

Rapport sur la coopération en matière de migration internationale

Résumé et recommandations

La migration est un phénomène complexe qui s'est amplifié avec la globalisation. La complexité de la migration est reflétée dans la diversité des intérêts de la politique migratoire extérieure de la Suisse. Il est par exemple aussi bien dans l'intérêt de la Suisse de promouvoir la migration régulière nécessaire à l'économie suisse que de protéger les réfugiés selon ses obligations internationales et sa tradition humanitaire ou de promouvoir le retour des personnes au statut irrégulier. La politique migratoire extérieure de la Suisse doit faire face à de nombreux défis (perception de la migration, migration régulière, migration irrégulière, retour, protection, migration et développement, politique migratoire de l'Union européenne, gouvernance mondiale des migrations internationales). La Suisse a donc développé une série d'instruments pour concrétiser sa politique migratoire extérieure et pour répondre à ces défis. Ces instruments reposent sur trois principes. Premièrement, la Suisse promeut une approche globale de la migration, c'est-à-dire une approche qui tient aussi bien compte des opportunités économiques, sociales et culturelles de la migration que de ces défis (p.ex. migration irrégulière, retour, traite des êtres humains). Deuxièmement, la Suisse promeut une étroite collaboration et coopération entre pays d'origine, de transit et de destination et une prise en compte équilibrée des intérêts de tous les acteurs. Troisièmement, la Suisse assure une étroite coopération interdépartementale pour assurer une politique migratoire cohérente et pour mettre en œuvre de manière adéquate les instruments d'une approche globale de la migration. Les principaux instruments sont le dialogue international en matière de migration, les partenariats migratoires, les programmes de Protection dans la Région ainsi que les programmes d'aide au retour et d'aide structurelle.

- L'orientation actuelle de la politique migratoire extérieure de la Suisse est adéquate et plusieurs instruments prometteurs ont été élaborés ces dernières années. Cependant pour renforcer son efficacité, la mise en œuvre des instruments actuels, en particulier les partenariats migratoires, les programmes de Protection dans la Région et le dialogue international en matière de migration, doit être intensifiée. Au-delà de l'efficacité de la politique migratoire, il en va de la crédibilité de la Suisse sur la scène internationale et vis-à-vis de ses partenaires bilatéraux. Le suivi ainsi que l'évaluation au moment opportun de ces instruments sont assurés dans la structure de coopération interdépartementale.
- Une nouvelle structure de coopération interdépartementale plus simple, plus claire et incluant tous les services pertinents de l'administration fédérale est nécessaire. La séance plénière du groupe de travail interdépartemental sur la migration (*Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Plenum)*) est renforcée comme principal organe stratégique de coordination interdépartementale en matière de migration. L'IAM-Plenum se tient deux fois par an. Il est co-présidé par le Département fédéral de justice et police (DFJP) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) pour les questions de politique migratoire extérieure et par le DFJP seul pour les questions d'intégration ou de politique migratoire intérieure. Le fait de traiter aussi bien les questions d'intégration que de politique migratoire extérieure doit permettre de renforcer la cohérence de la politique migratoire suisse. La

structure actuelle de coordination des questions d'intégration avec trois groupes de travail subordonnés à l'IAM-Plenum est maintenue.

- Le *Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR)* et le comité du groupe de travail interdépartemental sur la migration (*Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Ausschuss)*) sont remplacés par un unique organe opérationnel, le comité pour la coopération en matière de migration internationale (*Ausschuss für Internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ-Ausschuss)*). L'IMZ-Ausschuss coordonne la mise en œuvre opérationnelle de tous les instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse (p.ex. partenariats migratoires, programmes d'aide au retour, programmes de Protection dans la Région). Il alimente la réflexion de l'organe stratégique (IAM-Plenum) et gère les différents groupes de travail thématiques ou géographiques. Il assure la coordination des engagements financiers des différents services de l'administration fédérale dans les programmes prioritaires. L'IMZ-Ausschuss est co-présidé par l'Office fédéral des migrations (ODM), la Division politique IV (DP IV) et la Direction du développement et de la coopération (DDC) et se tient au minimum six fois par an.
- Davantage de ressources financières sont nécessaires pour une mise en œuvre adéquate des instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse. Cela d'autant plus que le crédit-cadre pour l'aide au retour (ILR) octroyé par le Conseil fédéral en 1999 est épuisé. Les principaux acteurs en matière de migration au sein de l'administration fédérale (ODM, DDC, DP IV) s'engagent, dans les limites de leur mandat, à allouer plus de ressources pour contribuer à la mise en œuvre de la politique migratoire extérieure de la Suisse, par exemple à travers les Messages du Conseil fédéral au Parlement relatifs aux activités de la DDC et de la DP IV. En particulier l'ODM, office responsable de la politique migratoire suisse, va entreprendre en accord et avec le soutien du DFAE les démarches nécessaires pour obtenir un crédit d'engagement relatif aux activités et projets en liaison avec l'article 100 LEtr¹. Cela afin de financer son engagement en matière de migration internationale et de contribuer ainsi à un financement adéquat des différents instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse.
- L'IAM-Plenum élabore annuellement pour le DFJP et le DFAE un rapport d'activités à l'intention du Conseil fédéral. Ce rapport fournit la base pour la définition des priorités en matière de politique migratoire extérieure pour la prochaine année ou à moyen terme. Il peut également fournir la base pour des rapports au Parlement.

