



3 / 2022

Oui à Frontex - pour que la Suisse reste dans Schengen

02.03.2022

L'essentiel en bref

Frontex joue un rôle clé dans la lutte contre la criminalité internationale et les migrations illégales. Grâce à cette révision, les autorités de protection des frontières disposeront des ressources financières et humaines nécessaires pour remplir leur mission du mieux possible et dans le respect des droits fondamentaux. Tous les États Schengen participent au développement de l'acquis. Pour les mêmes raisons, la Suisse s'est engagée à fournir une contribution solidaire et proportionnelle plus élevée.

Cette participation est une condition au maintien de la Suisse dans l'espace Schengen. À défaut, le mécanisme de résiliation automatique prévu à l'art. 7 de l'accord entrera en force au bout de six mois seulement, et les accords de Schengen et de Dublin cesseront de s'appliquer automatiquement. Ni l'UE, ni la Suisse n'ont besoin de dénoncer formellement les accords. Or Schengen apporte beaucoup à la Suisse: in primis, une plus grande sécurité en Suisse. L'appartenance à Schengen permet ainsi aux autorités suisses d'accéder à la base de données d'investigation Schengen et de lutter plus efficacement contre la criminalité internationale. Grâce à Schengen, il est aussi possible de voyager librement en Europe. Enfin, Schengen a des conséquences positives sur l'économie suisse. Elle évite notamment de longues files d'attente aux frontières et les problèmes subséquents dans le commerce de biens ou avec les frontaliers. Quant à l'accord de Dublin, il permet d'éviter que des requérants d'asile déposent plusieurs demandes dans l'espace Schengen.

Un référendum contre le renforcement de la participation de la Suisse à Frontex a été déposée le 20 janvier 2022. Il appartient au peuple de trancher. Un OUI assure le maintien de la Suisse dans Schengen/Dublin. La Suisse devra payer 270 millions de francs de plus pour maintenir le niveau de sécurité si l'accord de Schengen cesse de s'appliquer. Sans Dublin, le nombre de requérants d'asile en Suisse devrait doubler et entraîner des coûts supplémentaires compris entre 350 millions et 1,3 milliard de francs par an. Quant aux pertes pour l'économie, elles se chiffreront en milliards de francs à cause de la suppression du visa Schengen, des files d'attente aux frontières et des problèmes qui surviendront dans le commerce de biens.

Contact et questions

Dr. Jan Atteslander

Membre de la direction, responsable du
département Économie extérieure

Position d'économiesuisse

- Seule une participation de la Suisse au développement de Frontex assure le maintien de notre pays dans l'accord de Schengen et dans celui de Dublin qui lui est lié juridiquement. Sinon, ces deux accords cessent automatiquement de s'appliquer au bout de six mois.
- Frontex joue un rôle clé pour protéger les frontières extérieures de l'espace Schengen et lever toutes les restrictions de voyage en Europe.
- La criminalité ne connaît pas de frontières. Grâce à Schengen, les corps de police en Suisse peuvent accéder directement à la base de données d'investigation. Cette possibilité accroît la sécurité en Suisse même.
- Les accords de Schengen et de Dublin sont d'une grande importance économique: selon le Conseil fédéral, la collaboration qu'ils permettent dans la lutte contre la criminalité ainsi que dans les domaines de l'asile et de l'économie fait progresser les revenus en Suisse d'un montant qui peut atteindre 10,7 milliards de francs par an. La hausse des exportations peut aller jusqu'à 5,6% grâce à ces accords.
- Schengen profite en particulier à l'industrie du tourisme, qui voit arriver davantage de touristes en provenance de Chine, d'Inde et des pays du Golfe. Sans le visa Schengen, l'industrie du tourisme, déjà fortement mise à mal par la crise du coronavirus, risque de perdre jusqu'à 530 millions de francs par an.
- C'est pourquoi il est dans l'intérêt de la Suisse de reprendre le développement de l'acquis de Schengen. Car cela fait partie de la participation solidaire de la Suisse au corps européen de garde-frontières et, partant, à Frontex.

Modalités de la participation de la Suisse à Frontex, aujourd'hui et demain

Frontex, une pièce importante de Schengen

La Suisse participe à Schengen en tant qu'État associé depuis 2009 ^[1]. Le référendum contre l'accord d'association de la Suisse à Schengen avait été rejeté par 54,6% des voix le 5 juin 2005. Depuis, la participation de la Suisse a été confirmée par deux fois lors de deux autres scrutins populaires ^[2]. Avec la création de l'espace Schengen, les contrôles systématiques de personnes aux frontières intérieures des pays Schengen sont abolis ^[3]. Pour les citoyennes et les citoyens, cela signifie une grande liberté de voyager. En contrepartie, différentes mesures de compensation ont été prises pour garantir un niveau élevé de sécurité à l'intérieur de l'espace Schengen. Parmi ces mesures, on trouve:

- le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen;
- l'amélioration de la coopération policière et judiciaire transfrontalière;
- la modernisation de l'échange d'informations sur les objets volés et les personnes recherchées (le système d'informations Schengen SIS);
- la politique commune des visas;
- l'entraide judiciaire facilitée;
- la coopération dans la lutte contre le trafic de drogue.

