



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Département fédéral de justice et police DFJP
Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Staatssekretariat für Migration SEM
Secrétariat d'Etat aux migrations SEM
Segreteria di Stato della migrazione SEM



Gestion intégrée des frontières

Rapport final sur la mise en œuvre du plan d'action 2014–2017

Novembre 2018

Adopté par le groupe de pilotage Frontières dans sa composition élargie le 13 septembre 2018
Adopté par la CCDJP le 15 novembre 2018
Examiné par le Conseil fédéral le 30 novembre 2018

Impressum

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

Conception

et rédaction: SEM, Division entrée

Réalisation: www.casalini.ch

Distribution: OFCL, Diffusion publications fédérales, CH-3003 Berne,
www.bundespublikationen.admin.ch/fr
© SEM/DFJP novembre 2018

Photos:

DFAE/Information DFAE, rédaction bulletin: couverture

Keystone: couverture

Table des matières

Gestion intégrée des frontières	1
Rapport final sur la mise en œuvre du plan d'action 2014-2017	1
Liste des abréviations	4
1. Introduction	6
2. Les défis actuels dans le domaine de la gestion des frontières	7
3. Mise en œuvre du plan d'action	8
4. Évaluation de l'IBM	10
4.1 Contexte	10
4.2 Questions et procédure	11
4.3 Évaluation de l'élaboration de la stratégie IBM et de son plan d'action	11
4.4 Évaluation de la mise en œuvre et de l'impact des mesures sélectionnées de l'IBM	12
4.5 Recommandations	13
5. Bilan général de l'IBM	14
6. Perspectives	15
6.1 Défis à venir dans le domaine de la gestion des frontières	15
6.2 Avenir de l'IBM	16
Annexe I: état d'avancement de la mise en œuvre des mesures	17

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AFD	Administration fédérale des douanes → DFF
ALO	Airline Liaison Officer – conseiller en matière de documents
AOST	Association des offices suisses du travail
API	Advance Passenger Information (système électronique grâce auquel les entreprises de transport transmettent aux autorités les données relatives aux passagers immédiatement après leur enregistrement)
ASM	Association des services cantonaux de migration
ASOEC	Association suisse des officiers de l'état civil
BE	Canton de Berne
CAPS	Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (depuis 2014 → CPS)
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CC Web	Centre de compétence Web → SG-DFJP
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CEP	Centre d'enregistrement et de procédure → SEM
Cgfr	Corps des gardes-frontière → DFF
CPS	Conférence des procureurs de Suisse (jusqu'en 2014 → CAPS)
CSI-DFJP	Centre de service informatique → DFJP
CS-VIS	Système central européen d'information sur les visas
DAE	Direction des affaires européennes → DFAE
DC	Direction consulaire → DFAE
DDC	Direction du développement et de la coopération → DFAE
DDIP	Direction du droit international public → DFAE
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DGD	Direction générale des douanes → DFF
DP	Direction politique → DFAE
DR	Direction des ressources → DFAE
EES	Entry-Exit System (système d'entrée et de sortie)
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)
ETIAS	European Travel Information and Authorization System
fedpol	Office fédéral de la police → DFJP
GE	Canton de Genève
GR	Canton des Grisons
IBM	Integrated Border Management – gestion intégrée des frontières
ILA	État de la situation aux frontières extérieures
IPAS	Système informatisé de gestion et d'indexation de dossiers et de personnes → fedpol
ISA	Système d'information relatif aux documents d'identité
ISF	Internal Security Fund – Fonds pour la sécurité intérieure
ISP	Institut suisse de police
ISR	Système d'information en vue de l'établissement des documents de voyage suisses et des autorisations de retour pour étrangers

LEtr	Loi fédérale sur les étrangers (→ RS 142.20)
LU	Canton de Lucerne
MoU	Memorandum of Understanding
NCE (UR3)	Nouvelle carte pour étrangers (unité de réalisation 3)
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique → DFF
OFJ	Office fédéral de la justice → DFJP
OFROU	Office fédéral des routes → DETEC
OFS	Office fédéral de la statistique → DFI
PA	Plan d'action
PA 19	Production des cartes pour étrangers à partir de 2019
PCN	Process Control Number (numéro qui est associé explicitement à une empreinte digitale relevée dans le cadre d'EURODAC)
PPPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PNR	Passenger Name Record
POCA	Police cantonale
RIPOL	Recherches informatisées de police
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RTP	Registered Traveller Program (système de contrôle automatisé aux frontières qui exige un enregistrement préalable)
SECO	Secrétariat d'État à l'économie → DEFR
SEM	Secrétariat d'État aux migrations → DFJP
SG-DFJP	Secrétariat général → DFJP
SIRENE	Supplément d'information requis à l'entrée nationale (bureau existant dans chaque État membre de Schengen responsable de l'échange d'informations policières opérationnelles en relation avec le → SIS entre les États membres)
SIS	Système d'information Schengen
SO	Canton de Soleure
SRC	Service de renseignement de la Confédération → DDPS
SYMIC	Système d'information central sur la migration
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne
VIS	Système d'information sur les visas
VS	Canton du Valais
ZH	Canton de Zurich

1. Introduction

L'association de la Suisse à Schengen a entraîné une modification fondamentale du régime de contrôle des personnes aux frontières nationales. Ce changement de système a requis non seulement une nouvelle coordination dans l'ensemble de l'espace Schengen, mais également une intensification de la coopération, à l'échelon national, entre les organes compétents en matière de gestion des frontières. Au vu de cette évolution et d'une recommandation formulée en 2008 lors de l'évaluation de Schengen, les autorités fédérales et cantonales impliquées ou concernées ont élaboré, sous la conduite de l'Office fédéral des migrations (ODM; aujourd'hui devenu Secrétariat d'État aux migrations SEM) la stratégie «Gestion intégrée des frontières» (stratégie IBM) et le plan d'action «Gestion intégrée des frontières» (plan d'action IBM). Cette démarche visait à réunir sous le même toit toutes les activités des différents acteurs associés à la gestion des frontières, ce afin

- de lutter efficacement et de manière coordonnée contre l'immigration illégale et, notamment, contre la traite des êtres humains,
- de lutter contre la criminalité transfrontalière,
- de faciliter l'immigration légale et
- de gérer les frontières dans le respect des lois et des droits de l'homme.

Suivant le modèle européen de gestion intégrée des frontières à quatre filtres, la stratégie IBM englobe toutes les activités des autorités qui jalonnent les processus de migration ou de voyage dans les États tiers, dans les autres États Schengen, à la frontière extérieure suisse et, en aval, dans l'espace intérieur.

Décidée en 2014 par le Conseil fédéral et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action IBM est assurée par les autorités définies dans ce dernier. L'état d'avancement des mesures figurant dans le plan d'action fait l'objet d'un suivi annuel; il est consigné dans un rapport adopté tant par le Conseil fédéral que par la CCDJP.

Le premier cycle stratégique a pris fin, comme prévu, après cinq ans, en 2017. En marge du suivi annuel ordinaire assuré par le SEM, un service externe a été chargé de procéder à une évaluation de la stratégie IBM et du plan d'action. Il s'agissait notamment d'évaluer le processus d'élaboration de ces deux éléments, de même que de présenter leur mise en œuvre et de l'apprécier, en fonction de critères plus précis, en vue de fonder la nouvelle stratégie sur des recommandations concrètes découlant d'enseignements issus d'une approche systématique.

Ainsi, le présent rapport final contient, en plus des résultats du dernier suivi ordinaire, une synthèse des enseignements de l'évaluation externe, un bilan général de l'évolution intervenue pour ces sept dernières années dans le domaine de la gestion intégrée des frontières, ainsi qu'une projection des perspectives de la nouvelle stratégie.

