cantons.

A noter que la majorité des dépenses et des réductions de coûts sont liées à un petit nombre de mesures. Les dépenses sont essentiellement induites par la mesure 3.5-1-2 (Contrôles automatisés à la frontière dans les aéroports). Quant aux réductions de coûts, elles devraient être principalement induites par les mesures 3.4-1-1 (Participation des exploitants d'aérodromes aux coûts du contrôle à la frontière et clarification juridique des catégories d'aérodromes) et 3.5-1-2 (Contrôles automatisés à la frontière dans les aéroports).

5.4.5 Synthèse

Les mesures élaborées dans le cadre du projet partiel «Frontière» couvrent l'ensemble du domaine du contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

La structure fédérale, qui compte six organes de contrôle à la frontière (une autorité fédérale et cinq autorités cantonales) ayant en charge les douze aéroports constituant une frontière extérieure, requiert une coordination importante. C'est la raison pour laquelle le contenu de la formation destinée aux

fonctionnaires chargés du contrôle à la frontière sera harmonisé et l'échange national et international institutionnalisé. De plus, la qualité du contrôle à la frontière sera à l'avenir contrôlée en permanence, ce qui se révélera payant lors des évaluations Schengen réalisées par l'UE. En outre, plusieurs améliorations permettront d'accroître l'efficacité de la collaboration entre les acteurs concernés dans différents domaines (p. ex. celui des acquisitions).

En ce qui concerne l'identification des passagers aériens, plusieurs mesures visent à ce que les contrôles à la frontière subis par les personnes voyageant en toute légalité (p. ex. les touristes ou les personnes en voyage d'affaires) se déroulent de manière plus fluide et plus rapide et à ce que les migrants en situation d'irrégularité soient démasqués et appréhendés plus rapidement et plus facilement.

Enfin, une mesure qui prévoit une participation des exploitants d'aérodromes au financement de l'infrastructure nécessaire au contrôle à la frontière vise à garantir une répartition des coûts qui tienne mieux compte du principe de causalité.

5.5 Projet partiel «Suisse»

5.5.1 Généralités

Le projet partiel «Suisse» regroupe les mesures relatives à l'espace intérieur auxquelles ont donné lieu les neuf objectifs partiels définis à partir des problématiques suivantes:

- Mise en réseau insuffisante au niveau opérationnel (P2.3)
- La répartition inégale des tâches d'exécution donne des fausses incitations (P4.2)
- Pratique hétérogène et difficultés dans la reconnaissance des falsifications, les enquêtes, les poursuites pénales et l'exécution (des mesures de contrainte/renvois) (P4.3)
- Lutte insuffisante contre le trafic de migrants effectué par métier (P0.3)

Toutes ces problématiques montrent le potentiel d'amélioration existant dans la lutte nationale contre la migration illégale et le trafic organisé de migrants.

L'objectif partiel 2.3-2, défini à partir de la première problématique, vise à **améliorer les échanges** en matière de migration illégale entre les autorités de police suisses mais aussi entre ces dernières et leurs homologues européennes, ce qui permettra d'institutionnaliser la coopération entre les autorités de police dans l'espace Schengen et de garantir l'échange d'informations, qui est important pour lutter contre la migration illégale.



D'autres objectifs partiels³⁶ visent à orienter davantage la politique migratoire en tenant compte d'intérêts à long terme et à harmoniser la **pratique en matière d'exécution**. Une répartition inégale des charges d'exécution rend difficile la mise en place d'une pratique uniforme et donc efficace en matière de renvoi. Des mécanismes de compensation des charges et d'incitation ainsi que des centres de compétence supracantonaux³⁷ doivent ici permettre de remédier à la situation. Une poursuite plus systématique du trafic de migrants présuppose en outre une réduction au minimum du nombre d'interfaces, ce que vise l'objectif partiel 4.3-2.

Comme le révèle l'objectif partiel 4.3-5, il est nécessaire de **former** et de **sensibiliser de manière plus ciblée** les acteurs concernés pour pouvoir lutter efficacement contre le trafic de migrants. Le trafic organisé de migrants doit, d'une manière générale, être poursuivi de manière plus systématique (objectif partiel 0.3-2).

Les mesures élaborées à partir des objectifs partiels susmentionnés sont présentées dans le tableau ci-dessous.

³⁶ Objectifs partiels 4.2-1, 4.2-2, 4.2-3 et 4.3-1

³⁷ Objectif partiel 4.2-4

5.5.2 Mesures

Mesure ³⁸	Explication	Compétence	Unité de réalisation ³⁹	Durée	Indicateurs	Remarques
4.2-2-1: Mécanismes de compensation des charges d'exécution dans les domaines de la LETr et de l'asile (étude de faisabilité)	Etude montrant la répartition inégale des charges d'exécution existant dans le domaine de la LETr et de l'asile et examinant plusieurs mécanismes de compensation des charges et d'incitation	Responsabilité: ODM Participation: Cantons	1	1 an	Fin de l'étude de faisabilité	Cette mesure couvre les objectifs partiels 4.2-1 à 4.2-3.
4.2-4-1: Phase d'essai d'un centre de compétence pour le traitement de cas LETr issus du trafic ferroviaire à Berne (étude de faisabilité)	Etude sur les possibilités et l'aménagement d'une phase d'essai d'un centre de compétence opérationnel à Berne pour le traitement des cas LETr cantonaux et supracantonaux	Responsabilité: EMF de la ville de Berne, Cgfr Participation: ODM	2	1 an	Fin de l'étude de faisabilité Evaluation de l'étude aboutissant à une décision concernant la mise en œuvre d'une phase d'essai à Berne	Ces indications se réfèrent uniquement à l'étude. Seule cette dernière fournira des informations sur le coût de cette phase d'essai, les réductions de dépenses possibles, les compétences exactes et le calendrier pour une mise en œuvre éventuelle. Elle permettra également de savoir si des adaptations se révèlent nécessaires au niveau organisationnel et institutionnel
4.3-1-1: Liste d'Etats problématiques du point de vue de l'exécution	Etablissement et mise à jour d'une liste relative à la collaboration avec les pays d'origine dans les domaines partiels « identification », « établissement de documents de voyage » et « organisation de vols spéciaux », qui servira de base pour l'harmonisation de la politique migratoire extérieure en matière de retour	Responsabilité: ODM	0	Indéterminée	Augmentation du nombre de départs (mesurable grâce à la statistique des départs)	La mesure est déjà mise en œuvre (par arrêté fédéral du 15.06.2012) et sert de base à la mesure 4.3-1-2
4.3-1-2: Intégration de la liste des pays prioritaires selon la perspective des retours dans la structure de coopération en matière de migration internationale (structure IMZ)	Intégration de la liste des pays prioritaires selon la perspective des retours (voir mesure 4.3-1-1) dans la structure IMZ	Responsabilité: ODM Participation: DDC, DP, SECO, participation d'autres autorités en fonction de la situation	0	Indéterminée	Plus grande disposition des Etats concernés à coopérer avec la Suisse lors de la réadmission de leurs propres ressortissants	Liée à la mise en œuvre de la mesure 4.3-1-1

³⁸ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{re} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

³⁹ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.5.2 Mesures

Mesure ³⁸	Explication	Compétence	Unité de réalisation ³⁹	Durée	Indicateurs	Remarques
4.3-4-1: Titres de séjour biométriques (examen)	Remplacement des documents d'identité existants par des documents ayant le format d'une carte de crédit, protégés contre les falsifications Examen de la possibilité et du besoin de doter les titres de séjour des ressortissants de l'UE/AELE de données biométriques	Responsabilité: ODM, ASM Participation: Cgfr, fedpol, participation d'autres autorités en fonction de la situation	0	3 ans	Les résultats de l'examen / du projet sont disponibles En cas d'introduction des titres de séjour biométriques: Diminution du nombre de titres de séjour falsifiés (objectif: nombre de falsifications ne dépassant pas les 60 sur une production totale d'environ 1 mio)	Mesure qui s'inscrit dans le cadre du projet existant NCE UR3 ⁴⁰
4.3-5-1: Formation à la lutte contre le trafic qualifié de migrants à l'Institut suisse de police (ISP) et réunions/matériels de sensibilisation et d'information	Formation et sensibilisation des autorités concernées à la lutte contre le trafic qualifié de migrants	Responsabilité: fedpol, CCPCS, ISP Participation: Toutes les autorités communales, cantonales et fédérales concernées par la lutte contre le trafic de migrants	1	Indéterminée	Cours en allemand et en français sur la lutte contre le trafic de migrants proposé par l'ISP Organisation par le corps de police et le Cgfr de formations internes sur la lutte contre le trafic qualifié de migrants Information et sensibilisation d'autres autorités	Liée à la mise en œuvre des mesures 0.3-2-1 à 0.3-2-3
0.3-2-1: Attribution claire des enquêtes menées dans le domaine du trafic qualifié de migrants	Attribution expresse des compétences en matière d'enquête dans le domaine de trafic qualifié de migrants dans les cantons Recommandation de la CCPCS/CCDJP pour une attribution à la police criminelle	Responsabilité: Autorités cantonales chargées de mener des enquêtes Participation: CCPCS / CCDJP	1	1 an	Attribution claire des compétences (en matière d'enquête) au sein des cantons à une unité d'organisation dotée de moyens de police criminelle La recommandation a été formulée par la CCPCS / CCDJP et est mise en œuvre	Répercussions sur les mesures 0.3-2-2 et 0.3-2-3
0.3-2-2: Nomination de spécialistes en matière de lutte contre le trafic qualifié de migrants au sein de la police et des ministères publics	Nomination explicite et formation de spécialistes en matière de lutte contre le trafic qualifié de migrants au sein des autorités cantonales chargées de mener des enquêtes et des ministères publics cantonaux	Responsabilité: Autorités cantonales chargées de mener des enquêtes et ministères publics cantonaux Participation: CCPCS / CCDJP / CPS	1	1 an	Nomination et formation effectives de spécialistes par l'autorité chargée de mener des enquêtes et le ministère public compétents La recommandation a été formulée par la CCPCS / CCDJP / CPS et est mise en œuvre	Liée à la mise en œuvre de la mesure 0.3-2-1

³⁸ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{er} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