Frontex, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, joue un rôle important pour aider à protéger les frontières extérieures de Schengen. Elle coordonne entre autres la mise à disposition d'experts en matière de protection des frontières et de renvoi des États membres et des pays associés à l'espace Schengen et des moyens techniques, tels des navires, des avions et des dispositifs de protection/surveillance des frontières dans les zones des frontières extérieures qui nécessitent une assistance supplémentaire. Frontex aide ainsi les États Schengen à protéger leurs frontières extérieures en leur fournissant un savoir-faire, de la main-d'œuvre et des équipements. Outre le contrôle aux frontières, les opérations de Frontex couvrent des tâches liées à la sécurité maritime, aux contrôles de sécurité, aux activités de recherche et de sauvetage, ainsi qu'à la protection de l'environnement.

Frontex accomplit ces tâches dans le cadre de la «gestion européenne intégrée des frontières». En d'autres termes, ces tâches sont accomplies en tant que responsabilité partagée de l'Agence et des autorités nationales chargées de la gestion des frontières. Les États Schengen restent responsables au premier chef de la protection de leurs propres frontières. Soulignons enfin que dans l'exécution de ces tâches, Frontex peut collaborer avec des pays tiers.

À l'heure actuelle, Frontex emploie quelque 1500 personnes. Près d'un quart sont détachées des États membres et réintègrent leur service national après avoir accompli leur déploiement au sein de Frontex.

Se tenir à l'écart de Frontex plutôt que d'y participer activement n'améliorera pas la situation des droits de l'homme aux frontières extérieures de l'espace Schengen

Depuis longtemps, Frontex est victime d'accusations de non-respect des droits de l'homme lors de ses opérations. Les médias et les organisations non gouvernementales dénoncent le fait que les garde-frontières et les garde-côtes interceptent les fugitifs et les expulsent en recourant à la violence. Il s'agirait souvent de refoulements («pushbacks») interdits, au cours desquels les bateaux de réfugiés seraient par exemple mis hors d'état de naviguer, remorqués dans des eaux étrangères puis abandonnés à leur sort. Il est reproché à Frontex d'être directement impliquée dans des violations systématiques des droits de l'homme ou d'avoir observé et toléré de telles violations. Selon un rapport d'enquête publié le 16 juillet 2021 par le Parlement européen, Frontex a certes commis des erreurs dans la gestion des violations présumées des droits fondamentaux aux frontières extérieures, mais nul n'a constaté que l'agence européenne ait été impliquée en tant que telle dans les «pushbacks».

Ces accusations sont à prendre au sérieux. Elles sont d'ailleurs l'une des principales raisons du lancement du référendum contre la participation de la Suisse à Frontex. Or un retrait de la Suisse n'améliorerait pas la situation aux frontières extérieures, mais l'aggraverait plutôt. Car Frontex continuerait d'exister sans elle. En réalité, seuls des moyens supplémentaires et un personnel formé en conséquence permettront à l'avenir de mieux prévenir les dysfonctionnements aux frontières extérieures et d'y remédier. À cet égard, la Suisse peut jouer un rôle actif, comme elle a déjà pris ses responsabilités par le passé. C'est elle, par exemple, qui a exigé au conseil d'administration de Frontex une enquête approfondie, rapide et transparente sur les accusations de «pushback».

La position de la Suisse est claire: les droits fondamentaux doivent être respectés sans exception lors de toute intervention de Frontex. Les personnes ayant besoin de protection doivent notamment avoir la possibilité de déposer en tout temps une demande d'asile. Une protection des frontières qui fonctionne et le respect des droits fondamentaux sont indissociables. Le développement des ressources de Frontex doit s'accompagner d'un renforcement de la protection des droits fondamentaux. L'agence s'est donc dotée d'une stratégie en la matière. Les droits humains font partie intégrante du code de conduite de Frontex. Le nouveau règlement Frontex renforce les systèmes de protection et de surveillance de ces droits. Les fonctionnaires chargés de la surveillance des frontières maritimes ou terrestres, ou les observateurs chargés des retours sont formés régulièrement et spécialement avant les opérations, une procédure interne de signalement des incidents graves a été mise en place. Il existe en outre une procédure de plainte pour les victimes de violations des droits de l'homme. Le responsable des droits fondamentaux (Fundamental rights officer, FRO) surveille la mise en œuvre des obligations de Frontex sur ce point. Il peut mener des enquêtes de manière autonome sur toutes les activités de l'agence et effectue régulièrement des contrôles sur le terrain. En outre, 40 observateurs indépendants surveilleront et

évalueront en permanence les activités de l'agence en matière de droits fondamentaux, sachant que 20 d'entre eux ont démarré leurs activités.

Qui finance Frontex?

Frontex est financée par le budget ordinaire de l'UE ainsi que par des contributions des pays associés à l'espace Schengen, dont la Suisse fait partie. Par ailleurs, les États Schengen financent les revenus de leurs propres agents pendant la durée de leur déploiement pour Frontex.

Pourquoi le développement de Frontex est-il nécessaire?