2. Les défis actuels dans le domaine de la gestion des frontières

Sur le plan des frontières intérieures, l'année migratoire 2017 s'est caractérisée par une nouvelle normalisation de la situation. Une comparaison avec les mouvements migratoires qui ont emprunté la route des Balkans en 2015 et celle de la Méditerranée centrale en 2015 et 2016 met en évidence l'efficacité des mesures prises, comme l'accord conclu entre la Turquie et l'Union européenne, les mesures de protection des frontières adoptées par plusieurs États situés sur la route des Balkans, de même que le train de mesures avec la Libye adopté par l'UE et l'Italie, qui s'est traduit, depuis mi-juillet 2017, par un brusque recul du nombre de traversées de la Méditerranée entre la Libye et l'Italie. En toute logique, le nombre d'interpellations annoncées par le Cgfr sur le territoire national (ainsi qu'aux frontières intérieures) a diminué par rapport à l'année précédente (46%); la plus forte pression migratoire est néanmoins toujours enregistrée à la frontière sud.

Un autre motif du recul du nombre de personnes interceptées est le déplacement accru des flux migratoires, en Méditerranée, vers l'Espagne. Les dangers en Libye et le climat politique de plus en plus dissuasif qui règne en Italie incitent de nombreux requérants d'asile à opter pour un itinéraire par le Maroc à destination de l'Espagne. Au cours des cinq premiers mois de 2018, le nombre de demandes d'asile déposées sur territoire ibère a été aussi élevé que durant toute l'année 2017. Vu l'attitude restrictive adoptée par le gouvernement italien, il y a tout lieu de s'attendre à ce que cette tendance se poursuive et de prévoir que les migrants déjà présents en Italie prennent la direction du nord; ce mouvement pourrait se traduire par une nouvelle pression sur la frontière sud de notre pays.

Dans toute l'Europe, plus de vingt actes terroristes ont été commis en 2017, dont les attentats terroristes sur les Ramblas de Barcelone et à Cambrils, l'attentat perpétré à la sortie d'un concert de musique pop à Manchester et plusieurs attentats aux explosifs et attaques au couteau ou au moyen d'armes à feu commis en France et en Belgique. En 2017, en raison de ces attentats terroristes et des répercussions de la crise migratoire de 2015 et en dépit de l'apaisement de la situation migratoire sur le continent européen, l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Norvège, la Suède et le Danemark, soit six États Schengen, ont maintenu la réintroduction des contrôles à leurs frontières intérieures. L'évolution de la situation liée au terrorisme a exacerbé le besoin de certains États Schengen de protéger leurs frontières intérieures. C'est ainsi qu'à ce jour, les modifications du code frontières Schengen proposées par la Commission de l'UE, qui visent à subordonner la mise en place et, en particulier, les prolongations répétées de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures à des conditions plus strictes se sont heurtées aux résistances de certains États Schengen. Les efforts de la réforme¹ présentée par l'UE ne sont jusqu'à présent pas parvenus à y apporter réponse. Cette réforme avait été élaborée en réaction à la crise migratoire de 2015 et aux risques sécuritaires entraînés par le nombre élevé de migrants non enregistrés.

La nouvelle augmentation, de près de 37%, du nombre de refus d'entrée aux frontières extérieures de la Suisse, relevée en 2017 après plusieurs années de stagnation, découle de plusieurs facteurs. Son élément déterminant est la croissance du volume des passagers. En parallèle, le nombre de demandes d'asile déposées a diminué de plus de 33% en 2017. Ce résultat s'explique par le recul - déjà évoqué - du nombre de traversées enregistrées en Méditerranée centrale, de même que par la baisse des migrations secondaires de personnes en provenance d'Afghanistan, de Syrie et d'Irak. La tendance à ne plus déposer de demande d'asile en Suisse, déjà observée en 2016, pour de nombreuses personnes interceptées en train de franchir illégalement la frontière sud a donc perduré en 2017.

¹ Cf. chap 6.1

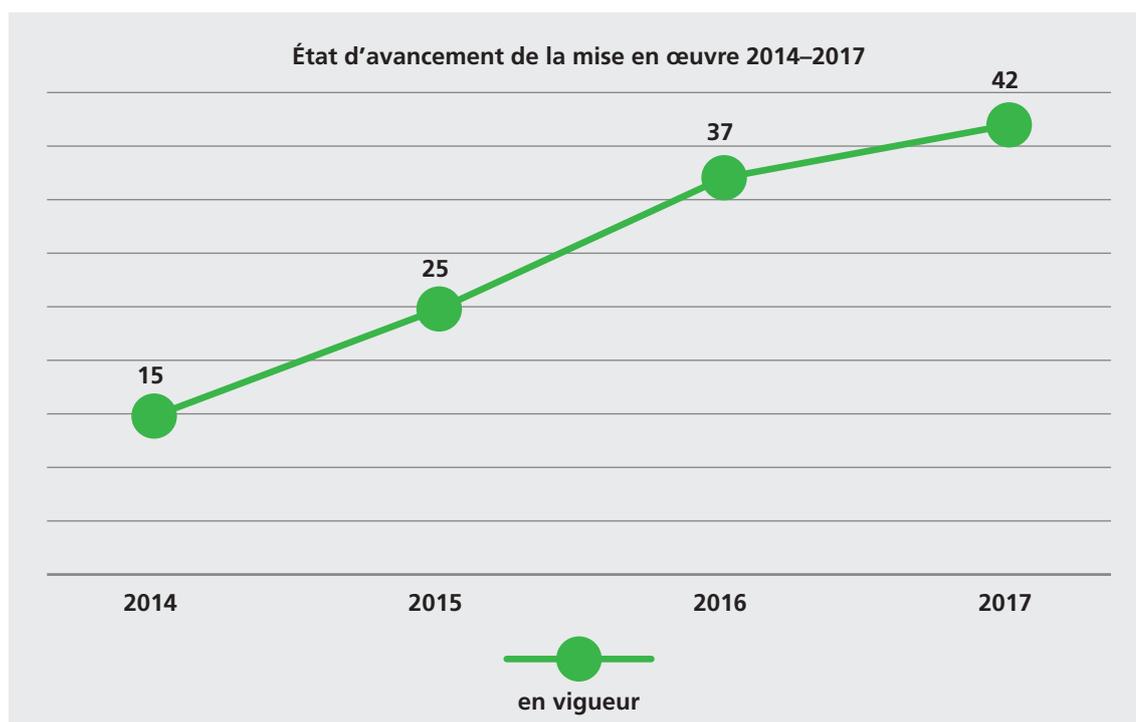
3. Mise en œuvre du plan d'action

Chaque année, le DFJP rédige un rapport sur la mise en œuvre du plan d'action sur mandat du Conseil fédéral et à l'intention de celui-ci ainsi que de la CCDJP. Sous la direction du SEM, le groupe de pilotage Frontières dans sa composition élargie² est formellement responsable du suivi du plan d'action IBM.

Contrairement aux rapports annuels précédents, le présent rapport met l'accent non pas sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures à titre individuel (au sens d'un rapport de progrès), mais sur

une appréciation globale, principalement qualitative, des travaux de mise en œuvre du plan d'action depuis son lancement en 2014. En complément, l'annexe I dresse l'état d'avancement de la mise en œuvre de toutes les mesures à la fin de l'année 2017.

Après quatre ans de travaux de mise en œuvre, un bilan plutôt positif peut être tiré. D'un point de vue quantitatif, 42 mesures – sur un total de 68 – étaient appliquées fin 2017 (soit 62%).