¹ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20)

Table des matières

1. Introduction
 - 1.1. Justification du rapport
 - 1.2. Objectifs du rapport
2. Contexte
 - 2.1. La migration internationale aujourd'hui
 - 2.2. Intérêts suisses et objectifs en matière de politique migratoire extérieure
 - 2.3. Défis actuels en matière de migration internationale d'un point de vue suisse
3. Principaux instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse
 - 3.1. Dialogue international et régional en matière de migration
 - 3.2. Accords bilatéraux en matière de migration en dehors de l'UE/AELE
 - 3.3. Partenariats migratoires
 - 3.4. Protection dans la Région (PiR – Protection in the Region)
 - 3.5. Programmes d'aide au retour et d'aide structurelle
 - 3.6. Prévention de la migration irrégulière (PiM – Prävention irregulärer Migration)
4. Acteurs clés au sein de l'administration fédérale et au-delà
 - 4.1. Acteurs clés au sein de l'administration fédérale
 - 4.2. Autres acteurs clés en Suisse
 - 4.3. Partenaires clés pour la Suisse au niveau régional et international
5. Forces et faiblesses des instruments actuels de la politique migratoire extérieure de la Suisse
6. Structure de la coopération interdépartementale en matière de migration
 - 6.1. Structure actuelle : description, forces et faiblesses
 - 6.2. Proposition d'amélioration
 - 6.2.1. Structure de coopération interdépartementale
 - 6.2.2. Ressources financières
7. Annexe : Organigramme de la structure de coopération interdépartementale en matière de migration

1. Introduction

1.1. Justification du rapport

Différentes interventions parlementaires ont récemment manifesté un intérêt accru pour la politique migratoire extérieure de la Suisse et pour un engagement plus marqué en matière de partenariats migratoires, de programmes de « Protection dans la Région » ou d'aide au retour (Motion Müri 09.3601, Ip. Fluri 09.3647, Ip. Moret 09.4265, Motion Fraction PDC 10.3071, Postulat Bischof 09.4311²). Dans sa réponse à la Motion Müri, le Conseil fédéral a annoncé que « l'ODM s'engage à élaborer, en collaboration avec le DFAE, un concept prenant en compte les préoccupations de l'auteur de la motion », c'est-à-dire un concept pour renforcer l'efficacité de la politique migratoire extérieure de la Suisse.

En 2004, le Conseil fédéral avait approuvé le rapport du *Interdepartementale Arbeitsgruppe « Aussenpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich » (IDAG Migration)*. Ce rapport a proposé des mesures concrètes pour inclure davantage les instruments de politique étrangère dans une stratégie migratoire globale. A cette fin, un comité du groupe de travail interdépartemental sur la migration (IAM-Ausschuss) a été créé. Depuis le rapport *IDAG Migration*, la Suisse a développé une série d'instruments innovateurs pour mettre en œuvre sa politique migratoire comme par exemple le concept des partenariats migratoires, qui est ancré dans la loi fédérale sur les étrangers depuis son entrée en vigueur en janvier 2008 (LEtr article 100) ou encore le concept de Protection dans la Région (LAsi³ article 113).