Pendant la crise migratoire, le nombre de demandes d'asile a bondi, passant de 630 000 en 2014 à 1,3 million en 2015 et en 2016, puis est redescendu pour se maintenir, depuis, aux alentours de quelque 650 000 demandes par an. Les États Schengen du sud et de l'est de l'Europe avaient été dépassés par les événements à leurs frontières extérieures. En réaction, les États Schengen décidèrent en 2016 de développer et de renforcer Frontex. La crise migratoire de 2015 et les événements récents à la frontière avec la Biélorussie ont montré que les États Schengen qui ont de longues frontières extérieures doivent recevoir un soutien accru pour empêcher les passages illégaux aux frontières et prévenir le trafic d'êtres humains. Pour que cela puisse s'effectuer dans le respect des droits fondamentaux, Frontex doit se voir doter des ressources nécessaires. La Suisse doit ainsi contribuer à ces coûts supplémentaires par le biais d'une contribution solidaire et proportionnelle dans le cadre de ses engagements. À défaut, le dispositif Schengen ne peut pas fonctionner, correctement.

Traquer la falsification de documents grâce à l'ouvrage de référence numérique FADO

Depuis l'extension de son champ d'action, Frontex gère également le système européen d'archivage d'images concernant les faux documents et les documents authentiques en ligne (FADO). Il s'agit d'un ouvrage de référence numérique de l'UE. La contrefaçon de documents a considérablement augmenté ces dernières années dans l'espace Schengen, en particulièrement aux frontières extérieures. Une bonne coopération entre les autorités policières, frontalières et migratoires de tous les États Schengen est donc essentielle pour lutter efficacement contre la falsification de documents. FADO sert aux échanges d'informations sur les caractéristiques de sécurité et les indices de falsification potentielle dans les faux documents et les documents authentiques. Depuis 2014, les autorités suisses ont pu identifier et retirer de la circulation chaque année entre 3800 et 5100 documents falsifiés grâce à FADO. Participer à ce système de reconnaissance d'images renforce donc la sécurité en Suisse. Actuellement, le Parlement discute de la reprise dans le droit suisse du règlement modifié de l'UE sur le système FADO.

Comment la Suisse participe-t-elle à Frontex?

Pour pouvoir mener à bien les tâches qui lui sont confiées, Frontex devra constituer d'ici à 2027 un contingent permanent de 10 000 garde-frontières. Outre les effectifs propres à l'agence employés de façon permanente, les États Schengen mettent à disposition leurs propres agents pour des détachements de longue durée (deux ans au maximum), des déploiements de courte durée (quatre mois au maximum) et une réserve de réaction rapide. Le personnel que la Suisse doit mettre à disposition est calculé selon un barème des quotes-parts convenu. De quatre emplois à plein temps (EPT) en 2021, ce chiffre passera à 39 EPT au maximum dès 2027, sur les 10 000 agents opérationnels de Frontex.

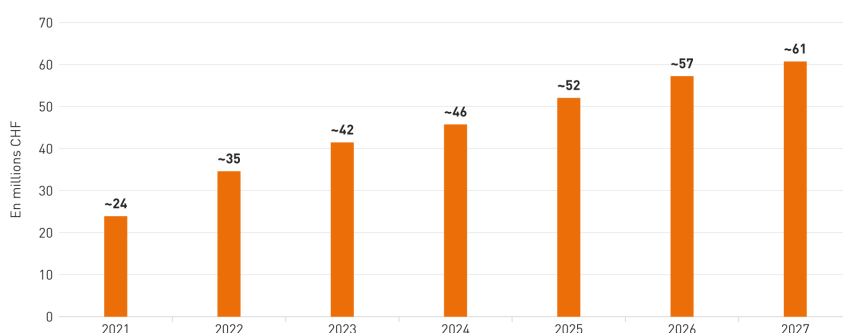
Cette extension des tâches se traduira par une hausse du budget de Frontex. Le cadre financier de l'UE pour les années 2021 à 2027 prévoit une enveloppe de 6,4 milliards d'euros (soit 6,7 milliards de francs) au titre de Frontex^[4]. Comme une part est financée par le budget de l'UE, les États associés à la coopération Schengen, comme la Suisse, doivent financer leur participation avec des fonds propres. En raison de l'augmentation du budget de la protection des frontières, la contribution financière de la Suisse pour sa participation à l'agence va se multiplier. De quelque 24 millions de francs en 2021, la contribution annuelle de la Suisse sera peu à peu relevée pour atteindre 61 millions de francs en 2027.

Comme pour tous les États associés, la contribution financière de la Suisse en faveur de Frontex sera calculée sur la base du produit intérieur brut (PIB) suisse par rapport au PIB total des pays participant au financement de l'agence^[5]. Cela représente une contribution d'un peu plus de 4%. Dans l'ensemble, la contribution financière de la Suisse s'élèvera à 317 millions de francs environ pour toute la période de financement. Les États Schengen supportent eux-mêmes les coûts de la mise à disposition des agents opérationnels nationaux. La Suisse aussi.

→ La contribution à Frontex est calculée à partir du PIB suisse.