³⁹ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

⁴⁰ NCE: Nouvelle carte pour étranger, UR3; 3^e unité de réalisation du projet

5.5.2 Mesures

Mesure ³⁸	Explication	Compétence	Unité de réalisation ³⁹	Durée	Indicateurs	Remarques
0.3-2-3: Nomination d'équipes d'enquête spécialisées dans le trafic qualifié de migrants	Nomination de groupes d'intervention au sein des autorités chargées de mener des enquêtes mises en place dans le cadre de la mesure 0.3-2-1 pour les affaires de trafic qualifié de migrants nécessitant des enquêtes approfondies	Responsabilité: Autorités cantonales chargées de mener des enquêtes Participation: CCPCS / CCDJP	1	1 an	Nomination effective de groupes d'intervention au sein des autorités cantonales chargées de mener des enquêtes La recommandation a été formulée par la CCPCS / CCDJP et est mise en œuvre	Liée à la mise en œuvre de la mesure 0.3-2-1
0.3-2-4: Compétence fédérale facultative en matière de poursuite pénale du trafic qualifié de migrants (examen)	Examen d'une compétence fédérale facultative pour engager des poursuites pénales dans le domaine du trafic qualifié de migrants, même si les conditions d'une organisation criminelle au sens du CP ne sont pas remplies	Responsabilité: OFJ Participation: Ministère public de la Confédération, fedpol, CCPCS, CPS	0	Indéterminée	Les résultats de l'examen / du projet sont disponibles. Selon les résultats: Les conditions légales et conventionnelles pour la compétence facultative fédérale sont réunies	La mesure est examinée par un groupe de travail mis en place par la CCDJP chargé notamment d'analyser la collaboration entre les autorités compétentes. Un autre groupe de travail, placé sous la direction de l'OFJ et qui examine les modifications dont devrait éventuellement faire l'objet le droit fédéral, participe aussi à ces travaux.
0.3-2-5: Traitement plus systématique des indices dans le domaine du trafic qualifié de migrants	Amélioration de la collaboration entre le Cgfr et les autorités cantonales chargées de mener des enquêtes dans le domaine du trafic qualifié de migrants grâce à la définition de processus généraux et à la conclusion de conventions standard	Responsabilité: Cgfr, autorités cantonales chargées de mener des enquêtes Participation: CCPCS	1	Indéterminée	Elaboration de processus généraux et conclusion de conventions standard Augmentation du nombre d'affaires de trafic de migrants reprises par les autorités cantonales chargées de mener des enquêtes Augmentation du nombre de données sur le trafic des migrants à disposition pour l'analyse criminelle opérationnelle	-
0.3-2-6: Obtention d'informations sur le trafic de migrants lors de la première audition d'asile	Ratissage plus large lors de la première audition des requérants d'asile (dans le cadre de la phase d'essai à Zurich) afin d'obtenir des informations sur des trafiquants de migrants, mais aussi traitement et diffusion systématiques des informations recueillies	Responsabilité: ODM Participation: Cgfr, fedpol, autorités de police cantonales et communales	1	2 ans	Communication régulière, ciblée et adaptée au destinataire des données sur le trafic des migrants fournies par les requérants d'asile aux autorités de police compétentes	Des clarifications supplémentaires sont nécessaires pour cette mesure, notamment en ce qui concerne le traitement des données et les adaptations de lois éventuelles

³⁸ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{re} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

³⁹ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.5.3 Considérations

Sept mesures visant à **lutter de manière plus générale contre le trafic de migrants**⁴¹ ont été prises dans le cadre du projet partiel «Suisse». Au premier plan figurent les mesures destinées à accroître l'efficacité de la poursuite des infractions et à simplifier les enquêtes impliquant différentes autorités grâce à une répartition claire des compétences ne portant pas atteinte aux compétences des cantons. La mesure 0.3-2-4 se révèle particulièrement importante pour les enquêtes d'envergure; une compétence fédérale facultative permettrait aux cantons – pour autant qu'ils le souhaitent – de laisser à la Confédération le soin de se charger des procédures pénales menées dans les affaires de trafic qualifié de migrants, même si ces dernières ne relèvent pas du crime organisé, ce qui aurait pour effet d'alléger – lorsqu'ils le souhaitent – leur charge de travail mais aussi de simplifier et d'accroître l'efficacité de la poursuite des infractions dans ces affaires qui relèvent bien souvent de la compétence de plusieurs cantons. Les travaux relatifs à cette mesure ont été réalisés par deux groupes de travail mis sur pied sur mandat de la CCDJP, auquel ont participé tous les acteurs concernés. Deux jalons importants ont pu être posés. En novembre 2013, une convention-cadre portant sur le renforcement et l'amélioration de la coordination de la collaboration entre la Police judiciaire fédérale (PJF) et les corps de police cantonaux et communaux a été signée entre le DFJP et la CCDJP. Une recommandation sur la collaboration en matière de lutte contre la criminalité complexe (traite des êtres humains, notamment) a par ailleurs été signée entre le Ministère public de la Confédération et la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS, aujourd'hui CPS), également en novembre 2013. Cette recommandation vise à améliorer la coordination et à promouvoir l'entraide et l'échange d'informations entre les ministères publics cantonaux et celui de la Confédération. Les autres mesures en matière de lutte contre le trafic de migrants visent à améliorer la collecte d'informa-

tions relatives à ce phénomène mais aussi à former et à sensibiliser de manière plus ciblée les autorités concernées.

L'étude de faisabilité portant sur la mise en œuvre à Berne d'une phase d'essai d'un **centre de compétence** pour le traitement des cas de migration illégale constitue une autre mesure phare prise dans le cadre du projet partiel «Suisse» (mesure 4.2-4-1). Cette étude examinera si – et, le cas échéant, dans quelle mesure – un centre de traitement associant plusieurs autorités peut permettre d'améliorer la coopération. Le centre sera exploité de manière conjointe par le Cgfr et l'EMF de la ville de Berne. Les cas de séjours illégaux issus du trafic ferroviaire et détectés par le Cgfr seront transmis aux autorités de police, la mise en détention en vue du renvoi ou de l'expulsion selon la LEtr sera ordonnée et les documents de voyage seront organisés. Au vu des expériences pratiques déjà réalisées, des besoins du service, de la situation géostratégique et de l'étroite collaboration des autorités concernées, Berne semble être la ville idéale pour accueillir un tel projet pilote. Les détails seront éclaircis dans le cadre de l'étude.

Les mesures **en matière d'exécution** 4.3-1-1 (liste d'Etats problématiques du point de vue de l'exécution) et 4.3-1-2 (intégration de la liste des pays prioritaires selon la perspective des retours dans la structure IMZ), élaborées suite à un arrêt du Conseil fédéral datant de juin 2012, ont déjà été mises en œuvre. Elles contribuent à améliorer la collaboration avec les pays de provenance dans le domaine des retours, permettant ainsi de mettre en place une politique à long terme et constante en matière d'exécution.

Aucune mesure n'a été élaborée pour l'objectif partiel 2.3-2⁴², les autorités qui participaient au projet partiel «Suisse» ayant estimé que cet objectif pouvait être atteint dans le cadre de la collaboration existante et donc sans mesure concrète. Il en va de même pour l'objectif partiel 4.3-2.⁴³ Fortes de leur expérience,

⁴¹ Mesures 0.3-2-1 à 0.3-2-6 et 4.3-5-1

⁴² Les conférences de policiers nationales échantonnent régulièrement des informations relatives à la lutte contre la migration irrégulière et le trafic de migrants effectué par métier avec les conférences de policiers à l'étranger, en particulier celles des pays voisins

⁴³ En matière d'exécution, les interfaces sont réduites à un minimum, les interfaces restantes ne faisant pas obstacle à l'exécution des mesures

notamment dans le domaine opérationnel, les autorités ayant participé à ce projet ont été unanimes sur le fait que les difficultés actuelles auxquelles se heurte la collaboration ne sont pas liées à des problèmes d'interface.

Les mesures seront mises en œuvre **aux trois échelons étatiques**. Des acteurs ayant des intérêts divergents et une orientation opérationnelle ou stratégique propre seront donc impliqués, ce qui devrait compliquer le processus.

5.5.4 Conséquences financières

La réalisation des mesures définies dans le cadre du projet partiel «Suisse» nécessite essentiellement des **ressources en personnel**.

La plupart des mesures définies dans le domaine du trafic des migrants impliquent en premier lieu des adaptations organisationnelles. Les frais de personnel et les autres dépenses sont donc négligeables. A l'inverse, les mesures 0.3-2-4 (Compétence fédérale facultative en matière de poursuite pénale du trafic qualifié de migrants [examen]) et 0.3-2-6 (Obtention d'informations sur le trafic de migrants lors de la première audition d'asile) peuvent générer pour la Confédération d'importants frais de personnel dans le domaine des poursuites judiciaires ou de l'évaluation des informations. Les coûts et leur répartition seront dans la mesure du possible évalués dans le cadre des travaux de mise en œuvre.

La mesure 4.3-4-1 (Titres de séjour biométriques [examen]), très coûteuse, a été intégrée à une structure de projet séparée.⁴⁴ Les dépenses correspondantes sont donc imputées en dehors du plan d'action, tant au niveau fédéral et cantonal.

Les coûts relatifs à l'étude prévue par la mesure 4.2-4-1 (Phase d'essai d'un centre de compétence pour le traitement de cas LEtr issus du trafic ferroviaire à Berne [étude de faisabilité]) sont pris en charge par les deux autorités compétentes (CGF et EMF de la ville de Berne). Ces travaux impliquent pour chacune des instances env. 50 jours-homme. L'étude permettra d'évaluer les coûts d'exploitation d'un tel centre de compétence.

Les conséquences financières de la compensation des charges d'exécution seront analysées dans le cadre de l'étude de faisabilité spécifiée dans la mesure 4.2-2-1 (Mécanismes de compensation des charges d'exécution dans les domaines de la LEtr et de l'asile [étude de faisabilité]).

5.5.5 Synthèse

Les mesures prises dans le cadre du projet partiel «Suisse» permettent en premier lieu de lutter de manière plus efficace contre le trafic de migrants, grâce à une répartition claire des compétences, à la collecte de toutes les informations disponibles sur ce phénomène ainsi qu'à une formation et une sensibilisation plus spécifiques des autorités concernées. Les lacunes existant dans le domaine des exécutions seront comblées de manière ciblée dans le cadre du projet pilote relatif à un centre de compétence associant plusieurs autorités. Par ailleurs, une étude se penchera sur les mécanismes de compensation des charges possibles. L'établissement de titres de séjour mieux protégés contre la falsification grâce à des adaptations techniques permettra également de lutter de manière efficace contre la migration illégale.

⁴⁴ NAA RE3, un projet de l'ODM et de l'ASM

5.6 Projet partiel «Transversal»

5.6.1 Généralités

L'appellation du projet partiel «Transversal» est, à elle seule, révélatrice de la variété et de l'hétérogénéité des objectifs partiels traités: ce projet partiel regroupe tous les objectifs partiels qui ne peuvent, du fait de leur caractère transversal, être rattachés clairement à l'un des quatre filtres. Voici les problématiques ayant servi de points de départ:

- Obtention, diffusion et/ou utilisation insuffisantes des informations sur place (P1.1)
- Certaines personnes arrivent aux frontières extérieures alors qu'elles ne remplissent pas les conditions d'entrée et que leur transport aurait dû être empêché (P1.2)
- Mise en réseau et échange d'informations insuffisants (P4.1)
- L'exécution des renvois est éludée par des personnes qui échappent à un renvoi immédiat en déposant une demande d'asile a priori vaine (P4.4)
- Manque d'informations et d'analyses (P0.1)
- Echanges insuffisants entre les niveaux politico-stratégique et opérationnel (P0.2)
- Lutte insuffisante contre le trafic de migrants effectué par métier (P0.3)

18 objectifs partiels, pouvant être répartis en quatre groupes thématiques, ont été définis dans la stratégie à partir de ces problématiques.