Les discussions, qui ont eu lieu en 2010 dans les différents organes interdépartementaux en matière de migration, ont démontré que les principales conclusions du rapport *IDAG Migration* sont toujours d'actualité comme par exemple qu'une coopération étroite entre pays de destination, de transit et d'origine est nécessaire pour une politique migratoire efficace qui puisse aussi bien réduire les aspects négatifs de la migration qu'optimiser les opportunités. Il s'agit donc principalement de trouver une manière d'intensifier la mise en œuvre des instruments développés en tenant compte de tous les acteurs de l'administration fédérale engagés dans les questions de migration internationale. Les discussions ont également mis en avant un consensus sur la nécessité de plus de cohérence entre les différents mandats, priorités et objectifs des départements de l'administration suisse. Finalement c'est aussi le besoin d'améliorer la structure de coopération interdépartementale actuelle pour y parvenir qui a été mis en exergue. Les expériences de ces dernières années ont démontré que les objectifs de la politique migratoire extérieure de la Suisse ne pourront être atteints qu'avec une intensification de l'engagement et de la coopération des offices et départements concernés par la politique migratoire.

Dans ce contexte, il a été décidé lors de la séance plénière du groupe de travail interdépartemental sur la migration (IAM Plenum) du 1^{er} juillet 2010 d'établir un groupe de travail sous la responsabilité de l'ODM et de la DP IV afin d'élaborer un rapport sur la « Coopération en matière de migration internationale » à l'intention du Conseil fédéral.

1.2. Objectifs du rapport

Ce rapport veut démontrer comment renforcer l'efficacité de la politique migratoire extérieure de la Suisse en fournissant une analyse et des propositions pour y parvenir. Concrètement, ce rapport fournit :

- Une analyse des défis actuels de la politique migratoire extérieure de la Suisse ainsi que de ses objectifs ;
- Une analyse de l'adéquation des instruments et des structures de coopération interdépartementale actuels pour relever ces défis ;
- Des propositions pour renforcer la politique migratoire extérieure de la Suisse à travers l'ajustement des instruments et des structures actuelles de coopération interdépartementale.

² Motion 09.3601 rejetée par le Parlement selon demande du Conseil fédéral, Motion 10.3071 pas encore traitée par les Conseils, Postulat 09.4311 accepté par le Parlement

³ Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31)

Le rapport se concentre sur les aspects de la politique migratoire extérieure de la Suisse et sur les processus de coordination internes. Les aspects de politique migratoire intérieure comme l'intégration, la procédure d'asile en Suisse ou les conditions d'accès au marché du travail ne sont pas directement abordés dans ce rapport. Ce sont par contre des éléments à considérer dans la perspective d'une plus grande cohérence de la politique migratoire suisse. Le rapport ne traite que marginalement la migration en provenance des pays de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui est réglée depuis 2002 par l'accord sur la libre circulation des personnes. Le rapport se concentre donc sur la politique migratoire extérieure de la Suisse avec les pays tiers. Ce terme fait référence au système binaire d'admission de travailleurs que la Suisse connaît actuellement (priorité aux travailleurs de la zone UE/AELE et deuxièmement aux personnes hautement qualifiées en provenance de pays tiers). Les pays tiers sont tous les pays qui ne font pas partis de l'UE ou de l'AELE.

2. Contexte

2.1. La migration internationale aujourd'hui

La migration est aujourd'hui une des questions politiques clés. C'est un phénomène complexe qui s'est amplifié avec la globalisation. Les nouvelles technologies permettent de transférer rapidement capitaux, biens, services, informations et idées d'un pays ou d'un continent à l'autre. Les pays, les sociétés et les cultures des différentes régions du monde deviennent de plus en plus interdépendants. Pour 2010, l'Organisation des Nations Unies (ONU) estime le nombre de migrants à 214 millions de personnes, soit plus de 3% de la population mondiale. Ces personnes quittent leur patrie pour des raisons très diverses. Pour certains, la migration se base sur une décision volontaire pour sortir de la pauvreté ou plus généralement à la recherche d'un avenir meilleur. Pour d'autres, la migration résulte d'une contrainte extérieure. Le nombre de personnes forcées de fuir devant des persécutions, un conflit ou une catastrophe naturelle continue d'augmenter. Les réfugiés et les personnes déplacées internes ne représentent qu'une petite partie des migrants (42 millions en 2008 selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)) mais ces personnes se trouvent dans une situation extrêmement vulnérable et ont besoin de protection. La majorité des migrants se trouvent à proximité de leur pays d'origine, très peu ayant la volonté et la possibilité de migrer dans d'autres continents. Les mouvements des pays en développement vers les pays développés ne représentent pas plus d'un tiers de la migration internationale, alors que des accords régionaux permettent la libre circulation des personnes (p.ex. UE, Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)). Cette situation crée une tension entre la réalité de la migration internationale et les opportunités effectives de migration dans des conditions régulières et porteuses d'effets pour le développement des pays d'origine, de transit ou de destination.