Conséquences financières

► Estimation des contributions annuelles de la Suisse



Source : Département fédéral des finances DFF [2022]
www.economiesuisse.ch

Frontex et Schengen/Dublin: indissociablement liés

D'un point de vue juridique, la situation est claire: si la Suisse se prononce contre le développement de l'acquis de Schengen et, partant, contre le développement prévu de Frontex, l'affiliation à Schengen s'éteint automatiquement au bout de six mois, conformément à l'art. 7, al. 4 dudit accord. Ni l'UE ni la Suisse n'ont besoin de dénoncer cet accord. Seul le Comité mixte peut, après avoir examiné attentivement les moyens de maintenir l'accord, en décider autrement à l'unanimité et ce, dans un délai de 90 jours. L'accord de Schengen cesse d'être applicable trois mois après l'expiration de la période de 90 jours.

→ Si la Suisse ne reprend pas le règlement Frontex, son association aux accords Schengen et Dublin s'éteindra automatiquement.

Modalités en cas de disparition des accords



Source : Département fédéral des affaires étrangères DFAE (2022)
www.economiessuisse.ch

Sur le plan juridique, l'accord de Dublin est indissociablement lié à l'accord Schengen. Par conséquent, la Suisse sera aussi automatiquement exclue de cet accord au bout de six mois ^[6].

Les autres accords bilatéraux avec l'UE ne sont pas touchés par l'exclusion de la Suisse des accords de Schengen et Dublin. Il n'existe pas de lien juridique, et les accords bilatéraux I et II ne sont pas non plus liés à Schengen/Dublin par le biais de clauses «guillotine».

Pas de traitement spécial pour la Suisse

D'un point de vue politique, on peut se demander si l'UE serait prête, au vu des liens étroits existants avec la Suisse, à risquer une fin de la coopération. Ces liens ne sont pertinents que dans la mesure où ils se réfèrent à la coopération de Schengen et Dublin. Comme il l'a été relevé, il n'existe aucun lien juridique entre Schengen/Dublin et les autres accords (accords bilatéraux I et II). Un lien avec l'UE résultant de ces accords n'est donc pas déterminant pour le maintien de la Suisse dans Schengen/Dublin.

Frontex est l'un des principaux instruments de l'UE pour améliorer la protection des frontières extérieures. L'UE s'est fixé pour objectif de mettre en œuvre la réforme de l'agence le plus rapidement possible. Pour les États de l'UE, le règlement Frontex et les engagements en résultant s'appliquent inconditionnellement et immédiatement.

S'ils ne les appliquent pas, la Commission européenne peut engager une procédure d'infraction devant la Cour de justice de l'UE (CJUE), avec le risque de se voir imposer une plainte en cas de poursuite de l'infraction. En tant qu'État associé, la Suisse ne court pas ce risque si elle ne reprend pas le règlement Frontex. Outre la fin automatique de la coopération, l'UE ne dispose d'aucun autre moyen de pression pour amener la Suisse à reprendre l'acquis de Schengen. C'est pourquoi l'absence de reprise serait comprise par l'UE et ses États membres ni plus ni moins comme une tentative de resquille. Un préjugé contre lequel la Suisse se bat depuis longtemps.

Pour des raisons de politique intérieure, l'UE ne peut pas se permettre de traiter la Suisse plus favorablement que les États membres. Dans le cas contraire, la cohésion interne des États membres et leur volonté de respecter leurs engagements seraient gravement compromises. L'UE n'aurait donc guère d'autre choix que d'insister, au sein du Comité mixte, pour que la Suisse reprenne intégralement le règlement Frontex.

Avantage de l'accord de Schengen pour la Suisse

Coopération policière et judiciaire fructueuse grâce à Schengen

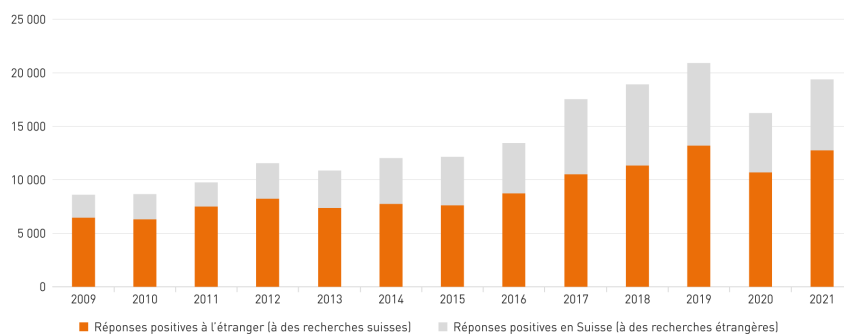
En contrepartie de l'abolition des contrôles systématiques de personnes et de l'extension de la liberté de voyager à l'intérieur de l'espace Schengen, la coopération transfrontalière des autorités policières et judiciaires a été intensifiée. Par ailleurs, des patrouilles peuvent procéder à des contrôles mobiles d'identité dans la zone frontière ou à l'intérieur du pays dans le cadre des mesures nationales de compensation.