Graphique 1: état d'avancement de la mise en œuvre des mesures de 2014 à 2017

² SEM, fedpol, Cgfr, POCA GE, POCA ZH, une fois par an élargi avec DC, CCDJP, CCPCS, SRC, ASM.

Alors que de 2014 à 2016, le nombre de mesures appliquées augmentait sensiblement d'année en année, la courbe a fléchi en 2017. L'augmentation constante des premières années reflète le début échelonné des mesures au sein de quatre unités de réalisation, tel que prévu par le plan d'action. Certaines mesures ont même pu débiter plus tôt que prévu initialement. Vers la fin de la phase de mise en œuvre du plan d'action, les difficultés liées à certaines mesures se sont accentuées. Ces problèmes ont surtout touché les mesures par nature plus complexes et à plus large portée, que ce soit au niveau du contenu, de l'organisation, des finances ou du personnel. Outre des divergences, portant essentiellement sur la teneur des mesures, le manque de ressources a souvent occasionné des retards dans le calendrier. Il s'agit là d'un indice de la priorité relativement peu élevée que les unités organisationnelles concernées accordent aux mesures.

Néanmoins, de nombreuses mesures illustrent aujourd'hui déjà clairement la plus-value recherchée par la gestion intégrée des frontières. Ainsi, la mise en œuvre de plusieurs mesures a fortement contribué à la réalisation d'objectifs partiels ou généraux fixés dans la stratégie IBM. Par ailleurs, les travaux de mise en œuvre ont souvent eu des effets qui ont encore renforcé la gestion intégrée des frontières. La collaboration entre les autorités fédérales et cantonales s'en est ainsi trouvée intensifiée et améliorée. De même, la prise de conscience relative à l'approche globale de la gestion intégrée des frontières s'est accrue, tout comme la compréhension vis-à-vis de la position et des intérêts d'autres autorités. En outre, dans le cadre des travaux de mise en œuvre, de nouvelles idées et ébauches de solutions ont été développées, qui, du fait de l'évolution de la situation, se sont avérées plus prometteuses que celles prévues à l'origine. Enfin, de nouvelles mesures basées sur l'IBM ont été lancées, alors qu'elles ne faisaient pas formellement partie intégrante du plan d'action.

4. Évaluation de l'IBM

Afin de s'assurer que le développement de la nouvelle stratégie IBM ne soit pas exclusivement le fruit d'expériences et d'appréciations internes, mais puisse également tirer parti d'enseignements systématiques et de recommandations concrètes émanant de tiers, le SEM a chargé un service externe de procéder à l'évaluation de la stratégie IBM et du plan d'action. Il s'agissait notamment d'évaluer le processus d'élaboration de ces deux éléments, de même que de présenter leur mise en œuvre et de l'apprécier, en fonction de critères définis.

Les constats et recommandations établis lors de l'évaluation revêtent la forme d'un résumé succinct. Ils sont présentés ci-après par l'équipe des évaluateurs. En outre, une présentation exhaustive est fournie dans le rapport final complet³. Le rapport d'évaluation ainsi que le résumé ont été rédigés en allemand.

4.1 Contexte

Avec la stratégie de gestion intégrée des frontières et le plan d'action qui s'y rapporte pour les années 2014 à 2017, les autorités fédérales et cantonales luttent contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière, veillant ainsi de manière simultanée et paritaire au bon déroulement des entrées légales et à la conformité globale de la gestion des frontières à la législation et aux droits de l'homme. Suivant le modèle européen à quatre filtres de la gestion intégrée des frontières, la stratégie en la matière englobe toutes les activités des autorités qui jalonnent les processus de migration ou de voyage dans les États tiers, dans les autres États Schengen, à la frontière extérieure suisse et, en aval, dans l'espace intérieur. La stratégie est basée sur une recommandation issue de la première évaluation Schengen (2008 et 2009) et a été élaborée sous la responsabilité du Secrétariat d'État aux migrations (SEM, anciennement Office fédéral des migrations), en collaboration avec les autorités concernées et impliquées. Décidée en 2014 par le Conseil fédéral et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action est assurée par les autorités définies dans ce dernier.

L'évaluation réalisée sur mandat du SEM a été suivie par le groupe de pilotage Frontières dans sa composition élargie. Elle fournit une base systématique pour évaluer le développement, la mise en œuvre et l'impact de la stratégie IBM et de son plan d'action. Ses résultats aident le SEM et le groupe de pilotage à concevoir la prochaine phase stratégique de la gestion intégrée des frontières.

³ KEK-CDC Consultants (Frey, Kathrin / Kehl, Franz) et TC Team Consult SA (Prestel, Paul Victor / Bernard, Magali / Huesler, Ruggero) (2018): «Rapport final sur l'évaluation de la Gestion intégrée des frontières», <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/libm/schlussber-evaluation-ibm-f.pdf>

4.2 Questions et procédure

L'évaluation s'est axée autour de deux questions:

1. La procédure choisie pour l'élaboration de la stratégie et du plan d'action était-elle appropriée et efficace?
2. Dans quelle mesure la mise en œuvre et l'impact de la stratégie et du plan d'action répondent aux critères spécifiés dans le cahier des charges (pertinence, adéquation, efficacité, rentabilité, cohérence et durabilité)?

Le rapport d'évaluation comprend une analyse du contexte, une évaluation des processus liés à la stratégie et au plan d'action, quatorze études de cas sur la mise en œuvre et l'efficacité de certaines mesures IBM sélectionnées, ainsi qu'une synthèse assortie de recommandations. Les analyses ont été faites de manière méthodique en se basant sur une analyse de la documentation et sur des entretiens menés de façon structurée. Les documents analysés étaient principalement des documents stratégiques, des procès-verbaux de réunions consacrées à l'élaboration de la stratégie, la planification et la mise en œuvre des mesures, des données liées au suivi ainsi que d'autres données secondaires pertinentes à la gestion intégrée des frontières et à son contexte. Au total, 37 entretiens ont été menés auprès de différents acteurs impliqués dans l'élaboration et/ou la mise en œuvre de la stratégie IBM et de son plan d'action. De plus, des entretiens ont également été menés avec des personnes supplémentaires possédant des connaissances approfondies de certaines problématiques de l'IBM.

Les données correspondantes ont été recueillies entre septembre 2017 et février 2018. Les résultats de l'évaluation font donc référence à l'état de la mise en œuvre en fin d'année 2017.

4.3 Évaluation de l'élaboration de la stratégie IBM et de son plan d'action

Dans le système fédéral suisse, les responsabilités en matière de gestion intégrée des frontières sont réparties entre différentes autorités fédérales et cantonales: le SEM, l'Office fédéral de la police, le Corps des gardes-frontière, la Direction consulaire et le Service de renseignement de la Confédération, pour les premières; les polices cantonales, les offices des migrations et les ministères publics, pour les secondes. L'évaluation montre que l'intense implication des partenaires concernés dans l'élaboration de la stratégie et la planification de la mise en œuvre a significativement contribué au renforcement de la coopération entre les autorités dans le domaine de la gestion intégrée des frontières. L'adoption du plan d'action par le Conseil fédéral et la CCDJP a constitué un autre atout majeur du processus d'élaboration: elle a généré un engagement marqué en faveur des 68 mesures du plan d'action. L'approche adoptée par le SEM pour élaborer la stratégie et le plan d'action est donc considérée comme appropriée.

L'évaluation met également en évidence deux domaines pouvant être améliorés en vue d'une nouvelle phase de planification. D'une part, les développements contextuels et les différentes conditions de mise en œuvre n'ont été pris en compte et anticipés que de façon marginale dans l'élaboration de la stratégie et la planification de la mise en œuvre. De ce fait, la gestion intégrée des frontières n'était ni souple, ni réactive. D'autre part, la question des ressources et des structures nécessaires à la mise en œuvre de la gestion intégrée des frontières n'a que peu été prise en considération, d'où une certaine incohérence entre les objectifs, les mesures et les ressources à disposition.