Le groupe le plus important, qui compte onze objectifs partiels, est le groupe **«flux d'informations et analyse»**. Il rassemble tous les objectifs partiels ayant trait à la génération de données brutes, aux flux d'informations circulaires entre autorités et à l'analyse stratégique détaillée dans le domaine de la migration (notamment illégale).

Le groupe d'objectifs partiels **«systémique»** comprend les objectifs partiels qui visent une meilleure utilisation des systèmes et des processus existants. Toutes les banques de données pertinentes suscep-



tibles d'être consultées durant un processus de migration classique (en particulier migration illégale) seront utilisées systématiquement. En outre, les données personnelles seront systématiquement comparées à l'appui des bases légales et techniques requises.

Un autre groupe réunit les objectifs partiels portant sur la procédure d'asile (groupe d'objectifs partiels **«asile»**) et visant notamment une accélération des processus. Comme de nombreuses mesures ont déjà été élaborées dans ce domaine sous la direction de l'ODM indépendamment du présent plan d'action (notamment pour accélérer les processus) et sont, pour certaines, déjà en cours de mise en œuvre, le plan d'action se contente de les évoquer.

Enfin, le groupe **«coopération aux frontières extérieures»** rassemble les objectifs partiels visant à diminuer le nombre de personnes ne remplissant pas les conditions d'entrée (dites INAD) lorsqu'elles se présentent aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

Sont présentées ci-dessous les 23 mesures devant permettre d'atteindre ces objectifs partiels.

5.6.2 Mesures

Mesure ⁴⁵	Explication	Compétence	Unité de réalisation ⁴⁶	Durée	Indicateurs	Remarques
1.2-1-1: Sanctions à l'encontre des compagnies aériennes (Carrier Sanctions)	Application de sanctions dissuasives, efficaces et appropriées à l'encontre des compagnies aériennes qui ne s'acquittent pas de leur devoir de diligence conformément à l'art. 92 LETr	Responsabilité: ODM	0	Indéterminée	Diminution du nombre de refus d'entrée pour défaut de visa (selon l'évolution du nombre de passagers [non-Schengen]) de 20% au cours des cinq premières années	-
1.2-1-2: Nouvelle page Internet présentant les conditions d'entrée dans l'espace Schengen	Création d'une page Internet présentant les conditions d'entrée dans l'espace Schengen, qui soit la plus interactive et compréhensible possible et qui viendrait compléter les directives déjà publiées à l'intention d'un public avisé	Responsabilité: ODM Participation: SG-DFJP (CC Web), DC	3	Indéterminée	Diminution du nombre de refus d'entrée pour défaut de visa (selon l'évolution du nombre de passagers [non-Schengen]) de 20% au cours des cinq premières années	-
1.2-2-1: Contrats de collaboration avec les compagnies aériennes	Elaboration d'un concept de collaboration entre l'ODM, les organes de contrôle à la frontière et les compagnies aériennes, comprenant un contrat type Conclusion de contrats de collaboration avec les compagnies aériennes les plus importantes	Responsabilité: ODM Participation: Compagnies aériennes, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	2	Indéterminée	Augmentation du nombre de compagnies aériennes avec lesquelles la Suisse conclut un contrat de collaboration (sur la base d'un MoU type)	-
4.1-2-1: Formation et formation continue périodique des utilisateurs de SYMIC	Ajout dans les formations et les formations continues SYMIC de contenus sur les relations de dépendance qu'entretient SYMIC avec d'autres systèmes Création d'un outil d'e-learning SYMIC Promotion active des cours SYMIC destinés spécialement aux collaborateurs des centrales d'engagement et des services d'aide aux étrangers de la police	Responsabilité: ODM	1	Indéterminée	Recul du nombre de demandes de fusion effectuées dans SYMIC en 2 ans	Cette mesure couvre également l'objectif partiel 4.3-3.

⁴⁵ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{re} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

⁴⁶ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.6.2 Mesures

Mesure ⁴⁵	Explication	Compétence	Unité de réalisation ⁴⁶	Durée	Indicateurs	Remarques
4.1-2-2: Extension des droits d'accès à SYMIC	Adaptation des dispositions légales pertinentes aux fins de a) garantir aux autorités de police cantonales et communales, au Cgfr, aux services de migration et au SRC un accès aux images faciales enregistrées dans SYMIC b) garantir au bureau SIRENE (fedpol) un accès aux dossiers électroniques stockés dans SYMIC	Responsabilité: ODM	3	3 ans	Détection de plus d'une dizaine d'abus par an grâce à une vérification systématique des identités prétendues mais non prouvées des étrangers au moyen des images faciales enregistrées dans SYMIC	-
4.1-2-3: Introduction de lecteurs de documents électroniques au sein des services de migration (essai pilote)	Introduction d'appareils permettant de lire et de vérifier les informations (notamment les images faciales et les données personnelles) contenues dans les documents électroniques (en particulier les passeports et les titres de séjour biométriques) et de contrôler de manière automatisée certains éléments de sécurité des documents électroniques sur la base d'indices de falsification connus (essai pilote)	Responsabilité: EMF de la ville de Berne	1	1 an	Introduction de trois lecteurs pendant six mois Présentation d'un rapport final trois mois après la fin de l'essai pilote Contribution des logiciels et du matériel informatique introduits durant l'essai pilote à la détection des abus / de la migration illégale	Cette mesure couvre également l'objectif partiel 4.3-4.
4.1-2-4: Utilisation de lecteurs de documents électroniques existant dans les représentations à l'étranger (essai pilote)	Utilisation d'appareils existant déjà dans les représentations à l'étranger mais jusque-là très peu utilisés, permettant de lire et de vérifier les informations (notamment les images faciales et les données personnelles) contenues dans les documents électroniques (en particulier les passeports et les titres de séjour biométriques) et de contrôler de manière automatisée certains éléments de sécurité des documents électroniques sur la base d'indices de falsification connus	Responsabilité: DFAE	2	1 an	Utilisation de lecteurs dans trois représentations Présentation d'un rapport final trois mois après la fin de l'essai pilote Contribution des logiciels et du matériel informatique introduits durant l'essai pilote à la détection des abus / de la migration illégale	Liée à la mise en œuvre de la mesure 4.1-2-5: la stratégie globale «biométrie» doit permettre de déterminer si un essai pilote sera mené ou non.
4.1-2-5: Stratégie globale «biométrie»	Elaboration d'une stratégie globale «biométrie» à l'intention du Conseil fédéral. Questions centrales: compétence en matière de biométrie au sein de la Confédération, vérification des documents biométriques existants, exigences accrues concernant la plateforme système eDocuments, etc.	Responsabilité: Commission spécialisée «documents d'identité» Participation: OFCL, ODM, Cgfr, fedpol, POCA ZH, DC, CCPCS, ASOEC, ASM	1	1 an	Présentation d'une stratégie Prise de connaissance de la stratégie par le Conseil fédéral Évitement de coûts de système inutiles Amélioration de la qualité des données relevant du domaine des étrangers et de l'asile	-

⁴⁵ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{re} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

⁴⁶ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.6.2 Mesures

Mesure ⁴⁵	Explication	Compétence	Unité de réalisation ⁴⁶	Durée	Indicateurs	Remarques
4.1-2-6: Création dans RIPOL d'un champ de recherche «numéro PCN» (étude de faisabilité)	Etude sur la possibilité de créer un champ dans RIPOL qui permette d'effectuer une recherche à partir du numéro PCN et, le cas échéant, les conditions de faisabilité	Responsabilité: fedpol Participation: ODM, CSI-DFJP	2	1 an	Rapport écrit examinant la possibilité de créer un champ qui permette d'effectuer une recherche à partir du numéro PCN et définissant les conditions juridiques, techniques et relatives à l'exploitation dans lesquelles ce serait faisable	Ces indications se réfèrent uniquement à l'étude. Seule cette dernière fournira des informations sur le coût qu'aurait la création de ce champ de recherche, les réductions de dépenses possibles, les compétences exactes et le calendrier pour une éventuelle mise en œuvre
4.1-2-8: Consultation simplifiée de l'ISR (étude de faisabilité)	Etude examinant les possibilités d'adaptation des conditions techniques, et éventuellement légales, en vue de permettre aux autorités de police et aux organes de contrôle à la frontière d'effectuer des recherches dans l'ISR à des fins d'identification à partir simplement du nom, du prénom et de la date de naissance de la personne concernée	Responsabilité: ODM Participation: Cgfr, fedpol, CSI-DFJP, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, CCPCS	1	1 an	Rapport écrit examinant les possibilités d'adaptation de l'ISR et définissant les conditions juridiques, techniques et opérationnelles dans lesquelles ce serait faisable	Ces indications se réfèrent uniquement à l'étude. Seule cette dernière fournira des informations sur le coût de cette adaptation, les réductions de dépenses possibles, les compétences exactes et le calendrier pour une éventuelle mise en œuvre
4.1-2-9: Consultation simplifiée de l'ISA	Adaptation des conditions techniques et légales destinée à permettre aux autorités de police et aux organes de contrôle à la frontière d'effectuer des recherches dans l'ISA à des fins d'identification à partir simplement du nom, du prénom et de la date de naissance de la personne concernée	Responsabilité: fedpol Participation: Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, CCPCS	0	2 ans	Possibilité pour le Cgfr et certaines autorités de police cantonales et communales d'effectuer des recherches dans l'ISA à des fins d'identification à partir simplement du nom, du prénom et de la date de naissance de la personne concernée	Cette mesure a été partiellement mise en œuvre via la Motion Geissbühler (10.3917) adoptée par le Parlement. Aucune autre étape n'est pour l'heure envisagée
4.1-3-1: CS-VIS Asile	Comparaison des empreintes digitales des requérants d'asile (EURODAC) avec celles enregistrées dans CS-VIS Asile pour pouvoir identifier les requérants d'asile sans papiers et, le cas échéant, introduire une procédure DUBLIN-OUT	Responsabilité: ODM Participation: CSI-DFJP	0	Indéterminée		Le projet CS-VIS Asile s'est achevé en 2012 et le système a été mis en service début 2013

⁴⁵ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{re} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