Pour améliorer la lutte internationale contre la criminalité, les États Schengen ont constitué une base de données d'investigation qui se déploie à l'échelle européenne. Le système d'information Schengen (SIS) est devenu un instrument central pour le travail quotidien d'investigation des autorités chargées de la sécurité et de la police suisse. Ce système apporte une contribution importante à la lutte contre la criminalité internationale. En 2021, selon l'Office fédéral de la police fedpol, le système a livré plus de 19 000 réponses positives. Chaque jour, entre 40 et 60 personnes potentiellement dangereuses sont signalées aux autorités répressives suisses. Voir la Suisse prolonger le permis de séjour de criminels recherchés dans le monde entier faute d'accès à la base de données d'investigation européenne ne doit plus se produire.

→ L'accès de la Suisse à la base de données d'investigation a amélioré la lutte transfrontalière contre la criminalité.

Réponses positives dans le Système d'Information Schengen

► Par année



Source : Office fédéral de la police fedpol (2022)
www.economiesuisse.ch

Une enquête criminelle efficace grâce à la coopération internationale

Les bases de données internationales de recherche, comme le système d'information Schengen SIS, permettent aux autorités suisses de poursuite pénale d'élucider rapidement les crimes ayant un lien avec l'étranger. En 2017, le frère de l'auteur de l'attentat islamiste de Marseille a pu être empêché d'entrer en Suisse, puis arrêté grâce aux informations contenues dans la base de données SIS. En 2018, le partenaire et meurtrier présumé de Daniela S., assassinée à

Frutigen en 2018, a pu être appréhendé en France très rapidement grâce à un avis de recherche dans le SIS. Après des attaques à l'explosif en 2019 contre des distributeurs automatiques de billets près de Saint-Gall et de Zurich, deux principaux suspects ont été arrêtés en Autriche et au Danemark suite à un avis de recherche dans le SIS en 2020. Les auteurs avaient laissé une trace d'ADN qui a donné des résultats positifs dans la base de données d'Europol. En outre, après des attaques spectaculaires de fourgons blindés en Suisse romande entre 2017 et 2019, la police française a pu arrêter les bandes criminelles de la banlieue lyonnaise en 2020. Ce succès des recherches a été précédé d'une intense collaboration entre l'Office fédéral de la police fedpol, la Police nationale française et les polices cantonales. Mais les autorités de police et de contrôle des frontières, du cap Nord à la Sicile, ont également accès aux informations de recherche des autorités suisses. En 2019, les recherches dans le SIS ont abouti pour environ 600 personnes ayant un lien avec la Suisse et faisant l'objet d'un signalement en vue de leur arrestation.

Un autre outil, le système d'information sur les visas (VIS), renforce également la coopération entre les États. Lorsque la Suisse refuse à une personne le droit d'entrer sur son territoire, cela est introduit dans le système VIS et notifié à tous les États Schengen. Ainsi, la lutte contre les entrées et les séjours illégaux en Suisse démarre déjà à l'étranger. Si la Suisse n'est plus associée à Schengen, ses autorités de sécurité perdront leur droit d'accès à ces bases de données et le facteur de la sécurité, essentiel pour la place économique, en subira les conséquences.

Enfin, le système FADO sert à identifier les documents falsifiés et à débusquer les fraudes à l'identité. Il est géré par Frontex. Les autorités de police, de contrôle aux frontières et de migration, mais aussi les offices de la circulation ou les autorités d'état civil en ont besoin. Depuis 2014, entre 3800 et 5100 documents falsifiés ont été identifiés en Suisse.

Si la Suisse perd Schengen, les autorités répressives suisses perdraient l'accès aux systèmes d'information européens et navigueraient à vue dans la lutte contre la criminalité internationale.

La Grande-Bretagne a perdu son accès au SIS depuis le premier jour qui a suivi le Brexit

L'exemple de la Grande-Bretagne montre bien à quelle vitesse un pays peut se voir refuser l'accès aux données internationales. En quittant l'UE, le Royaume-Uni a perdu son accès aux bases de données européennes des personnes recherchées. Le Royaume-Uni n'est pas non plus membre de Schengen. Il n'est donc pas connecté au système d'information d'Europol ni au système qui permet aux États membres d'effectuer des recherches de type concordance/non concordance («hit/no hit») dans les analyses de projets. On peut avoir une idée de ce que cela signifie pour les autorités de poursuite pénale britanniques quand on sait qu'au 31 décembre 2020, le Royaume-Uni avait introduit un total de 5 753 646 signalements de personnes dans le SIS. Le 1^{er} janvier 2021, c'est-à-dire dès le

premier jour suivant l'entrée en vigueur du Brexit, le Royaume-Uni a été déconnecté du SIS et tous les signalements de personnes physiques émis par ce pays ont été effacés ^[7]. Le Royaume-Uni perd ainsi un instrument clé de la lutte contre la criminalité transfrontalière et dépend plus que jamais du contact direct et de l'aide des autorités policières et de poursuite pénale européennes. Soulignons que la Suisse n'étant pas membre de l'UE, elle n'a accès aux bases de données européennes de recherche qu'en tant que membre de Schengen.