4.4 Évaluation de la mise en œuvre et de l'impact des mesures sélectionnées de l'IBM

L'évaluation de la mise en œuvre et de l'impact de la stratégie et du plan d'action repose sur les déclarations des personnes interrogées et sur les études de cas de quatorze mesures du plan d'action. Le mandant a sélectionné onze mesures qui ont posé des problèmes lors de la mise en œuvre et qui sont particulièrement pertinentes pour la gestion intégrée des frontières. Trois autres mesures ont été analysées sur recommandation des membres du groupe de pilotage Frontières.

Pertinence et adéquation: les interviews montrent clairement que les principaux objectifs de l'IBM ainsi que les mesures analysées en profondeur sont jugés pertinents. Toutefois, l'évaluation montre également que le manque de direction de projet pour le suivi global de la gestion intégrée des frontières, l'exigence de ne pas recourir à des ressources financières supplémentaires et la clarification parfois insuffisante des besoins et des responsabilités liés aux mesures n'ont pas permis, ou de manière que partielle, la réalisation de mesures complexes et nécessitant des ressources. En outre, la mise en œuvre ne s'est accompagnée d'aucune gestion dynamique des changements de contexte pertinents (crise migratoire et menace terroriste).

Efficacité: la stratégie de gestion intégrée des frontières a contribué au renfort d'une vision nationale dans ce domaine, favorisé une compréhension commune de la gestion des frontières et renforcé la coopération en Suisse. Cependant, le suivi de la mise en œuvre s'est principalement concentré sur les comptes à rendre et n'a pas été utilisé pour piloter et continuer à développer la gestion intégrée des frontières. Les études de cas montrent également qu'à ce jour, seules trois des mesures sélectionnées ont été pleinement mises en œuvre; huit ne l'ont été que partiellement et trois ne le sont toujours pas. En conséquence, les objectifs définis dans le plan d'action n'ont qu'en partie été atteints. Il convient de préciser que ce résultat se rapporte aux quatorze mesures sélectionnées. Les autorités responsables estiment en revanche

qu'une nette majorité des 68 mesures du plan d'action ont pu être mises en œuvre ou que leur réalisation, en cours, suit le calendrier prévu. En ce qui concerne l'efficacité des mesures entièrement ou partiellement mises en œuvre, l'évaluation dresse un tableau nuancé mais positif, qui montre que les effets escomptés ont été atteints ou pourront vraisemblablement l'être.

Rentabilité: les trois mesures mises en œuvre l'ont été à un coût raisonnable et ont permis de simplifier les procédures. Les moyens administratifs propres à la gestion intégrée des frontières, consacrés à l'accompagnement de la mise en œuvre, se limitent pour l'essentiel au suivi de cette dernière et à l'établissement de rapports annuels, et peuvent être qualifiés de modestes.

Cohérence: sur le fond, la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière va à l'encontre de la facilitation des franchissements légaux de la frontière. Cet antagonisme a fait l'objet d'intenses discussions lors de la formulation de la stratégie et de l'établissement du plan d'action. Un classement systématique en fonction des principaux objectifs, des sous-objectifs et des mesures a été établi afin d'y faire face. La cohérence de la stratégie de gestion intégrée des frontières est toutefois restreinte par le manque de clarification et de coordination des objectifs, des responsabilités et des ressources. En conséquence, certaines mesures de gestion intégrée des frontières n'ont été mises en œuvre que partiellement, voire pas du tout. D'après la présente évaluation, la mise en œuvre a été d'autant moins conforme aux besoins qu'aucune nouvelle mesure n'a été prise en matière de gestion intégrée des frontières et que la coordination avec d'autres mesures étatiques ayant des objectifs similaires était faible et informelle.

Durabilité: l'analyse des trois mesures pleinement mises en œuvre fait ressortir des effets positifs à long terme, étant donné que les simplifications procédurales ont été bénéfiques aux acteurs concernés. En ce qui concerne les mesures qui n'ont pas encore été mises en œuvre ou ne l'ont été que partiellement, un effet durable a été ébauché, en particulier pour les mesures à caractère réglementaire.

4.5 Recommandations

La stratégie de gestion intégrée des frontières s'est avérée adéquate en tant que stratégie nationale globale au sein du système fédéral suisse. En outre, de par la ratification de la directive 2016/1624⁴ de l'Union européenne, l'adhésion à Schengen requiert de manière formelle une stratégie nationale dans ce domaine. Il convient donc d'élaborer une nouvelle stratégie de gestion intégrée des frontières qui tienne compte de l'évolution du contexte, intègre les enseignements tirés jusqu'ici de la mise en œuvre de cette stratégie et du plan d'action et reprenne les résultats ainsi que les cinq recommandations de l'évaluation (ci-dessous).

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

⁴ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement Européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, JO du 16. Septembre 2016, Nr. L 251, p. 1–76.

5. Bilan général de l'IBM

Ces dernières années, la gestion intégrée des frontières a évolué pour s'établir au sein des milieux spécialisés, en quelque sorte, comme une marque soutenue par la communauté et imprégnée par cette dernière.

Bon nombre d'autorités fédérales de quatre différents départements, de même que les autorités policières et migratoires (et aussi, dans une seconde phase, les autorités pénales compétentes) de 26 cantons, ainsi que les deux autorités chargées des contrôles aux frontières de loin les plus importantes (à savoir, la police cantonale zurichoise et le Cgfr) ont été convaincues de la nécessité de réunir sous un même toit une sorte d'organe collectif stratégique et, à cette fin, d'en trouver le dénominateur commun. L'objectif consistant à promouvoir une vision globale à l'échelle étatique ainsi qu'à favoriser la collaboration entre les acteurs concernés a été réalisé durablement et à grande échelle.

Sur les plans institutionnel et stratégique, ce résultat a par exemple été obtenu par la création d'organes permanents tels que le groupe de pilotage Frontières, au sein duquel les autorités fédérales et cantonales échangent régulièrement leurs vues sur des questions ayant trait à la gestion intégrée des frontières.

De même, de nouvelles formes de coopération ont été mises en place sur le plan opérationnel, à l'exemple du projet ABC-Gates, commun à la police cantonale zurichoise et au Cgfr. À la suite des expériences globalement positives réalisées dans le cadre de cette coopération et vu la complexité croissante des contrôles aux frontières, des formes similaires de coopération sont envisagées dans la perspective de projets à venir.

Comme on pouvait s'y attendre, l'efficacité de la stratégie, sous l'angle de ses principaux objectifs, est difficile à estimer. En effet, l'on ne saurait établir sans autre si cette stratégie a réellement permis de réaliser des progrès dans la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière, de même qu'en ce qui concerne la facilitation de l'immigration légale, puisque l'on s'est délibérément abstenu, dans le cadre de cette stratégie, de fixer des quotas en la matière. De plus, les interactions ayant une incidence sur ces phénomènes sont si multiples et interdépendantes que procéder à de simples mesures serait de toute façon insuffisant. L'on peut cependant affirmer que les acteurs associés à cette stratégie sont unanimement convaincus que les mesures mises en œuvre dans le cadre du plan d'action ont apporté une contribution essentielle à la réalisation des principaux objectifs.