⁴⁶ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.6.2 Mesures

Mesure ⁴⁵	Explication	Compétence	Unité de réalisation ⁴⁶	Durée	Indicateurs	Remarques
4.1-3-2: Intégration des systèmes d'information de fedpol dans le système VISION (étude de faisabilité)	Etude visant à répondre à la question de savoir si – et, le cas échéant, dans quelles conditions – les systèmes d'information de la police (en particulier JANUS et IPAS) peuvent être consultés de manière automatisée dans le cadre du processus de consultation en vue de l'octroi d'un visa VISION afin de combler les lacunes existant actuellement dans les connaissances en matière de police de sécurité	Responsabilité: Fedpol Participation: ODM, CSI-DJJP, SRC	0	1 an	Rapport écrit décrivant les options possibles pour une intégration des systèmes d'information de la police dans le processus de consultation VISION et évaluant ces options sous l'angle juridique, technique, financier et de l'exploitation	Ces indications se réfèrent uniquement à l'étude. Seule cette dernière fournira des informations sur le coût de cette intégration, les réductions de dépenses possibles, les compétences exactes et le calendrier pour une éventuelle mise en œuvre
4.1-3-3: Centre de clearing «identification» (étude de faisabilité)	Etude visant à répondre à la question de savoir si – et, le cas échéant, de quelle manière – les différentes banques de données consultées dans le cadre du processus de migration (notamment ORBIS, VIS, EURODAC, SIS, SYMIC, RIPOI, etc.) et les informations qui y sont traitées peuvent être mieux coordonnées	Responsabilité: ODM, fedpol Participation: OFJ, PFPDT, Cgfr, CCPCS, ASOEC, ASM, AOST	2	1 an	Rapport approuvé par tous les services concernés présentant les diverses variantes possibles d'un clearing et/ou d'une nouvelle définition des rôles ainsi que les conditions juridiques, techniques et organisationnelles dans lesquelles ces variantes peuvent être mises en œuvre	Ces indications se réfèrent uniquement à l'étude. Seule cette dernière fournira des informations sur le coût d'un clearing, les réductions de dépenses possibles, les compétences exactes et le calendrier pour une éventuelle mise en œuvre
4.4-1-1: Pas d'aide sociale en cas de demandes d'asile multiples	Impossibilité de réintégrer les personnes qui déposent une énième demande d'asile dans les structures de l'aide sociale (octroi de l'aide d'urgence uniquement)	Responsabilité: ODM Participation: Cantons	0	Indéterminée	Diminution du nombre de demandes d'asile multiples n'ayant d'emblée aucune chance d'aboutir	-
4.4-2-1: Accélération de la procédure d'asile	Conduite d'une procédure d'asile accélérée (48 heures) pour les demandes d'asile qui s'y prêtent (p. ex. pays européens sûrs exemptés de l'obligation de visa ou pays pour lesquels le taux de protection est faible et offrant des possibilités d'exécution rapides) Conduite d'une procédure «fast-track» (décision en 20 jours durant le séjour en CEP) si une exécution rapide se révèle impossible	Responsabilité: ODM	0	Indéterminée	Effet dissuasif par un raccourcissement de la durée de séjour Diminution du nombre de demandes d'asile émanant de ressortissants de certains Etats	-

⁴⁵ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{er} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

⁴⁶ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.6.2 Mesures

Mesure ⁴⁵	Explication	Compétence	Unité de réalisation ⁴⁶	Durée	Indicateurs	Remarques
4.4-3-1: Interdictions d'entrée dans le cas des procédures d'asile accélérées	Prononciation plus systématique d'interdictions d'entrée dans le cas de décisions d'asile négatives rendues dans le cadre d'une procédure accélérée si le délai de départ a expiré, l'ordre public ou la sécurité est menacé, des demandes d'asile multiples non justifiées ont été déposées et s'il y a abus manifeste	Responsabilité: ODM Participation: cantons	0	Indéterminée	Diminution du nombre de demandes d'asile n'ayant aucune chance d'aboutir	-
4.4-3-2: Avance de frais dans le cas de demandes d'asile multiples n'ayant aucune chance d'aboutir	Perception plus fréquente des avances de frais lorsqu'une nouvelle demande d'asile est déposée après clôture définitive de la première procédure et que celle-ci n'a aucune chance d'aboutir	Responsabilité: ODM	0	Indéterminée	Diminution du nombre de demandes d'asile multiples n'ayant d'emblée aucune chance d'aboutir ou non-entrée en matière sur nombre de ces demandes en raison du non-versement de l'avance de frais	-
4.4-3-3: Sanctions pénales en cas d'activités politiques déployées en Suisse dans le seul but de motiver la qualité de réfugié	Introduction de sanctions pénales à l'encontre des requérants d'asile qui déploient des activités politiques publiques en Suisse uniquement dans l'intention de créer des motifs subjectifs après la fuite et des personnes qui leur prêtent assistance pour mener à bien leur projet	Responsabilité: autorités judiciaires cantonales Participation: ODM	0	Indéterminée	Conséquences financières pour les auteurs de demandes d'asile multiples qui déploient des activités politiques durant leur exil uniquement dans l'intention de créer des motifs subjectifs après la fuite Diminution du nombre de demandes de ce type	-
0.1-1-1: «Quick-wins» dans le flux d'informations	Amélioration ponctuelle de l'échange d'informations entre les différents organes de contrôle à la frontière	Responsabilité: ODM, Cgfr, POCA ZH	0	-	Couverture des besoins constatés en termes de données et d'analyses	-

⁴⁵ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{re} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

⁴⁶ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.6.2 Mesures

Mesure ⁴⁵	Explication	Compétence	Unité de réalisation ⁴⁶	Durée	Indicateurs	Remarques
0.1-2-1 : Statistique nationale sur le séjour illégal	Intégration mensuelle dans l'ILA des données recueillies par l'Office fédéral de la statistique relatives aux cas de séjours irréguliers enregistrés par la police	Responsabilité: ODM, OFS	0	Indéterminée	Communication par l'OFS du nombre de cas de séjours irréguliers enregistrés par la police à l'ODM Intégration de ce chiffre dans l'ILA	-
0.1-3-1 : Centre national commun d'analyse en matière de migration (CNAM) [nom provisoire]	Création d'un centre national commun d'analyse en matière de migration (chargé de traiter notamment mais pas seulement le domaine de la migration illégale) placé sous la responsabilité de l'ODM et au sein duquel sont représentés tous les organes de contrôle à la frontière concernés	Responsabilité: ODM Participation: DR, Cgfr, fedpol, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, DC, CCPCS, SRC, ASM	1	Indéterminée	Mise en service du centre d'analyse Efficacité du nouveau centre d'analyse: exploitation des synergies, reconnaissance des menaces, flux d'informations et de données circulaire, élimination de lacunes systémiques, recommandations et options actuelles	Phase de conception et de mise sur pied de deux ans avant mise en service
0.2-2-1 : Renforcement de la compétence d'analyse de l'ODM	Extension du champ d'activité de l'unité « Analyse » de l'ODM, qui aura également en charge le domaine « Analyse de la migration illégale »	Responsabilité: ODM	0	Indéterminée	Elaboration et diffusion d'analyses sur la migration illégale	-

⁴⁵ Le numéro de la mesure se compose du numéro du filtre tel qu'il apparaît dans le modèle à quatre filtres (1^{er} position), du numéro de la problématique dans le filtre (2^e position), du numéro de l'objectif partiel associé à la problématique (3^e position) et du numéro de la mesure définie à partir de l'objectif partiel (4^e position)

⁴⁶ Indique le moment du début de réalisation, cf. chap. 6.2

5.6.3 Considérations

Les mesures 4.1-2-5 (stratégie globale «biométrie») et 0.1-3-1 (Centre national commun d'analyse en matière de migration [CNAM, nom provisoire]) constituent les deux principales mesures de ce projet partiel.

Le relevé et le contrôle de **données biométriques** sont de plus en plus fréquents dans les procédures relevant du domaine des étrangers et de l'asile (relevé et enregistrement des éléments biométriques pour l'octroi de visas Schengen, émission de titres de séjour biométriques et de documents de voyage pour les personnes étrangères, etc.). La réalisation de ces documents s'effectue pour l'essentiel via la plateforme système eDocuments. Certains composants système sont également utilisés pour les contrôles aux frontières. La plateforme devra vraisemblablement être remplacée fin 2019 en raison de l'expiration des contrats liés à son utilisation et du vieillissement des composants. Il faudra alors recenser les services ayant besoin d'utiliser une plateforme système et examiner si une telle application doit répondre aux attentes à la fois des services d'émission et des services de contrôle des titres. En effet, du fait de la diversité des systèmes raccordés à la plateforme, les autorités ne suivent pas toutes la même stratégie. Elles risquent donc d'utiliser la plateforme uniquement dans une optique donnée (commande et/ou utilisation des systèmes) et non pas dans une optique globale. D'où l'importance d'envisager une coordination entre les autorités et une collaboration à long terme, comme le prévoit la mesure 4.1-2-5.

Le **centre national commun d'analyse** permettra de combler les lacunes existant actuellement en matière d'analyse. Par une approche communautaire, il sera possible d'obtenir une vue d'ensemble du phénomène de la migration (notamment illégale), ce qui permettra ensuite d'utiliser les ressources de manière plus ciblée et plus efficace au niveau opérationnel.

Si elles couvrent des domaines thématiques très divers, les 23 mesures visent, pour la plupart, à **simplifier l'identification** des personnes. Pour ce faire, elles prévoient presque toutes sans exception un accès plus facile des autorités de police et des organes de contrôle à la frontière aux données existantes. La définition des droits d'accès proposée requiert dans presque tous les cas des adaptations techniques des banques de données existantes et/ou l'acquisition de nouveaux systèmes informatiques (logiciels et équipements). En raison des interconnexions techniques et des interdépendances qui existent entre les systèmes concernés, il n'a pas toujours été possible, dans le cadre des travaux du projet partiel, de déterminer de manière fiable quels sont les systèmes qui sont concernés par ces adaptations, dans quelle mesure ils le sont, et quels coûts celles-ci vont générer. Il faut en outre partir du principe que quelques mesures impliqueront des adaptations du droit. C'est pour toutes ces raisons que certaines mesures ont été formulées uniquement sous forme d'études, lesquelles devront clarifier certains aspects juridiques et techniques.

Il convient par ailleurs d'attirer l'attention sur certaines **contradictions** existant entre des objectifs partiels définis dans la stratégie et approuvés par le Conseil fédéral et d'autres directives prises par ce dernier. Concrètement, en prenant acte de la stratégie de gestion intégrée des frontières, le Conseil fédéral a approuvé l'objectif partiel 4.1-3 («A l'appui des bases légales et techniques requises, les données personnelles sont systématiquement comparées entre les bases de données pertinentes»). Partant de cet objectif partiel, on a essayé dans le cadre du groupe de travail «situation juridique des sans-papiers» de trouver des solutions pour améliorer l'échange de données entre les autorités compétentes en matière de migrations et les autorités responsables des assurances sociales. Toutefois, on n'est pas parvenu à placer cette demande dans la note de discussion à l'attention du Conseil fédéral, si bien que ce dernier a estimé le 13 février 2013 qu'il ne voyait «pas l'utilité de réexaminer la question de l'échange d'informations entre les domaines du droit des étrangers, de l'assurance sociale et du travail au noir».⁴⁷

⁴⁷ http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/iddokumentation/medienmitteilungen/2013/ref_2013-02-131.html

La mise en œuvre de ces mesures relève essentiellement de la compétence de l'ODM. Uniquement trois mesures ne l'affectent pas du tout. D'une manière générale, on peut dire que ce projet partiel est – et ce n'est pas étonnant au vu des thèmes transversaux traités – celui qui fait intervenir le plus grand nombre de services, d'autorités et d'administrations.