Schengen, un atout pour l'économie suisse

En 2015, le groupe socialiste avait demandé au Conseil fédéral d'analyser les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen. Selon l'étude ^[8] commandée par le Conseil fédéral auprès de la société de conseil et de recherche Ecoplan, la baisse du PIB pourrait atteindre 3,7% d'ici à 2030 si l'accord de Schengen disparaissait et celle du revenu par habitant 1600 francs. Quant aux exportations, une diminution allant jusqu'à 5,6% est à prévoir. La fin de la coopération avec l'UE dans Schengen/Dublin permettrait certes des économies de 50 millions de francs environ par an. Comme la contribution financière de la Suisse de 317 millions de francs, actuellement discutée, tomberait aussi, la Suisse pourrait économiser 95 millions de francs par an au maximum. Dans le même temps, la disparition de Schengen/Dublin coûterait aux pouvoirs publics jusqu'à 270 millions de francs supplémentaires par an. Par conséquent, les facilités de voyage et la coopération internationale dans le cadre de Schengen et Dublin ont une influence favorable sur l'économie suisse. C'est incontestable. Toutefois, les résultats doivent être mis en contexte.

L'impact réel de la disparition des accords sur le PIB, le revenu par habitant et les exportations dépendra essentiellement de la mise en œuvre concrète et de l'attitude des autres États Schengen. Ecoplan a analysé en particulier trois effets directs de la non-coopération de la Suisse qui seront expliqués plus en détail dans les chapitres suivants:

1. Sans Schengen, les contrôles systèmes seraient réintroduits aux frontières suisses.
2. La Suisse devrait, à nouveau, établir ses propres visas.
3. Sans Dublin, le nombre de requérants d'asile devrait augmenter, et la Suisse ne pourrait plus transférer à d'autres États Schengen les requérants ayant déposé une deuxième demande.

On peut maintenant établir différents scénarios quant à l'ampleur de ces effets. Sur le fond, il serait concevable que, par exemple, l'Allemagne renonce à introduire des contrôles de frontières à la douane suisse. Cela réduirait les dommages économiques décrits plus haut. En parallèle, il faut aussi préciser qu'Ecoplan n'a pas tenu compte de tous les effets possibles pour ses estimations.

Comme indiqué plus haut, l'accord Schengen permet aux autorités répressives suisses d'accéder au système d'information Schengen et, partant, à la base de données européenne d'investigation. L'accroissement en résultant de la sécurité intérieure n'a toutefois pas été intégré dans les modèles sur les conséquences économiques. On peut en déduire que la participation de la Suisse à Schengen et

Dublin influe sur l'économie suisse plus favorablement que ce que laissent croire les chiffres disponibles.

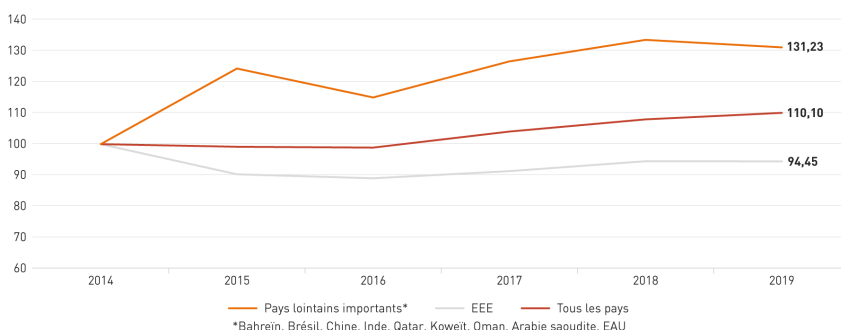
Les régions touristiques ont besoin de Schengen

Depuis que la Suisse est associée à Schengen, les touristes en provenance de pays extra-européens n'ont plus besoin de visa si, après avoir visité Berlin, Paris ou Milan, ils veulent également se rendre à Lucerne ou à Genève. Cela se reflète dans le nombre de nuitées: les touristes chinois, indiens et arabes effectuent désormais davantage de nuitées en Suisse.

→ Depuis l'adhésion à Schengen, davantage de touristes chinois, indiens et des pays du Golfe viennent en Suisse.

Évolution des nuitées en Suisse

► Chiffres indexés (100 = 2014)



Source : Office fédéral de la statistique OFS (2022)
www.economiesuisse.ch

Les voyageurs de Chine, d'Inde et des pays du Golfe dépensent beaucoup d'argent pendant leur séjour en Suisse, par exemple dans les restaurants, les bijouteries ou encore dans les musées qu'ils visitent. Globalement, ils dépensent en moyenne entre 310 et 420 francs par jour et par personne. Selon les chiffres disponibles pour les années antérieures à la pandémie, cela correspond à une création de valeur brute annuelle de 1,1 milliard de francs. L'importance de cette manne pour le tourisme, et donc pour l'économie suisse, peut être illustrée de la manière suivante: les trois groupes des touristes précités génèrent près de 6% de la création de valeur totale du secteur du tourisme. Actuellement, le secteur du tourisme emploie plus de 162 000 personnes en Suisse. Cette part était encore plus élevée avant la pandémie, avec plus de 181 000 employés en 2018.

Sans le régime de visa Schengen simplifié, une diminution du flux de visiteurs de ces pays est à craindre. Ecoplan estime que, selon la formule que la Suisse trouvera pour coordonner ses visas avec ceux des pays associés à Schengen, la branche du tourisme helvétique subira un manque à gagner de 200 à 530 millions de francs.

