



Berne, le 21 février 2018

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

Synthèse du rapport du Conseil fédéral en
exécution du postulat 15.3896 du groupe socialiste

Synthèse

Situation et méthodologie

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

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

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

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

économiques sous forme de projections. Le rapport n'avance pas d'hypothèses sur d'éventuelles solutions négociées concernant des contrôles facilités aux frontières helvétiques.

Partie II : Conséquences économiques de Schengen/Dublin

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

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

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

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

En matière de visas, l'abandon de l'association à Schengen complique l'entrée en Suisse pour les voyageurs nécessitant un visa. En effet, le visa Schengen n'est plus valable pour la Suisse et un visa supplémentaire doit être demandé pour entrer sur le territoire national, ce qui exige plus de temps et représente un investissement financier et logistique supplémentaire. Par ailleurs, l'obtention d'un visa suisse devient plus difficile, car le nombre de guichets pour le dépôt des demandes serait moins important sans Schengen. En effet, il ne serait plus possible de conclure des accords de représentation avec d'autres États Schengen, et la coopération avec les prestataires de services

externes serait plus difficile. Ce dernier point résulte notamment du fait que la Suisse perdrait en attractivité pour ces prestataires, car un visa suisse ne permettrait plus d'entrer dans l'ensemble de l'espace Schengen et serait donc moins intéressant pour les demandeurs de visa potentiels, et par conséquent pour les clients des prestataires externes.

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

Les conséquences économiques

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

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

Partie III : Conséquences financières de Schengen/Dublin

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

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

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

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

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

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

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

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

1,5 milliard de francs par an, l'efficacité des contrôles étant limitée en raison de l'absence d'accès aux bases de données Schengen.

Un bilan économique et financier positif

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

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

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

Lien : www.dfae.admin.ch/europe/rapports_schengen