5.6.4 Conséquences financières

La majorité des mesures complexes ne sont pour l'heure envisagées que sous la forme d'**études** destinées à clarifier les questions liées à la mise en œuvre technique, légale et opérationnelle. Les conséquences financières ne pourront donc être établies qu'après réalisation de ces études.

Les **dépenses** liées aux mesures qui n'ont pas encore été initiées sont évaluées comme suit: frais de matériel uniques de l'ordre de CHF 0,25 mio., dont 75% env. à la charge de la Confédération et 25% à la charge des cantons. Près de 70 % de ces coûts seront générés par les mesures 1.2-1-2⁴⁸ et 4.1-2-2⁴⁹ du fait de l'achat de prestations externes. Les frais uniques de personnel sont estimés à 700 jours-homme (550 pour la Confédération et 150 pour les cantons). Près de 60 % de ces coûts sont générés par les mesures 4.1-2-5⁵⁰, 0.1-3-1⁵¹ et 4.1-3-3⁵². De manière récurrente, seuls 30 jours-homme sont à prévoir, dans le cadre des mesures 1.2-1-1⁵³ et 1.2-2-1⁵⁴ (coûts induits au niveau de la Confédération).

La majorité des **réductions de coûts** seront obtenues sur les coûts récurrents. Celles obtenues sur les coûts uniques sont négligeables. Pour les frais de matériel, la mesure 4.1-3-1⁵⁵ notamment permettrait d'économiser chaque année quelque CHF 3 mio. au niveau des cantons. Une réduction de quelque 50 jours-homme devrait par ailleurs pouvoir être réalisée grâce aux mesures 1.2-1-1⁵⁶ et 1.2-1-2⁵⁷. Les réductions de frais de personnel bénéficieront pour env. 70 % aux cantons.

5.6.5 Synthèse

Même s'il prévoit quelques mesures qui ne présentent pas encore la maturité requise pour être mises en œuvre, le projet partiel «Transversal» contient toute une série de mesures efficaces qui seront mises en œuvre au niveau aussi bien stratégique qu'opérationnel. Ces mesures permettront d'améliorer l'échange de données et d'informations entre les autorités et de procéder à une analyse commune et nationale du phénomène de la migration (principalement mais pas uniquement de la migration illégale). De nombreuses améliorations de systèmes sont également prévues. Certaines mesures visent par exemple à optimiser considérablement les possibilités d'identification des personnes en les simplifiant, ce qui allègera sensiblement la charge de travail quotidienne des autorités qui interviennent au niveau opérationnel. Au niveau stratégique aussi, une orientation à long terme et durable, soutenue par toutes les autorités concernées et sur laquelle se fonderont toutes les décisions qui seront prises à l'avenir en matière de biométrie sera mise en place, notamment par le biais de la stratégie globale «biométrie».

⁴⁸ Nouvelle page Internet présentant les conditions d'entrée dans l'espace Schengen

⁴⁹ Extension des droits d'accès à SYMIC

⁵⁰ Stratégie globale «biométrie»

⁵¹ Centre national commun d'analyse en matière de migration (CNAM)

⁵² Centre de clearing «Identification» (étude de faisabilité)

⁵³ Sanctions à l'encontre des compagnies aériennes (Carrier Sanctions)

⁵⁴ Contrats de collaboration avec les compagnies aériennes

⁵⁵ CS-VIS Asile (projet)

⁵⁶ Sanctions à l'encontre des compagnies aériennes (Carrier Sanctions)

⁵⁷ Nouvelle page Internet présentant les conditions d'entrée dans l'espace Schengen

6. Mise en œuvre des mesures

6.1 Aspects financiers

Près de la moitié des mesures définies dans le présent plan d'action ont pu être initiées ou mises en œuvre dans le cadre des travaux relatifs au projet (mesures de l'unité de réalisation 0). Cela n'a été possible – avant la prise de connaissance officielle du plan d'action – que grâce à un consensus des autorités concernées. Cela implique par ailleurs que le financement de ces mesures est d'ores et déjà assuré (voir chap. 5.1), ce pourquoi il ne sera pas abordé ici.

Les 38 mesures qui restent à mettre en œuvre ont des répercussions financières sur les unités organisationnelles concernées (mesures des unités de réalisation 1, 2 et 3). Les dépenses de la Confédération et des cantons sont évaluées comme suit:

Les dépenses et les réductions de coûts, que ce soit au niveau des frais de matériel ou de personnel, ne peuvent être chiffrées de façon précise que pour quelques mesures. Cela s'explique notamment par le fait que certaines mesures n'ont pas pu être suffisamment détaillées en raison de leur complexité ou faute de temps, ou que les réductions de coûts sont obtenues non pas directement mais indirectement⁶⁰ et ce pas toujours au niveau qui supporte les coûts.⁶¹ Autant d'éléments qui expliquent pourquoi pour bon nombre de mesures on ne dispose que d'**évaluations**.

Les mesures qui, en raison de leur complexité, n'ont pas pu être détaillées suffisamment, ont été formulées sous la forme d'**études** ou de **concepts**, qui

	Frais de matériel		Frais de personnel	
	Uniques	Annuels	Uniques	Annuels
Conf.	Env. CHF 1,75 mio.	Env. CHF 0,5 mio.	Env. 6 ETP ⁵⁸	Env. 2 ETP ⁵⁹
Cantons	Env. CHF 1,5 mio.	Env. CHF 0,5 mio.	Env. 1 ETP	Env. 1 ETP
Total	Env. CHF 3,25 mio.	Env. CHF 1,0 mio.	Env. 7 ETP	Env. 3 ETP

⁵⁸ ETP = équivalent temps plein (emplois à plein temps); 1 ETP correspond à 220 jours-homme

⁵⁹ Dont 1,5 ETP pour le suivi du plan d'action par la Division Entrée de l'ODM

⁶⁰ La mise en place d'un centre d'analyse commun en matière de migration (mesure 0.1-3-1) n'occasionne à elle seule pas de réductions de coûts. Le centre permettant une meilleure exploitation des synergies, les activités réalisées en son sein induiront toutefois une amélioration de la lutte contre la migration illégale

⁶¹ Les coûts liés p. ex. à l'extension des droits d'accès à SYMIC (mesure 4.1-2-2) sont exclusivement pris en charge par la Confédération, alors que les réductions de coûts profitent essentiellement aux cantons

permettront de procéder aux clarifications nécessaires – d'ordre technique, juridique ou financier. Les exigences posées par la réalisation des mesures ne pourront donc être précisées qu'ultérieurement. L'objectif est par ailleurs de respecter la neutralité budgétaire à long terme (voir ci-dessous).

Les mesures définies dans le présent plan d'action contribuent sans exception à renforcer et à améliorer la sécurité intérieure, à protéger les systèmes sociaux nationaux et à rendre la Suisse moins attrayante pour les migrants illégaux et les filières de trafic.

Les coûts liés à la gestion des frontières dépendent également de facteurs extérieurs tels que l'évolution des flux migratoires et de la circulation des personnes. Ces deux phénomènes tendant à s'accroître, la gestion des frontières devrait engendrer des surcoûts notables à l'avenir. Le plan d'action aura donc pour objectif premier de freiner les besoins en ressources afin de limiter la hausse des dépenses.

En dehors des difficultés mentionnées, le plan d'action respecte le principe de **neutralité budgétaire**. La neutralité budgétaire doit être considérée comme applicable globalement pour tous les niveaux de l'Etat et donc non mesurable tout au long du plan d'action. Si les réductions de coûts ne peuvent pas être chiffrées, on peut considérer, sur la base de l'évaluation du Comité de pilotage, que les avantages générés par les mesures justifient les dépenses de mise en œuvre.

La direction générale du projet a examiné différentes options de financement, telles que le cofinancement forfaitaire, la clé de répartition forfaitaire ou le crédit d'engagement. Compte tenu de divers problèmes pratiques (grand nombre des acteurs et hétérogénéité des mesures notamment), aucune des options étudiées n'a été retenue. Le financement des mesures demeure donc de la responsabilité des autorités chargées de leur réalisation.

6.2 Calendrier

Les projets partiels ont en principe défini un calendrier spécifique mais isolé pour chaque mesure. Au vu des 38 mesures qui restent à mettre en œuvre, un **échelonnement dans le temps**, qui ne correspond pas toujours aux calendriers prévus dans le cadre des projets partiels, s'impose. Seul cet échelonnement permettra de garantir que les autorités particulièrement concernées par le plan d'action et déjà très prises par leurs tâches quotidiennes iront au bout de la mise en œuvre des mesures. Etablir un ordre de priorité parmi ces mesures s'avère également indiqué afin de tenir compte de l'extrême variété de leur contenu et de leur différence d'importance.

Trois unités de réalisation ont été prévues pour permettre cet échelonnement dans le temps. L'efficacité (c'est-à-dire la différence entre la situation actuelle et la situation souhaitée) et la faisabilité (c'est-à-dire le temps qu'il faudra pour atteindre l'objectif) ont constitué des critères déterminants lors de la répartition des mesures dans les trois unités de réalisation. Ainsi, les mesures présentant une efficacité élevée et une bonne faisabilité seront mises en œuvre dans les plus brefs délais tandis que celles qui présentent une efficacité moindre et une moins bonne faisabilité seront mises en œuvre ultérieurement. L'étape suivante a consisté à soumettre cette première classification à un modèle supérieur qui a permis d'intégrer dans l'évaluation d'autres critères, comme le potentiel et l'urgence de la mesure. Une pondération à la fois schématique et politique a ainsi été faite. Une vue d'ensemble des trois unités de réalisation et des mesures qu'elles comprennent figure dans l'annexe III.

L'**unité de réalisation 1** comprend 19 mesures. La mise en œuvre de ces dernières devra débuter immédiatement après la prise de connaissance du plan d'action par le Conseil fédéral, et au plus tard avant fin 2015. C'est en principe aux autorités désignées comme responsables de déterminer quand elles désirent lancer la mise en œuvre des mesures dans cet intervalle de dix-huit mois, un lancement des travaux aussi rapide que possible étant bien entendu souhaité. Cette fenêtre temporelle doit permettre aux services compétents – en consultation avec les acteurs impli-

qués – de coordonner le début de la mise en œuvre avec les autres tâches d’exécution et projets au sein de leur autorité et de procéder à une planification appropriée et conforme au contrat sur les ressources de toutes les tâches.

La mise en œuvre des 13 mesures de l’**unité de réalisation 2** doit débuter aussi vite que possible et au plus tard en 2016. Elle devra s’effectuer rapidement, notamment dans les cas où les autorités désignées comme responsables mais aussi celles qui participent disposent des ressources nécessaires.

Les 6 mesures restantes, qui font partie de l’**unité de réalisation 3**, doivent, elles aussi, être mises en œuvre aussi rapidement que possible et au plus

tard en 2017. Comme pour les mesures de l’unité de réalisation 2, il faudra examiner toutes les possibilités de mise en œuvre anticipée.