En cas de réintroduction du contrôle systématique des personnes aux frontières suisses, il faut toutefois aussi s'attendre à un reflux du tourisme européen, qui représente 30% des nuitées environ dans notre pays. Les touristes allemands peuvent par exemple également profiter de l'air des Alpes en Autriche, en France ou en Italie sans devoir subir des contrôles de personnes et donc des temps d'attente

aux postes frontières suisses.

Schengen permet d'éviter les embouteillages à la douane et les files d'attente à l'aéroport

Grâce à Schengen, il n'y a plus de contrôles systématiques aux frontières suisses. Cela profite aux passagers des quelque 600 000 véhicules qui passent chaque jour une douane suisse. Il est difficile de prédire comment les fonctionnaires français, autrichiens et italiens procéderont pour le contrôle de véhicules aux frontières si la Suisse ne faisait plus partie de l'espace Schengen. Un retour en arrière montre les conséquences potentielles de tels contrôles: en 2004, les garde-frontières allemands ont temporairement introduit des contrôles systématiques des véhicules. Le trafic s'est effondré et des embouteillages se sont formés à la douane, imposant aux gens de longs délais d'attente. En cas de sortie de Schengen, ces temps d'attente dépendront du nombre de garde-frontières additionnels que les pays voisins engageront, du nombre de postes frontières qu'ils fermeront et de leurs investissements pour développer les points de passage. Avec l'hypothèse la plus favorable pour l'économie, ils occasionneront 1,8 milliard de francs de coûts par an. Ce sont essentiellement les frontaliers qui subiront ces coûts, mais une part, estimée à 143 millions de francs par an, se répercutera aussi sur les Suisses qui passent régulièrement la frontière. Si les pays voisins ne sont pas disposés à investir massivement dans les infrastructures frontalières, les coûts liés aux délais d'attente pourraient se chiffrer jusqu'à 3,2 milliards de francs. La compétitivité des entreprises importatrices et exportatrices en serait lourdement affectée.

Sans Schengen, les Suisses devront attendre plus longtemps non seulement aux frontières, mais aussi aux aéroports internationaux de notre pays. Un retrait obligerait ces derniers à réorganiser leurs terminaux, répartis aujourd'hui en zone Schengen et zone non-Schengen. Pour un vol à destination de Berlin, par exemple, les voyageurs devraient de nouveau présenter leur passeport et faire la file à un guichet douanier. Selon des estimations, les investissements nécessaires au seul aéroport de Zurich atteindraient entre 65 et 125 millions de francs.

Schengen renforce l'attrait du pôle scientifique et de la recherche suisse

Les visas Schengen n'ont pas seulement eu un effet positif sur le tourisme suisse. Ils facilitent également les déplacements des hommes d'affaires étrangers, ce qui se peut se traduire par un plus grand nombre de commandes pour les entreprises suisses. Les scientifiques peuvent eux aussi voyager plus facilement, ce qui renforce l'attrait du pôle scientifique et de la recherche suisses. Muni d'un visa Schengen, un professeur brésilien enseignant à l'EPFL peut ainsi, sans tracas bureaucratique, se rendre deux jours à Berlin pour une conférence. De manière analogue, un groupe de chercheurs indiens engagés dans un projet à Paris peut se déplacer à Genève pour un colloque, sans devoir se rendre au consulat de Suisse en France pour demander un visa.

La liberté de voyager renforce la Genève internationale

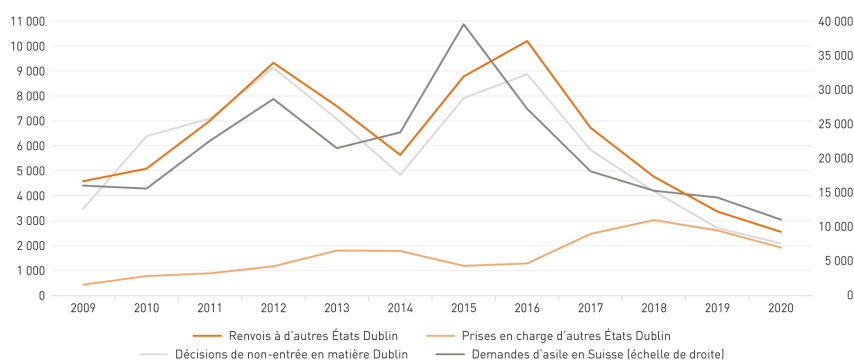
C'est avec la création de la Croix-Rouge en 1863 que Genève est devenue l'hôte le plus convoité au monde pour des organisations et des événements internationaux. Genève est synonyme de diplomatie, d'engagement mondial et de coopération multilatérale. Elle n'est toutefois pas la seule ville à se battre pour accueillir de telles organisations et manifestations. Vienne ou Copenhague sont des concurrentes de taille dans l'espace Schengen. Voilà pourquoi Genève a particulièrement besoin que la Suisse fasse partie de l'espace Schengen et qu'elle maintienne son visa Schengen.