S'agissant de l'élaboration de la nouvelle stratégie, il convient en premier lieu de s'appuyer sur les atouts existants. Ceux-ci comprennent, en particulier, l'association, au stade le plus précoce, des autorités cantonales et fédérales, de même que l'adoption de la nouvelle stratégie par les autorités fédérales et cantonales compétentes. En ce qui concerne la phase de mise en œuvre, il conviendra de déterminer si oui ou non, et dans quelle mesure, la nouvelle stratégie pourra s'enraciner plus profondément dans le paysage politique, et jusqu'à quel point il sera possible d'en tirer parti dans le pilotage de la mise en œuvre.

6. Perspectives

6.1 Défis à venir dans le domaine de la gestion des frontières

Le nombre de passagers enregistrés aux principaux lieux de franchissement des frontières extérieures suisses, c'est-à-dire aux aéroports de Zurich, de Genève et de Bâle-Mulhouse, a augmenté de près d'un quart depuis l'élaboration de la première stratégie de gestion intégrée des frontières. La mobilité croissante de la population mondiale se reflète dans le nombre de demandes d'octroi de visas, qui a également augmenté de près d'un quart durant la même période, d'où une hausse de la charge de travail, en particulier dans les domaines des premier et troisième filtres, charge qui va probablement continuer d'augmenter ces prochaines années.

L'évolution des flux migratoires en Europe, en particulier sur le territoire de l'espace Schengen, est aujourd'hui difficile à apprécier. Une dénonciation des accords conclus entre la Turquie et l'UE, ou entre l'Italie, l'UE et la Libye, pourrait avoir beaucoup d'impact sur la migration illégale et de réfugiés. Plusieurs États Schengen essaient de contrer ces flux en renforçant les contrôles à leurs frontières intérieures. Pour mieux contrôler les flux migratoires irréguliers, l'UE tente de mettre en place de nouvelles mesures, telles la création d'une «plateforme de débarquement» dans les pays tiers, et de modifier ses bases légales.

En 2016, l'UE a posé la base légale de l'IBM en édictant l'art. 3, par. 3, du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes⁵. Cette modification de l'acquis de Schengen fait de l'élaboration, de la surveillance et de l'actualisation d'une stratégie de gestion intégrée des frontières une obligation légale et une tâche permanente pour tous les États Schengen.

Au niveau opérationnel, l'UE est sur le point de réaménager complètement les systèmes informatiques liés à Schengen afin de mieux préparer l'espace Schengen aux défis à venir. C'est pourquoi le Conseil et le Parlement ont adopté, en novembre 2017, le règlement portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES)⁶ pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et pour calculer les durées de leurs séjours dans l'espace Schengen. De même, le règlement portant création d'un système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS)⁷, au moyen duquel les ressortissants d'États tiers exemptés de l'obligation de visa devront à l'avenir s'enregistrer avant leur voyage dans l'espace Schengen, entrera vraisemblablement en vigueur d'ici à fin octobre 2018.

⁵ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil. JO L 251 du 16.9.2016, p. 1 à 76.

⁶ Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011, JO L 327 du 9.12.2017, p. 20–82.

⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 et (UE) 2016/1624.

De plus, la Commission de l'UE a présenté, mi-décembre 2017, une proposition d'optimisation de l'interopérabilité entre les divers systèmes actuels et à venir de l'UE. Ces systèmes devront permettre aux organes de contrôle aux frontières et aux autres autorités concernées de consulter simultanément plusieurs systèmes d'information de l'UE grâce à un «portail européen de recherche». Un système commun de comparaison des données biométriques permettra de vérifier les empreintes digitales et les images faciales dans plusieurs systèmes aujourd'hui distincts. Ainsi, les identités des ressortissants d'États tiers nouvellement saisis pourront être comparées aux données existantes avec davantage de fiabilité. Il sera alors plus facile de détecter et d'empêcher les identités multiples. Dès lors, il sera possible de combler les lacunes actuelles en matière d'informations et de mettre plus rapidement et efficacement à la disposition des autorités nationales concernées les informations dont elles ont besoin pour accomplir leurs tâches.

Le développement quasi simultané de tous ces systèmes couplé à la nécessité de remanier, parfois en profondeur, les processus et les formes d'organisation actuels représentent autant de défis majeurs aussi bien pour les autorités chargées des contrôles aux frontières que pour celles qui sont responsables de la conception et du développement des systèmes. Par ailleurs, ces développements exigent aussi des changements matériels. C'est ainsi que l'infrastructure des bâtiments actuels devra être modifiée en fonction des nouvelles techniques et de l'adaptation des processus et qu'il faudra créer des espaces supplémentaires pour tenir compte de la croissance des flux de passagers et des exigences accrues en matière de contrôles.

Dès lors que prendra effet, en 2019, la sortie de l'UE de la Grande-Bretagne, la complexité de la situation ira croissante. Les citoyens britanniques ne bénéficieront plus de la libre circulation, ce qui induira un transfert des flux de passagers. Compte tenu des contrôles minutieux auxquels sont soumis les ressortissants d'États tiers et de l'intérêt toujours bien réel de pouvoir s'appuyer sur des processus simples et rapides, les organes chargés des contrôles aux frontières sont ici placés face à un nouveau défi de taille.

6.2 Avenir de l'IBM

La nouvelle stratégie de gestion intégrée des frontières (IBM 2025) doit tenir compte de la croissance probable à venir dans les domaines des voyageurs et des mouvements migratoires, de même que des évolutions qui se dessinent sur les plans techniques et légaux. En conséquence, IBM 2025 s'appuie sur les recommandations formulées dans le cadre de l'évaluation externe (cf. chap. 4) et sera élaborée de manière à la fois plus souple et plus dynamique. Sur le plan du contenu, la nouvelle stratégie s'inspirera des repères définis pour la première stratégie. En font notamment partie, en particulier, les principaux axes stratégiques précédemment inscrits dans ses principaux objectifs, de même que le modèle à quatre filtres. Cette stratégie sera en outre complétée par des composants résultant de l'art. 4 du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

Une analyse de la situation de départ et des différents facteurs contextuels servira de base à l'élaboration des éléments de la nouvelle stratégie. À la différence de l'approche plutôt statique adoptée lors de l'établissement de la première stratégie, les prochaines étapes stratégiques prendront aussi en compte, en particulier, l'analyse des tendances les plus pertinentes, un élément qui devrait s'avérer déterminant dans l'évaluation de la situation.

Afin de pouvoir tenir compte de ces évolutions pendant toute la durée de la stratégie, les mesures à élaborer devront être plus souples et plus réactives par rapport à celles qui avaient été développées dans le cadre de la première stratégie. Cette approche débouchera notamment sur une focalisation sur un plus petit nombre de mesures de première importance.

La prémisse de la neutralité des ressources est devenue un facteur limitatif pour la mise en œuvre stratégique. Aussi le rapport établi par les évaluateurs externes recommande-t-il, pour la nouvelle stratégie, de «fournir des structures et des ressources permettant une mise en œuvre souple et dynamique [...]» et de prendre en compte «la cohérence des objectifs, des responsabilités, des mesures et des ressources à un stade précoce et de manière continue». À cet égard, de nouvelles pistes de financement des mesures de l'IBM devront être examinées.

Les travaux relatifs à la nouvelle stratégie ont déjà commencé, en étroite collaboration avec les autorités fédérales et cantonales qui y sont associées. La nouvelle stratégie devrait être soumise au Conseil fédéral et à la CCDJP avant la fin de l'année 2019.

Annexe I: état d'avancement de la mise en œuvre des mesures

Le tableau qui suit donne un aperçu de l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures à la fin de l'année 2017. Les informations proviennent des rapports rédigés par les autorités compétentes (auto-déclarations). À la différence des rapports annuels 2014, 2015 et 2016, le rapport final 2017 ne s'attarde pas sur les différents degrés de mise en œuvre, mais

se contente de conclure si les mesures ont été réalisées (**en vert dans ce cas**) ou non. Dans la négative, l'état actuel de la mise en œuvre de la mesure concernée est mentionné. S'agissant des mesures définies sous la forme d'études ou de mandats d'examen, le présent rapport indique aussi les résultats obtenus.