Les mesures qui sont en cours de mise en œuvre ou qui ont déjà été mises en œuvre (voir chap. 5.1) appartiennent à l’**unité de réalisation 0**. Elles sont au nombre de 30 et couvrent les cinq projets partiels.

Comme déjà mentionné au chap. 6.1, la planification de mise en œuvre présentée ici est conditionnée par le déblocage des ressources nécessaires dans le cadre des processus politiques prévus à cet effet.

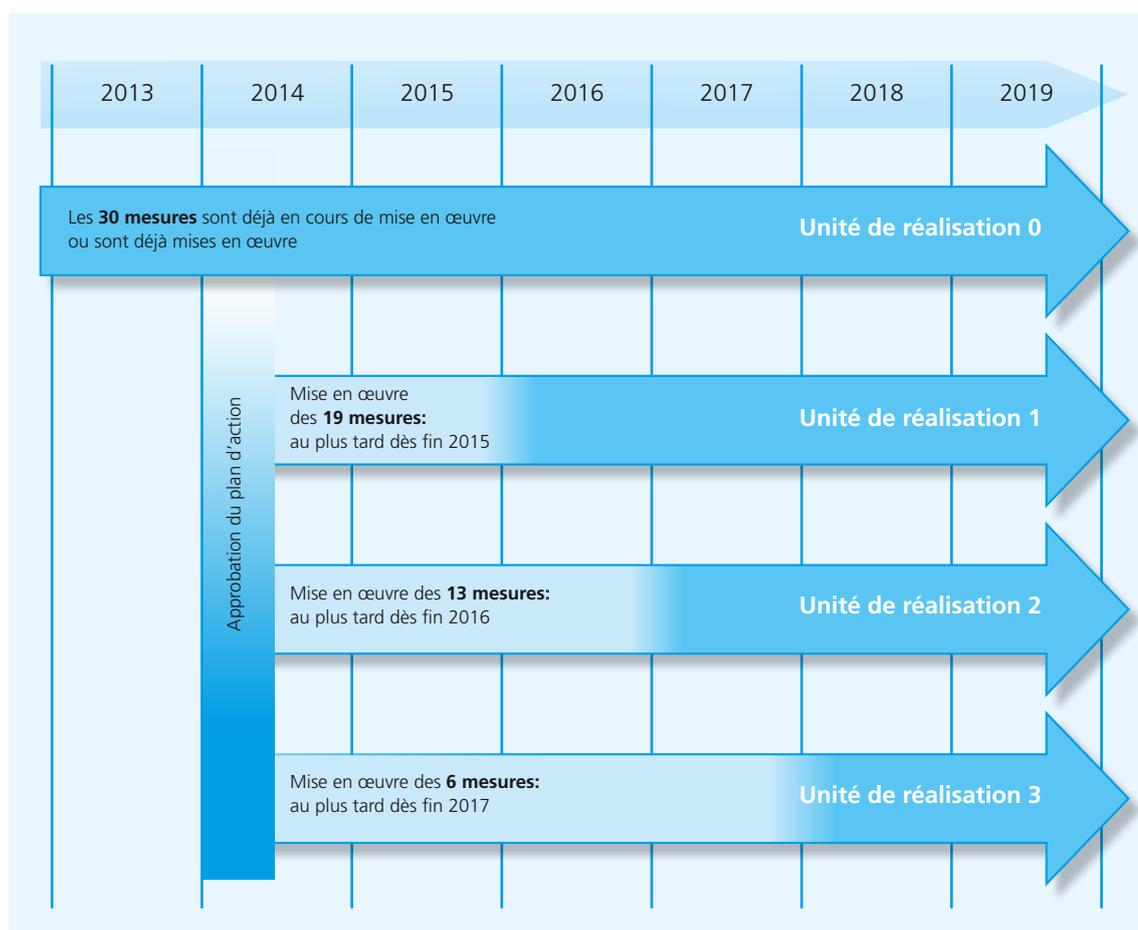


Illustration n° 7: Unités de réalisation

6.3 Monitoring

Le suivi du plan d'action incombe à la **Division Entrée de l'ODM**, déjà en charge de la direction générale du projet pour la stratégie et le plan d'action. Outre diverses tâches dans les domaines de la communication et du marketing, la Division Entrée contrôle et documente en continu l'état d'avancement des travaux de mise en œuvre. Elle s'assure que la date de début des travaux et les délais de mise en œuvre (voir chap. 6.2) sont bien respectés et adresse le cas échéant des avertissements aux services concernés. Elle surveille par ailleurs toutes les activités dans le domaine de la gestion des frontières (mesures définies dans le présent plan d'action et nouvelles évolutions). Elle veille notamment à ce que le plus de synergies possibles soient exploitées (adaptations des lois, p. ex.) et à ce que les doublons soient évités. La Division Entrée de l'ODM établit en début d'année un rapport portant sur l'année précédente qu'elle remet pour approbation au groupe de pilotage Frontières (voir chap. suivant), qui informe le Conseil fédéral et la CCDJP. Le rapport annuel se concentre sur l'état d'avancement des travaux de mise en œuvre. Outre des tâches administratives et de coordination, la Division Entrée de l'ODM assume des tâches techniques telles que le développement de la stratégie, l'adaptation de la position suisse en fonction des évolutions en Europe ou dans l'espace Schengen, etc. Dans ces fonctions, elle n'effectue toutefois pas de travaux de mise en œuvre concrets, ceux-ci demeurant de la responsabilité des autorités compétentes. Le financement des mesures étant également de la responsabilité des autorités compétentes et étant soumis aux processus politiques (voir chap. 6.1), aucun suivi financier n'est nécessaire.

Le **groupe de pilotage Frontières dans sa composition élargie**⁶² est en charge de la surveillance du plan d'action, une responsabilité qui lui incombe de par sa mission de vérification de la stratégie.⁶³ Sur la base du rapport annuel élaboré par la Division Entrée de l'ODM, il examine l'état d'avancement des travaux de mise en œuvre et en informe le Conseil fédéral et la CCDJP. Il assume par ailleurs d'autres tâches liées à gestion intégrée des frontières, notamment dans le domaine stratégique.

6.4 Convention-cadre

Les cantons jouent un rôle clé dans la mise en œuvre de la stratégie et par là même dans la réalisation des mesures. Une convention-cadre signée entre le DFJP et la CCDJP vise à renforcer l'adhésion au plan d'action. Outre des questions formelles (but, entrée en vigueur, etc.), la convention régit les principaux aspects de la mise en œuvre du plan d'action. Elle règle également les questions de collaboration, d'organisation et de suivi (voir chap. 6.3)

⁶² Représentants de l'ODM, de fedpol, du Cgfr, de la POCA GE, de la POCA ZH, auxquels viennent s'ajouter une fois par an des représentants de la DC, de la CCDJP, de la CCPCS, du SRC et de l'ASM

⁶³ Chapitre 5.5 de la stratégie

7. Conclusion

La migration illégale, la criminalité transfrontalière et les nombreuses répercussions qu'elles ont dans des domaines importants du point de vue de la société (p. ex. marché du travail ou assurances sociales) génèrent des coûts considérables, qui doivent au final être supportés par la collectivité. Pour lutter de manière efficiente et efficace contre ces deux phénomènes complexes et multidimensionnels, il faut adopter une démarche globale et coordonnée qui tienne compte de la structure fédérale de la Suisse et parfois aussi des spécificités locales.

Parallèlement, la facilitation des entrées légales joue – notamment pour la place économique suisse – un rôle important. Au vu de l'augmentation constante des déplacements, une procédure d'entrée rapide est essentielle et constitue un atout de taille pouvant permettre à la Suisse de gagner du terrain sur un marché âprement disputé.

Le plan d'action comprend donc des mesures diverses et variées, tant au niveau opérationnel que stratégique. Elles consistent aussi bien en l'adaptation ponctuelle d'éléments existants qu'en l'introduction d'importantes innovations, et sont parfois déjà mises en œuvre ou prévues sous forme d'études. Toutes les mesures, qu'elles soient prises individuellement mais aussi et surtout dans leur globalité, contribuent dans une large mesure à améliorer la gestion suisse des frontières et jettent les bases qui permettront d'atteindre les objectifs principaux définis dans la stratégie (voir chap. 4.1).

Le plan d'action a de multiples effets positifs: les travaux de projet – que ce soit ceux relatifs à la stratégie ou ceux relatifs au plan d'action – ont permis à eux seuls d'intensifier la collaboration et les contacts entre les autorités et donc de renforcer l'approche intégrée de la gestion des frontières. Ils ont également, dans une certaine mesure, permis de mieux comprendre la démarche et les possibilités d'action des différentes autorités et donc d'ouvrir de nouvelles perspectives. Les travaux relatifs au plan d'action ont également permis de mettre au jour des liens qui n'étaient jusque-là pas connus sous cette forme par tous les acteurs et donc en quelque sorte de leur ouvrir les yeux. Grâce au plan d'action, des efforts jusque-là restés vains dans certains domaines ont pu être replacés dans un contexte plus large, ce qui a permis d'augmenter les chances que les mesures soient mises en œuvre. Malgré des intérêts souvent divergents, un consensus relativement important a pu être trouvé, grâce à une démarche participative, sur la grande majorité des mesures. La participation de nouveaux acteurs à la gestion intégrée des frontières peut également être considérée comme un point positif. Certaines mesures ont ainsi nécessité une intégration plus importante d'organisations (p. ex. autorités compétentes en matière d'emploi), d'institutions (p. ex. Suisse Tourisme) et d'entreprises privées (p. ex. les compagnies aériennes) qui étaient jusqu'alors insuffisamment prises en considération, ce qui va tout à fait dans le sens d'une promotion de l'approche intégrée de la gestion nationale des frontières. Pour résumer, on peut dire que la stratégie de gestion intégrée des frontières et le plan d'action qui en résulte permettent de replacer certains instruments et activités dans un contexte plus large et d'identifier des connexions ainsi que des interdépendances. La gestion intégrée des frontières constitue donc le toit commun à tous les efforts entrepris au sein du système complexe de gestion des frontières de la Suisse.

Les travaux relatifs au plan d'action ont également montré combien il peut être difficile de trouver des solutions qui font l'unanimité parmi les acteurs impliqués lorsque ces derniers ont des points de vue différents et des intérêts parfois très divergents. C'est la raison pour laquelle on a préféré pour certaines mesures s'en tenir au plus petit dénominateur commun et opter pour des solutions de compromis, alors que des propositions qui allaient plus loin avaient au départ été formulées. La structure fédérale et les contraintes institutionnelles se sont révélées particulièrement problématiques pour le projet partiel «Suisse», ce qui s'en ressent sur les mesures élaborées dans le cadre de ce dernier. Il faut par ailleurs souligner que la mise en œuvre des mesures ne relève pas de la responsabilité de la direction générale du projet mais de celle des autorités désignées comme responsables. Ce sont ces dernières qui doivent la faire avancer et demander, le cas échéant, les ressources financières aux différentes instances politiques.