L'accord de Dublin – des économies annuelles de plusieurs millions pour la Suisse

Si l'accord de Dublin cesse de s'appliquer, la Suisse ne pourrait plus renvoyer dans l'État membre de l'espace Dublin responsable, les demandeurs d'asile dont l'examen de la demande ne relève pas de sa compétence en vertu de l'accord de Dublin. En conséquence, notre pays devrait examiner intégralement toutes les demandes. Il faudrait s'attendre à une augmentation des deuxième demandes déposées par des requérants déboutés dans un État participant à Dublin. L'ampleur de cette augmentation est difficile à prédire, mais les décisions négatives de première instance prononcées dans les pays voisins (Allemagne, France, Italie et Autriche) en donnent un indice. En 2020, 13 512 nouvelles demandes d'asile ont été déposées en Suisse. Si 10% des personnes dont la demande d'asile a été rejetée dans les pays voisins durant la même année déposaient une nouvelle demande en Suisse, les autorités suisses devraient examiner de manière approfondies 16 300 dossiers de plus. Autrement dit, notre pays devrait traiter plus du double de demandes d'asile. Il est difficile d'évaluer les coûts supplémentaires occasionnés par la suppression de l'accord de Dublin dans le domaine de l'asile. Selon l'étude Ecoplan de 2018, la Suisse pourrait avoir à assumer des coûts additionnels de 350 millions à 1,332 milliard de francs par an. Ces estimations se fondaient sur une variante minimale de 1% et une variante maximale de 10% de demandeurs d'asile déboutés qui pourraient déposer une deuxième demande en Suisse.

→ En cas de disparition de l'association à Schengen, celle à Dublin disparaît aussi. Cette dernière a toutefois fait ses preuves.

Évolution dans le domaine de l'asile



Source : Office fédéral de la statistique OFS (Novembre 2021)
www.economiesuisse.ch

Un tiers environ des nouveaux cas de droit sont réglés dans le cadre de la procédure de Dublin. Grâce à cette procédure, chaque demande d'asile déposée sur le territoire des États membres ne doit faire l'objet d'un examen approfondi que par un seul État, à savoir celui où la première demande d'asile a été déposée. Cela permet d'éviter autant que possible une migration secondaire au sein de l'Europe. Le nombre de renvois par la Suisse vers un État où la première demande a été déposée est

nettement plus élevé que le nombre de prises en charge par d'autres États Dublin. Entre 2009 et 2020, la Suisse a renvoyé 32 620 personnes, alors qu'elle n'a repris que 8667 dossiers.

Conclusion: La participation active de la Suisse à Frontex garantit le maintien des accords de Schengen/Dublin

Les contrôles systématiques aux frontières ne peuvent être abolis au sein de l'Europe que si les frontières extérieures sont sûres. Les États Schengen doivent mettre à disposition de Frontex les ressources nécessaires pour que ces mesures de sécurité puissent être mises en œuvre de manière efficace. La Suisse doit, elle aussi, fournir sa contribution de solidarité, d'autant plus qu'une protection renforcée des frontières extérieures améliorerait également la sécurité en Suisse. À l'inverse, les répercussions d'un refus d'une nouvelle évolution de Schengen seraient immédiates et conséquentes et impliqueraient la fin de la participation à Schengen et Dublin. Les deux accords garantissent davantage de liberté aux Suisses. Ils leur évitent de longues files d'attente à la douane et leur permettent de rejoindre plus vite la porte d'embarquement pour leur vol à destination d'Amsterdam au départ d'un aéroport suisse. L'économie aussi profite grandement d'une diminution des coûts engendrés par les embouteillages et de l'accès facilité aux visas. Ces accords soulagent en outre les finances publiques.

Les reproches selon lesquels la protection aux frontières européennes présente des faiblesses majeures en ce qui concerne le respect des droits humains aux frontières extérieures de l'espace Schengen doivent être pris au sérieux. La Suisse doit s'engager activement pour le respect scrupuleux des droits fondamentaux lors de toute intervention de Frontex. Le retrait de la Suisse ne contribuerait en aucune façon à améliorer la situation, bien au contraire. Frontex serait maintenu et la Suisse se bornerait à s'en distancier. Une telle attitude n'est ni opportune ni responsable. Le 15 mai 2020, la Suisse a la possibilité de contribuer activement à une amélioration de la situation et à assurer sa participation cruciale à l'accord de Schengen. Un OUI clair doit donc être déposé dans les urnes.

-
1. Depuis le 12 décembre 2008 pour les frontières terrestres, depuis le 29 mars 2009 pour les frontières aériennes
 2. En 2009 lors du rejet du référendum contre l'introduction du passeport biométrique et en 2019 lors du rejet du référendum contre la modification de la loi sur les armes
 3. Rappelons que Schengen ne crée pas une union douanière. C'est pourquoi des contrôles de marchandises continuent d'avoir lieu à la frontière entre la Suisse et l'UE.
 4. Commission européenne: Financement de l'UE en faveur de la gestion des frontières et des infrastructures frontalières, novembre 2021
 5. Message Frontex, avec renvoi à l'art. 115, al. 1, let. b du règlement européen et à l'art. 11, al. 3, de l'accord Schengen, FF 2020, p. 6953
 6. Art. 7, al. 4 de l'accord Schengen en lien avec l'art. 14, al. 2 de l'accord de Dublin
 7. Réponse de la Commission européenne du 6 avril 2021 à une question du Parlement européen
 8. Les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen. Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 15.3896 du groupe socialiste