Mesure ⁸	Explication	Compétence	Remarques
1.1-1-1: Liste d'États «hot spot» (migration illégale vs intérêts économiques et touristiques de la Suisse)	Tenue d'une liste mise à jour annuellement d'États «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 ⁹ Participation: SEM, Cgfr, fedpol, DC, SRC, groupe de pilotage Visas	Faute de ressources suffisantes, le CNAM, qui est responsable de la mise en œuvre de cette mesure, n'a pas encore pu être mis en service sous la forme prévue à l'origine (cf. mesure 0.1-3-1). Par conséquent, les travaux lancés afin de dresser la liste des États «hot spot» ne sont toujours pas achevés. En pratique, on constate que des listes de pays servent déjà de base décisionnelle dans divers champs thématiques, mais qu'il n'existe aucune coordination en la matière. Du point de vue de l'autorité compétente, une nouvelle évaluation de la mesure (en collaboration avec la DC) s'impose donc. En effet, la liste, telle qu'elle est conçue, semble être trop rigide pour pouvoir réagir rapidement à l'évolution des événements et remplir son véritable objectif (allocation des ressources entre les représentations).
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 États «hot spot».	Responsabilité: DC Participation: État-major de l'armée, SEM, Cgfr, fedpol	Comme la liste des États «hot spot» n'a pas encore été établie (cf. mesure 1.1-1-1), la mesure 1.1-1-2, qui en dépend, n'a pas pu être lancée. Cependant, les attachés de police, les ILO et les ALO travaillent déjà en étroite collaboration. De plus, la collaboration entre le Cgfr et fedpol s'est renforcée à l'occasion du détachement de fonctionnaires de liaison à l'étranger.
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'États «hot spot». Intégration de ce module dans les concepts de formation des autorités concernées afin de sensibiliser les collaborateurs à ces phénomènes.	Responsabilité: SEM Participation: Cgfr, fedpol, DC, SRC	En vigueur depuis 2016

⁸ 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).

⁹ Centre national commun d'analyse en matière de migration (CNAM) [nom provisoire]: voir mesure 0.1-3-1.

Mesure ⁸	Explication	Compétence	Remarques
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'États «hot spot»	Utilisation ciblée des ressources (collaborateurs consulaires et spécialistes) tenant compte de la position des représentations suisses sur la liste d'États «hot spot».	Responsabilité: DR, DC Participation: SEM	À l'instar de la mesure précédente, cette mesure-ci dépend de la liste des États «hot spot» (cf. mesure 1.1-1-1). C'est pourquoi les travaux n'ont pas encore débuté.
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: SEM Participation: Autorités cantonales compétentes en matière de migrations et d'emploi, DC, groupe de pilotage Visas, AOST	En vigueur depuis 2014
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: SEM Participation: DC	En vigueur depuis 2016
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: SEM, Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, SECO, Switzerland Global Enterprise, secteur du tourisme	En vigueur depuis 2017
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: SEM	En vigueur depuis 2015
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: SEM Participation: SG-DFJP (CC Web), DC	La mise en œuvre de cette mesure repose sur l'étude «Benutzerfreundliche Darstellung der Online-Einreiseinformationen». Cette dernière avait pour but d'analyser comment les informations en matière d'entrée pouvaient, eu égard aux bases légales, à la pratique en vigueur, aux possibilités techniques et à l'identité visuelle de l'administration fédérale être présentées de manière plus conviviale et plus accessible, et lesquelles étaient essentielles. Sur la base des résultats de cette étude, il a été décidé d'élargir le champ d'application de la mesure à d'autres domaines, comme ceux du séjour et du marché du travail. La prochaine étape consistera à lancer ce projet élargi.
1.2-2-1: Contrats de collaboration avec les compagnies aériennes	Elaboration d'un concept de collaboration entre le SEM, 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: SEM Participation: compagnies aériennes, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	Un projet de nouveau contrat-type convenu avec les autorités chargées de contrôler les frontières a vu le jour. Les consultations avec les partenaires potentiels sont en cours.

Mesure ⁸	Explication	Compétence	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: SEM Participation: DAE	L'argument principal militant en faveur d'une participation du SEM à l'EMN était la perspective de pouvoir ainsi prendre part au groupe de travail EMN REG (Return Expert Group). Or, depuis 2016, le SEM peut, grâce à un accord qu'il a conclu avec la Commission européenne, y participer, sans pour autant en être membre. Aussi l'intérêt d'une participation pleine et entière s'en trouve-t-il remis en cause. Néanmoins, la question d'une participation du SEM à l'EMN devrait être à nouveau examinée fin 2018 à l'aune de l'évolution récente.
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: SEM Participation: Cgfr, exploitants des aéroports de Bâle, Genève et Zurich, POCA ZH, DC	L'étude menée en 2014 a déjà étudié les systèmes existants dans le domaine de l'entrée facilitée, analysé les besoins et formulé des recommandations en vue de l'éventuelle suite à donner, notamment de la mise sur pied d'un RTP national. L'analyse des besoins a révélé un besoin d'allègement concernant les mesures d'entrée aux USA. D'où la recommandation préconisant une participation «unilatérale» de la Suisse au «US Global Entry Program». Depuis février 2017, c'est chose faite. Dans le cadre des travaux de mise en œuvre, à l'échelle nationale, du projet «Smart Borders», le sujet a été de nouveau abordé. Il conviendra de décider, en 2018, si la Suisse doit introduire un programme national pour les personnes voyageant fréquemment et enregistrées en tant que telles («National Facilitation Programme», NFP), inspiré du RTP.
2.1-1-3: Plus grande implication dans le processus de libéralisation du régime des visas UE au profit d'États tiers	Mise en avant de l'expérience de la Suisse dans le processus de libéralisation du régime des visas UE au profit d'États tiers.	Responsabilité: SEM, DAE Participation: OFJ, fedpol, DC, DP	En vigueur depuis 2015
2.1-1-4 Examen de la collaboration avec d'autres États 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 États européens.	Responsabilité: SEM Participation: DAE, DDIP, DP	L'établissement d'un document-cadre et la consultation de tous les services concernés ont permis de constater, en 2016, que poursuivre cette mesure ou la préciser ne servirait à rien, les moyens engagés et les résultats obtenus étant disproportionnés.
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, SEM, OFJ, DAE, DDIP, PFPDT, AFF, Cgfr, CdC, CCDJP, SRC, Mission Suisse auprès de l'UE	En mars 2015, le Conseil fédéral a délivré le mandat de négociation concernant la participation à la coopération policière instaurée par les décisions Prüm. Les négociations entamées avec la Commission européenne sont maintenant achevées. La signature de l'accord pour y prendre part est prévue pour 2018.
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: SEM Participation: DAE, DDIP, OFJ, Cgfr, fedpol, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, DC	En vigueur depuis 2014
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: SEM, OFJ, DAE, DDIP	En vigueur depuis 2017

Mesure ⁸	Explication	Compétence	Remarques
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: SEM Participation: DAE, DDIP, Cgfr, fedpol, POCA ZH, DC, SRC, DP	En vigueur depuis 2016
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: SEM, DDIP, Cgfr, fedpol, DC, représentant des cantons au DFJP pour Schengen/Dublin	En vigueur depuis 2016
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	En vigueur depuis 2016
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: SEM Participation: Toutes les autorités compétentes en matière de gestion des frontières, de migration illégale et de trafic des migrants	En vigueur depuis 2015
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	En vigueur depuis 2015
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	En vigueur depuis 2015
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: SEM Participation: Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	En vigueur depuis 2017