La stratégie de gestion intégrée des frontières et les mesures auxquelles elle a donné lieu permettent aux autorités suisses compétentes en matière de gestion des frontières de franchir une première étape importante vers une gestion des frontières coordonnée, uniformisée et globale. Les travaux de mise en œuvre qui sont en cours entraîneront des modifications à la fois visibles et perceptibles. Il faudra toutefois que tous les acteurs fournissent des efforts considérables dans tous les secteurs de la gestion des frontières et que ces efforts s'inscrivent dans la durée si l'on veut atteindre de manière durable et à long terme les objectifs principaux définis dans la stratégie.⁶⁴

Par son approche globale, le concept de gestion intégrée des frontières permet une mise en réseau plus importante des autorités et une meilleure coopération entre ces dernières. Il permet également de donner aux actions une orientation stratégique et à long terme dans le but d'identifier suffisamment tôt les défis qui se présenteront à l'avenir dans le domaine de la gestion des frontières et de prendre les mesures qui s'imposent. L'harmonisation et la simplification des processus permettront un gain important d'efficacité au niveau opérationnel sans pour autant que la qualité de la gestion des frontières s'en trouve affectée.

⁶⁴ *Lutte contre la migration illégale (notamment le trafic qualifié de migrants) et la criminalité transfrontalière qui en découle, encouragement des entrées légales et de la conformité à la loi de la gestion des frontières dans sa globalité*

ANNEXE I: Aperçu des objectifs partiels par groupes thématiques

Explication de la numérotation des objectifs partiels:

TZ				Teilziel (Objectif partiel)
	0			Numéro du filtre (0 = multi filtre)
		0		Numéro de la problématique
			0	Numéro de l'objectif partiel

Renforcement de la vision globale à l'échelon étatique

Connaissance de la situation, échange d'informations et analyse sur les plans opérationnel et stratégique

TZ 1.1-4:	Le flux d'informations circulaire entre les organes chargés de la gestion des frontières et les représentations suisses à l'étranger est établi au moyen de canaux institutionnalisés et fait l'objet d'une synthèse dans une analyse migratoire centralisée.
TZ 1.1-5:	La promotion du tourisme, le marketing local, etc. sont coordonnés avec les autorités chargées de délivrer les visas et les organes de contrôle aux frontières.
TZ 2.1-2:	La Suisse a une position documentée quant à la poursuite du développement de l'architecture sécuritaire nationale et européenne.
TZ 2.2-1:	La participation à des comités internationaux de lutte contre la migration illégale est préparée à un niveau supérieur, pour l'ensemble des autorités.
TZ 2.2-2:	Après avoir pris part à un comité dédié à des questions ayant trait à la migration, les conclusions sont communiquées à l'ensemble des instances fédérales concernées.
TZ 2.2-3:	Le flux d'informations sur les questions de migration traitées dans les divers comités est régulier et institutionnalisé entre les instances fédérales et les cantons.
TZ 3.2-1:	Les autorités compétentes pour le contrôle aux frontières échangent régulièrement des informations de nature opérationnelle et stratégique.
TZ 4.1-1:	Toutes les autorités impliquées dans le processus d'exécution coopèrent largement et systématiquement et sont soumises à l'obligation d'annoncer tout indice de migration irrégulière ou du trafic de migrants effectué par métier.
TZ 4.1-3:	A l'appui des bases légales et techniques requises, les données personnelles sont systématiquement comparées entre les bases de données pertinentes.
TZ 0.1-1:	Les résultats des analyses sont communiqués au niveau opérationnel par des canaux institutionnalisés (flux d'informations circulaire).
TZ 0.1-2:	Il existe, à l'échelle nationale, une statistique sur les arrestations de personnes en situation irrégulière ou des passeurs au sein de l'espace intérieur.
TZ 0.1-3:	Il existe une analyse supérieure, intégrale et d'orientation nationale de toutes les informations pertinentes en matière de migration irrégulière et de criminalité transfrontalière (centre de compétence).
TZ 0.1-4:	Il existe une plateforme sur laquelle toutes les autorités concernées peuvent publier des informations concernant la lutte contre la migration illégale.
TZ 0.2-1:	Les informations/résultats opérationnels constituent le point de départ et la référence pour l'orientation stratégique à l'égard d'Etats tiers et de provenance.
TZ 0.2-2:	Les échelons politico-stratégique et opérationnel échangent des informations à intervalles réguliers.

TZ 0.2-3:	Une importance accrue est accordée dans la politique migratoire aux questions relatives à la migration illégale et le trafic de migrants effectué par métier.
TZ 0.2-4:	En Suisse, l'octroi d'aide à des Etats de provenance et de transit de migrants illégaux est lié à la mise en œuvre de mesures visant à combattre le trafic de migrants.
TZ 0.3-1:	Collecte et évaluation systématique des indices de trafic de migrants effectué par métier pour chacun des quatre filtres.

Incitations et compensation des charges

TZ 4.2-2:	La décision de lutter de manière conséquente contre la migration irrégulière est encouragée par des incitations.
TZ 4.2-3:	La lutte contre la migration fait appel à des instruments de compensation des charges.
TZ 4.3-1:	En matière d'exécution, la pratique est définie en fonction d'intérêts nationaux à long terme, et non pas en fonction d'intérêts politiques à court terme.

Optimisation et harmonisation de la formation, de l'équipement, des infrastructures et des procédures

TZ 4.2-4:	La lutte contre la migration illégale et le trafic de migrants effectué par métier, leurs effets d'accompagnement et/ou leurs conséquences s'inscrit dans le cadre de centres de compétence suprarégionaux.
-----------	---

Optimisation

TZ 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.
TZ 1.1-2:	Il y a suffisamment de personnel qualifié – proportionnellement au nombre de demandes de visas et de la pression migratoire au niveau locale – dans les représentations consulaires.
TZ 3.1-1:	Les autorités compétentes pour le contrôle aux frontières se réfèrent à des bonnes pratiques uniformes.
TZ 3.3-1:	En dépit de la technicisation, le personnel est sensibilisé à l'importance d'examiner les <i>soft skills</i> , p. ex. incohérence dans l'attitude et le comportement, profils suspects.
TZ 3.3-2:	Des synergies sont recherchées et exploitées dans la poursuite du développement technique et l'acquisition de nouveaux appareils.
TZ 3.4-1:	Des réglementations légales obligent les exploitants des aéroports à mettre à disposition des organes de contrôle aux frontières l'infrastructure nécessaire en vue de l'exécution des contrôles et des renvois, et fixent le niveau de participation des exploitants des aéroports aux coûts du contrôle aux frontières.
TZ 3.5-1:	Les mesures visant à l'identification des personnes qui, lors du contrôle aux frontières, masquent leur nationalité et/ou le nom de la compagnie aérienne avec laquelle elles ont voyagé, sont renforcées.
TZ 4.1-2:	Les potentiels systémiques de découverte de la migration illégale et du trafic de migrants effectué par métier et de lutte contre ce phénomène sont systématiquement exploités.
TZ 4.2-1:	Renforcement important du risque de détection de la migration illégale dans l'espace intérieur.

TZ 4.3-2:	En matière d'exécution, les interfaces sont réduites à un minimum, les interfaces restantes ne faisant pas obstacle à l'exécution des mesures.
TZ 4.3-3:	Les autorités compétentes pour l'exécution du renvoi se réfèrent à des bonnes pratiques uniformes.
TZ 4.3-4:	Les autorités délivrant des autorisations de séjour vérifient systématiquement si les documents de voyage ne sont pas falsifiés et possèdent le savoir-faire nécessaire à cette fin.
TZ 4.3-5:	La formation des autorités d'instruction sur le thème «Lutte contre le trafic de migrants effectué par métier» est encouragée.
TZ 4.4-1:	Le nombre de demandes d'asile a priori vaines diminue.
TZ 4.4-2:	Le rejet des demandes d'asile a priori vaines est communiqué dans un délai plus bref.
TZ 4.4-3:	Le dépôt de plusieurs demandes d'asile a priori vaines a des conséquences.
TZ 0.3-2:	Poursuite et sanction systématiques du trafic de migrants effectué par métier.

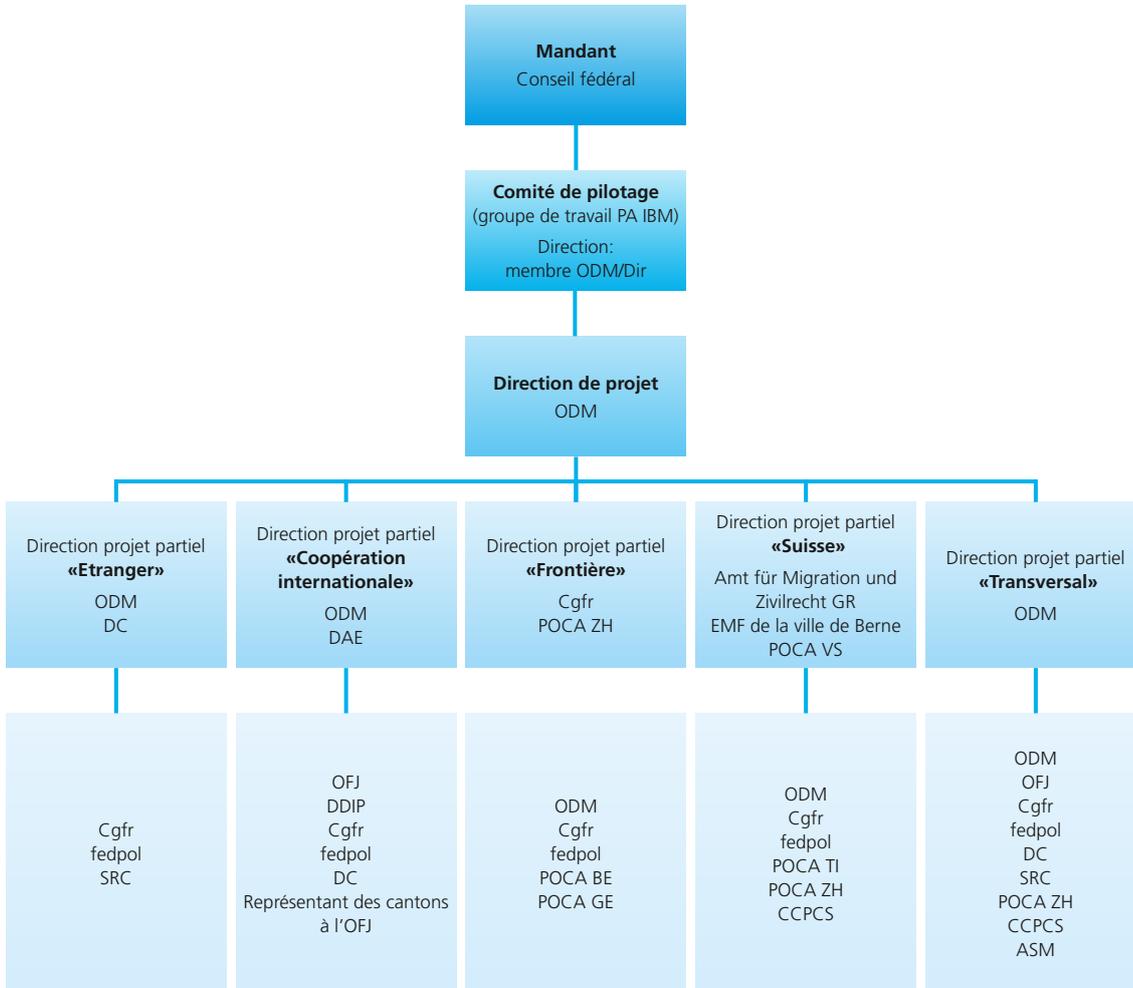
Harmonisation

TZ 3.1-2:	Les formations dispensées au personnel se conforment à des normes identiques et sont sanctionnées par des examens au contenu uniforme.
TZ 3.1-3:	Les autorités compétentes pour le contrôle aux frontières disposent d'un équipement technique identique ou tout du moins équivalent.
TZ 3.2-2:	Les organes de contrôle aux frontières créent conjointement un comité permanent en vue de la coordination des projets informatiques et d'infrastructure dans le domaine du contrôle aux frontières.
TZ 3.2-3:	Des programmes de stage/d'échanges institutionnalisés entre les organes de contrôle aux frontières sont encouragés

Amélioration de la coopération à l'échelle internationale et avec des acteurs non étatiques

TZ 1.1-3:	Les représentations suisses utilisent les contacts qu'elles entretiennent au niveau local dans le cadre de la collaboration Schengen pour se renseigner sur les phénomènes de la migration illégale et du trafic de migrants effectué par métier et diffuser leurs propres informations sur le sujet.
TZ 1.2-1:	Le nombre de personnes qui arrivent jusqu'aux frontières extérieures alors qu'elles ne remplissent pas les conditions d'entrée diminue.
TZ 1.2-2:	Renforcement de la coopération et de l'échange d'informations entre les autorités et l'économie privée.
TZ 2.1-1:	La Suisse renforce sa collaboration avec les Etats membres de l'UE dans le développement de l'architecture sécuritaire européenne.
TZ 2.3-1:	Les contacts entre les organes de contrôle aux frontières suisses et étrangers sont institutionnalisés. Les organes de contrôle aux frontières suisses échangent régulièrement et de manière institutionnalisée des informations relatives à la lutte contre la migration irrégulière et le trafic de migrants effectué par métier avec leurs homologues étrangers.
TZ 2.3-2:	Les conférences de policiers nationales échangent régulièrement des informations relatives à la lutte contre la migration irrégulière et le trafic de migrants effectué par métier avec les conférences de policiers à l'étranger, en particulier celles des pays voisins.

ANNEXE II: Autorités et organisations ayant participé au plan d'action



ANNEXE III: Mesures par unités de réalisation

Unité de réalisation 0⁶⁵

M-ID	Mesure	Unité de réalisation
1.1-2-2	Projet d'optimisation de la procédure d'octroi de visas (POV)	0
1.2-1-1	Sanctions à l'encontre des compagnies aériennes (Carrier Sanctions)	0
2.1-1-1	Examen de la participation de la Suisse au European Migration Network (EMN)	0
2.1-1-2	Examen relatif à l'introduction en Suisse d'un Registered Traveller Programme (RTP) (étude)	0
2.1-1-3	Plus grande implication dans le processus de libéralisation du régime des visas UE au profit d'Etats tiers	0
2.1-1-4	Examen de la collaboration avec d'autres Etats européens dans les domaines des vérifications d'identité et du retour	0
2.1-1-5	Examen d'une adhésion aux décisions de Prüm relatives à l'amélioration de la prévention et de la poursuite des infractions pénales	0
2.1-2-1	Détermination de l'ordre de priorité des projets qui seront financés par le biais de l'Internal Security Fund-Frontière (analyse des besoins)	0
2.2-1-1	Liste d'assouplissements possibles dans le domaine des visas conformes à la législation Schengen	0
2.2-1-3	Vade-mecum répertoriant les principes de travail à respecter par les délégations suisses participant à des groupes de travail à l'échelon européen	0
2.2-2-1	Optimisation de la transmission des informations relatives aux positions de la Suisse en matière de migrations au niveau européen	0
2.2-2-2	Liste de contacts «migration illégale / trafic de migrants»	0
3.1-2-1	Outil d'e-learning pour la formation initiale et continue dans le domaine du contrôle à la frontière	0
3.5-1-3	Stratégie pour l'exécution de contrôles ponctuels aux portes d'embarquement	0
3.5-1-4	Entretien de contacts avec les compagnies aériennes	0
4.1-2-9	Consultation simplifiée de l'ISA	0
4.1-3-1	CS-VIS Asile	0
4.1-3-2	Intégration des systèmes d'information de fedpol dans le système VISION (étude de faisabilité)	0
4.3-1-1	Liste d'Etats problématiques du point de vue de l'exécution	0
4.3-1-2	Intégration de la liste des pays prioritaires selon la perspective des retours dans la structure de coopération en matière de migration internationale (structure IMZ)	0
4.3-4-1	Titres de séjour biométriques (examen)	0
4.4-1-1	Pas d'aide sociale en cas de demandes d'asile multiples	0
4.4-2-1	Accélération de la procédure d'asile	0

⁶⁵ Mesures qui sont en cours de mise en œuvre ou qui ont déjà été mises en œuvre (état: 31.12.2013)

M-ID	Mesure	Unité de réalisation
4.4-3-1	Interdictions d'entrée dans le cas des procédures d'asile accélérées	0
4.4-3-2	Avance de frais dans le cas de demandes d'asile multiples n'ayant aucune chance d'aboutir	0
4.4-3-3	Sanctions pénales en cas d'activités politiques déployées en Suisse dans le seul but de motiver la qualité de réfugié	0
0.1-1-1	«Quick-wins» dans le flux d'informations	0
0.1-2-1	Statistique nationale sur le séjour illégal	0
0.2-2-1	Renforcement de la compétence d'analyse de l'ODM	0
0.3-2-4	Compétence fédérale facultative en matière de poursuite pénale du trafic qualifié de migrants (examen)	0

Unité de réalisation 1⁶⁶

M-ID	Mesure	Unité de réalisation
1.1-1-1	Liste d'Etats «hot spot» (migration illégale vs intérêts économiques et touristiques de la Suisse)	1
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
1.1-1-3	Module de formation «migration illégale» et «trafic de migrants» destiné aux représentations suisses à l'étranger	1
1.1-2-1	Evaluation des besoins en matière de tâches, de ressources et de savoir-faire spécifique des représentations suisses figurant en tête de la liste d'Etats «hot spot»	1
3.1-3-1	Coordination des processus d'acquisition dans le domaine du contrôle à la frontière	1
3.2-1-2	Examen d'une restructuration des groupes de travail existants dans le domaine du contrôle à la frontière	1
3.4-1-1	Participation des exploitants d'aérodromes aux coûts du contrôle à la frontière et clarification juridique des catégories d'aérodromes	1
4.1-2-1	Formation et formation continue périodique des utilisateurs de SYMIC	1
4.1-2-3	Introduction de lecteurs de documents électroniques au sein des services de migration (essai pilote)	1
4.1-2-5	Stratégie globale «biométrie»	1
4.1-2-8	Consultation simplifiée de l'ISR (étude de faisabilité)	1
4.2-2-1	Mécanismes de compensation des charges d'exécution dans les domaines de la LEtr et de l'asile (étude de faisabilité)	1
4.3-5-1	Formation à la lutte contre le trafic qualifié de migrants à l'Institut suisse de police (ISP) et réunions/matériels de sensibilisation et d'information	1
0.1-3-1	Centre national commun d'analyse en matière de migration (CNAM) [nom provisoire]	1
0.3-2-1	Attribution claire des enquêtes menées dans le domaine du trafic qualifié de migrants	1
0.3-2-2	Nomination de spécialistes en matière de lutte contre le trafic qualifié de migrants au sein de la police et des ministères publics	1
0.3-2-3	Nomination d'équipes d'enquête spécialisées dans le trafic qualifié de migrants	1
0.3-2-5	Traitement plus systématique des indices dans le domaine du trafic qualifié de migrants	1
0.3-2-6	Obtention d'informations sur le trafic de migrants lors de la première audition d'asile	1

⁶⁶ Début de la mise en œuvre au plus tard fin 2015

Unité de réalisation 2⁶⁷

M-ID	Mesure	Unité de réalisation
1.1-3-1	Utilisation plus ciblée de la coopération locale Schengen (CLS) par les représentations à l'étranger	2
1.1-5-1	Memorandum of Understanding (MoU) entre l'administration et les secteurs du tourisme et de l'économie aux fins d'une sensibilisation et d'une harmonisation des activités de marketing	2
1.2-2-1	Contrats de collaboration avec les compagnies aériennes	2
2.2-1-2	Mise en avant de mesures visant à faciliter les entrées lors de négociations d'accords et de partenariats en matière de migration	2
3.1-1-1	Audits mutuels des aéroports constituant une frontière extérieure de l'espace Schengen (contrôle à la frontière)	2
3.2-1-1	Echange national sur des aspects stratégiques et opérationnels du contrôle à la frontière	2
3.4-1-2	Examen de la suppression du régime d'exception pour les vols non-Schengen en provenance ou à destination des aérodromes de catégorie D	2
3.5-1-1	Concept général d'utilisation des données relatives aux passagers aériens	2
3.5-1-6	Examen de la possibilité pour l'ODM de déléguer sa compétence en matière de renvoi aux organes de contrôle à la frontière	2
4.1-2-4	Utilisation de lecteurs de documents électroniques existant dans les représentations à l'étranger (essai pilote)	2
4.1-2-6	Création dans RIPOLE d'un champ de recherche «numéro PCN» (étude de faisabilité)	2
4.1-3-3	Centre de clearing «Identification» (étude de faisabilité)	2
4.2-4-1	Phase d'essai d'un centre de compétence pour le traitement de cas LEtr issus du trafic ferroviaire à Berne (étude de faisabilité)	2

Unité de réalisation 3⁶⁸

M-ID	Mesure	Unité de réalisation
1.2-1-2	Nouvelle page Internet présentant les conditions d'entrée dans l'espace Schengen	3
2.3-1-1	Echanges avec des organes de contrôle à la frontière étrangers	3
2.3-1-2	Visites communes auprès des organes de contrôle à la frontière étrangers	3
3.5-1-2	Contrôles automatisés à la frontière dans les aéroports	3
3.5-1-5	Intervention plus fréquente des Airline Liaison Officers (ALO) (concept)	3
4.1-2-2	Extension des droits d'accès à SYMIC	3

⁶⁷ Début de la mise en œuvre au plus tard fin 2016

⁶⁸ Début de la mise en œuvre au plus tard fin 2017