Mesure ⁸	Explication	Compétence	Remarques
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: SEM, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS	Un e-learning sur le thème de «Schengen» est déjà disponible depuis 2014. Les premiers travaux préparatoires ont commencé afin de pouvoir mettre pleinement en œuvre cette mesure.
3.1-3-1: Coordination des processus d'acquisition dans le domaine du contrôle à la frontière	Annonce 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. 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)»).	Responsabilité: Groupe de pilotage Frontières Participation: SEM, Cgfr, fedpol, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	En vigueur depuis 2014
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).	Responsabilité: groupe de pilotage Frontières Participation: Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	En vigueur depuis 2014
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.	Responsabilité: SEM Participation: Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	L'examen des groupes de travail effectué de concert avec tous les partenaires a révélé, en 2015, qu'une restructuration n'était pas opportune.
3.4-1-1: Participation des exploitants d'aérodromes aux coûts du contrôle à la frontière et clarification juridique des catégories d'aérodromes	Instauration d'une obligation légale pour les exploitants des aérodromes 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.	Responsabilité: SEM Participation: OFAC, OFJ	Faute de ressources suffisantes et vu la complexité du sujet, la phase d'initialisation du projet législatif «LEX-IBM», qui concerne notamment la présente mesure, n'a pas pu être bouclée comme prévu. L'étude de base et les travaux de fond qui s'y rapportent ont pu – à l'exception de quelques questions restées ouvertes – être finalisés.
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	Examen de la suppression du régime d'exception existant actuellement pour les aérodromes de catégorie D (qui ne constituent pas une frontière extérieure mais qui peuvent ponctuellement obtenir des autorisations du SEM pour des vols non-Schengen). Définition des conditions à remplir par les aérodromes pour pouvoir proposer en permanence des vols non-Schengen (frontière extérieure Schengen).	Responsabilité: SEM, AFD/DGD Participation: OFAC, OFJ, Cgfr, exploitants des aérodromes de Saanen, Mollis, Emmen et Buochs, POCA BE, POCA GL, POCA LU, POCA NW, POCA ZH	Faute de ressources suffisantes et vu la complexité du sujet, la phase d'initialisation du projet législatif «LEX-IBM», qui concerne notamment la présente mesure, n'a pas pu être bouclée comme prévu. L'étude de base et les travaux de fond qui s'y rapportent ont pu – à l'exception de quelques questions restées ouvertes – être finalisés.
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: SEM, fedpol Participation: OFAC, OFJ, DAE, DDIP, PFPDT, Cgfr, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, CCPCS, SRC	Un concept d'utilisation des données de passagers aériens a été mis au point fin avril 2017. Si ce plan n'a pas permis de répondre à toutes les questions soulevées, il doit servir de base au Conseil fédéral pour décider si la Suisse doit ou non se doter d'un système PNR. Après consultation des cantons, le dossier sera soumis au Conseil fédéral à l'automne 2018.

Mesure ⁸	Explication	Compétence	Remarques
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	Les travaux liés au projet avancent selon l'échéancier établi. Depuis septembre 2017, un premier projet pilote (avec 8 portes électroniques) est mené à l'aéroport de Zurich. Il est prévu d'en mener un autre à l'aéroport de Genève en 2018. À la suite de ces phases pilotes, les deux aéroports adopteront définitivement les contrôles automatisés.
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	En vigueur depuis 2015
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	En vigueur depuis 2014
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	En vigueur depuis 2016
3.5-1-6: Examen de la possibilité pour le SEM 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 au SEM d'habiliter les organes de contrôle à la frontière à prononcer des décisions de renvoi motivées et susceptibles de recours.	Responsabilité: SEM Participation: Cgfr, OFJ, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	Cette modification de la LEtr fait partie intégrante de la «Modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr): normes procédurales et systèmes d'information». Le projet sera vraisemblablement traité par les Chambres au cours des sessions de printemps et d'été 2018. L'entrée en vigueur de cette modification n'est pas attendue avant fin 2018, voire début 2019.
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: SEM	En vigueur depuis 2017

Mesure ⁸	Explication	Compétence	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: SEM	La modification de la loi en rapport avec l'accès aux images faciales (a) est en cours et devrait parvenir au Parlement en 2018. L'accès aux dossiers électroniques (b) sera ensuite réglementé par voie d'ordonnance.
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	Vu les résultats positifs obtenus, les appareils éprouvés lors de la phase pilote ont été définitivement mis en service.
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	Lors de la préparation des travaux de mise en œuvre, force a été de constater que la plateforme actuelle (appareils de lecture des représentations à l'étranger compris) devait être remplacée, et ce, probablement avant la fin de l'année 2019, les contrats étant échus et les composantes utilisées obsolètes. En outre, la banque de données de référence liée aux appareils n'est plus à jour. C'est pourquoi il a été décidé, à la mi-2017, de renoncer à mettre en œuvre cette mesure. Ainsi, les eDoc-Reader disponibles dans les représentations suisses à l'étranger ne sont pas utilisés comme la mesure le prévoyait.
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, SEM, Cgfr, fedpol, POCA ZH, DC, CCPCS, ASOEC, ASM	Cette mesure n'a jusque-là pas pu être mise en œuvre, les rares ressources disponibles ayant été affectées à d'autres projets (ESYSP, EES, SIS-AFIS, interopérabilité). Ces projets ont toutefois permis d'intensifier et d'améliorer la collaboration en Suisse entre les autorités concernées. Il importe maintenant de s'interroger sur la nécessité d'une stratégie globale «biométrie».
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: SEM, CSI-DFJP	Cette étude a pris fin en 2016. Grâce aux enseignements qui en ont été tirés, il serait possible de lancer la mise en œuvre du projet PCN pour RIPOL; celle-ci est suspendue jusqu'à nouvel ordre, faute de ressources financières suffisantes.
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: SEM Participation: Cgfr, fedpol, CSI-DFJP, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, CCPCS	Depuis 2015, les demandes de consultation de l'ISR peuvent être formulées comme prévu.

Mesure ⁸	Explication	Compétence	Remarques
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	Les discussions menées en 2015 entre les principales autorités concernées ont montré qu'elles étaient toujours d'avis que cette mesure devait être réalisée. Une extension des possibilités de consultation actuelles uniquement dans le but prévu n'est toutefois pas réalisable sur le plan technique. La mise en œuvre de cette mesure créerait des possibilités de consultation très vastes qui dépasseraient largement le but visé. Pour ces raisons, il a été décidé, après examen, de déclarer cette mesure irréalisable. Cependant, la mise en application de la motion Geissbühler (10.3917) a déjà permis de prendre en compte plusieurs demandes concernant la consultation de l'ISA.
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: SEM Participation: CSI-DFJP	En vigueur depuis 2014
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: SEM, CSI-DFJP, SRC	Il est ressorti de l'étude menée en 2016 qu'intégrer fedpol dans les consultations VISION n'était pas d'un bon rapport coût/utilité. Le nombre de concordances estimé par l'étude serait de l'ordre du pour mille. En conclusion, l'étude propose donc de ne pas poursuivre l'intégration de fedpol dans les consultations VISION.
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, RIPOL, etc.) et les informations qui y sont traitées peuvent être mieux coordonnées.	Responsabilité: SEM, fedpol Participation: OFJ, PFPDT, Cgfr, CCPCS, ASOEC, ASM, AOST	Des sondages ont montré que cette étude était très complexe et exigeante. Étant donné l'intensification et l'amélioration de la collaboration opérationnelle entre les services compétents, il est proposé de renoncer à l'étude. Les parties prenantes sont encore consultées à ce sujet.
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: SEM Participation: cantons	En raison du manque de données, il a été décidé, en 2016, de suspendre cette étude et de ne la reprendre que lorsqu'une solide base de données serait disponible. Force est néanmoins de constater, à ce stade intermédiaire, que la différence entre les charges financières d'un canton à l'autre ne semble pas constituer un obstacle à l'exécution des renvois. À l'heure actuelle, il n'est donc pas nécessaire de créer un mécanisme de compensation global dans ce domaine. De plus, des analyses soulignent le fait que compenser les charges ne permettrait ni d'augmenter ni de rééquilibrer le taux de départ, ce qui dément l'hypothèse initiale. Les orientations suivies actuellement (soutien de la Confédération et suivi) semblent plus propices au renforcement de l'efficacité dans le domaine de l'exécution des renvois.
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: SEM	Il s'est avéré que l'idée initiale n'apporterait aucune valeur ajoutée, dans la mesure où le contexte avait entretemps changé. La mise en place d'un centre de compétences a donc été abandonnée. Les travaux de mise en œuvre ont permis de dégager des solutions de remplacement, qui sont désormais en voie de réalisation (p. ex., stages réciproques, échange régulier au niveau de la direction, possibles synergies en matière d'acquisition d'équipement et de formation).

Mesure ⁸	Explication	Compétence	Remarques
4.3-1-1: Liste d'États 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: SEM	En vigueur depuis 2014
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: SEM Participation: DDC, DP, SECO, participation d'autres autorités en fonction de la situation	La liste revient régulièrement à l'ordre du jour des séances du groupe de travail et du comité IMZ. Cependant, les contacts en matière de politique étrangère, qui permettraient de lier les thèmes de la migration et du retour à des dossiers traités par d'autres départements, avec les pays figurant sur la liste des pays prioritaires dans la perspective du retour sont généralement rares. La question du maintien de cette liste doit donc être examinée.
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: SEM, ASM Participation: Cgfr, fedpol, participation d'autres autorités en fonction de la situation	Les travaux liés à ce projet avancent comme prévu. Les titres de séjour biométriques doivent être introduits de manière échelonnée jusqu'à 2020.
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	En vigueur depuis 2017
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: SEM Participation: cantons	En vigueur depuis 2014
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: SEM	En vigueur depuis 2014
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: SEM Participation: cantons	En vigueur depuis 2014

Mesure ⁸	Explication	Compétence	Remarques
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: SEM	En vigueur depuis 2014
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: SEM	En vigueur depuis 2014
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: SEM, Cgfr, POCA ZH	En vigueur depuis 2014
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: SEM, OFS	En raison des nombreuses difficultés évoquées dans le rapport annuel IBM 2014 ¹⁰ , la mise en oeuvre de cette mesure a été abandonnée. Mention a toutefois été faite de reprendre le thème en rapport avec le CNAM (voir mesure 0.1-3-1 ci-dessous). Depuis l'automne 2017, des entretiens prometteurs ont lieu à ce sujet entre le SEM et l'OFS.
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 du SEM et au sein duquel sont représentés tous les organes de contrôle à la frontière concernés.	Responsabilité: SEM Participation: DR, Cgfr, fedpol, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, DC, CCPCS, SRC, ASM	En raison des divergences de fond concernant les tâches, l'effectif et la fonction du CNAM, il a été décidé, en 2016, de ne pas créer de véritable centre ou d'institution indépendante, mais de poursuivre le travail au sein des structures existantes tout en renforçant la coopération et la mise en réseau. C'est pourquoi le nouvel organe s'appellera «Réseau d'Analyse Migratoire» (RAM) et non plus CNAM. Les premières analyses ont été effectuées dans le cadre de missions pilotes. La production sera officiellement lancée au cours du premier trimestre 2018. S'agissant de la teneur, la question des statistiques relatives au séjour illégal reste ouverte (cf. mesure 0.1-2-1 ci-dessus).
0.2-2-1: Renforcement de la compétence d'analyse du SEM	Extension du champ d'activité de l'unité «Analyse» du SEM, qui aura également en charge le domaine «Analyse de la migration illégale».	Responsabilité: SEM	En vigueur depuis 2014
0.3-2-1: Attribution claire des enquêtes menées dans le domaine du trafic qualifié de migrants	Attribution expresse des Compétence en matière d'enquête dans le domaine du 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	Après le lancement des travaux de mise en oeuvre, il a rapidement fallu constater que la répartition des compétences prévue dans le plan d'action IBM était floue et qu'elle ne menait pas au but visé. Des difficultés ont également surgi quant au contenu de la mesure. Aussi la mise en oeuvre de cette mesure a-t-elle nécessité une autre approche que celle retenue initialement. La sensibilisation des autorités au phénomène du trafic de migrants reste au premier plan. Le thème figurait à l'ordre du jour de la plateforme des procureurs généraux et fedpol a organisé un colloque sur ce thème. Comme en 2015, l'équipe commune d'enquête «Gruppo interforze repressione passatori» (GIRP) a été engagée au Tessin. Elle est constituée de collaborateurs de fedpol, des corps de police cantonaux, du Cgfr et du CCPD de Chiasso.

¹⁰ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreiselbm/ber-ibm-2014-f.pdf>

Mesure ⁸	Explication	Compétence	Remarques
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	Il est possible de se référer au commentaire plus haut concernant la mesure 0.3-2-1. L'absence de spécialistes s'explique certainement aussi par le fait qu'il n'y avait jusqu'à présent en Suisse aucune formation spécifique dans le domaine du trafic de migrants. La mise en œuvre de la mesure 4.3-5-1 ¹¹ permet de remédier à cette lacune. Fin 2015, le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) a par ailleurs réalisé, comme en 2014, un sondage auprès des services de police cantonaux. Il en est ressorti que 15 cantons disposaient de spécialistes. Les cantons qui n'ont pas désigné de spécialistes sont essentiellement des petits cantons. Du fait des circonstances et des priorités propres à chaque canton, il semble raisonnable de dispenser les petits cantons – qui souvent manquent de ressources – de désigner des spécialistes dans ce domaine.
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	Ici aussi, il est possible de se référer au commentaire ci-dessus. À l'occasion du sondage mentionné plus haut, 16 corps de police cantonaux ont indiqué qu'ils disposaient d'une équipe chargée de mener des enquêtes dans le domaine du trafic qualifié de migrants. Les cantons qui n'ont pas désigné de spécialistes sont essentiellement des petits cantons. Du fait des circonstances et des priorités propres à chaque canton, il semble que renoncer à former des équipes d'enquête – souvent faute de ressources suffisantes – soit compréhensible s'agissant des petits cantons.
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	Étant donné les travaux législatifs en cours dans le domaine du droit pénal matériel en vue de lutter contre le crime organisé, on a estimé qu'apporter simultanément des modifications en matière de compétence procédurale serait inopportun; cette mesure a donc été suspendue. Entre-temps, l'initiative parlementaire Addor «Renforcer la lutte contre les réseaux de passeurs» (16.477) a été déposée durant l'automne 2016, laquelle poursuit le même objectif que la mesure. La Commission des affaires juridiques du Conseil national ne lui a, lors de ses délibérations en novembre 2017 pas donné suite. À la clôture de la rédaction du présent rapport, les Chambres ne s'étaient pas encore prononcées.
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	Prière de se reporter au commentaire de la mesure 0.3-2-1.
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: SEM Participation: Cgfr, fedpol, autorités de police cantonales et communales	En vigueur depuis 2016

¹¹ 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.