Un défi crucial est de réussir à créer les conditions cadres pour que la migration puisse se réaliser de manière sûre, régulière, dans le respect des droits et des intérêts de toutes les parties concernées et en valorisant le rôle du migrant comme potentiel acteur de développement. On parle ainsi d'une meilleure gestion de la migration au niveau international et national. Une politique migratoire efficace et innovatrice combat les aspects négatifs de la migration tout en promouvant les opportunités offertes par ce phénomène. Elle comprend des initiatives aux niveaux bilatéral et multilatéral pour agir sur les différentes dimensions du phénomène. Elle respecte les obligations internationales et la tradition humanitaire de la Suisse, tout en répondant aux intérêts légitimes de sécurité et de cohésion sociale. Elle combine une immigration régulière dans l'intérêt du pays d'accueil avec des éléments de lutte contre la migration irrégulière ainsi qu'avec des mesures pour prévenir à long terme les causes de la migration forcée (coopération au développement et engagement en faveur de la sécurité humaine). Pour réussir, la gestion de la migration doit se faire de manière coordonnée entre tous les acteurs nationaux concernés et avec les Etats concernés (pays d'origine, de transit et de destination).

Les efforts de la Suisse pour gérer la migration se concentrent principalement sur la migration en provenance d'Etats tiers, c'est-à-dire en dehors de la zone UE/AELE. En effet, avec l'entrée en vigueur en 2002 de l'accord sur la libre circulation des personnes, les citoyens de l'UE et de l'AELE

peuvent librement exercer une activité lucrative et séjourner en Suisse. Aujourd'hui, l'immigration nette en provenance des pays de l'UE/AELE est plus grande que celle en provenance d'autres pays. Des mesures d'accompagnement ont été introduites en 2004 afin d'éviter des conséquences négatives de la libre circulation des personnes sur les salaires et les conditions de travail. L'accord sur la libre circulation contient des dispositions transitoires qui permettent à la Suisse de conserver des restrictions nationales quant à l'accès au marché du travail jusqu'en 2011 pour les huit pays de l'Europe de l'Est (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque et Hongrie) et jusqu'en 2016 pour la Bulgarie et la Roumanie. Avec cet accord, la Suisse a pris la décision de ne pas chercher à gérer la migration en provenance de cette zone UE/AELE à travers des contingents mais au contraire de tirer profit de la libre circulation des personnes pour la croissance économique. A cela s'ajoutent des éléments renforçant la sécurité intérieure de la Suisse (p.ex. accords d'association à Schengen et Dublin).

2.2. Intérêts suisses et objectifs en matière de politique migratoire extérieure

La complexité de la migration est reflétée dans la diversité des intérêts de la politique migratoire suisse. Cette diversité d'intérêts rend nécessaire une étroite coordination et collaboration entre les offices concernés de l'administration fédérale afin d'assurer une cohérence et un équilibre entre les intérêts provenant des différents mandats, priorités et objectifs. Les intérêts de la politique migratoire extérieure de la Suisse, tels qu'exprimés dans le rapport *IDAG Migration* approuvé par le Conseil fédéral en 2004 et dans le rapport sur la politique extérieure 2010, sont les suivants :

- Migration régulière dans l'intérêt économique, social et culturel de la Suisse et des pays partenaires ;
- Protection pour les réfugiés et les personnes vulnérables en tenant compte des besoins et des vulnérabilités spécifiques des femmes et des enfants ;
- Lutte contre la migration irrégulière et la traite des êtres humains ;
- Retour, aide au retour et à la réintégration ;
- Valorisation de la migration dans les politiques de développement de la Suisse et des pays partenaires et prise en compte du migrant comme potentiel acteur de développement en Suisse comme dans les pays d'origine ;
- Contribution à la gouvernance mondiale des migrations internationales.

Ces intérêts se retrouvent dans les trois axes autour desquels s'articule la politique migratoire suisse : *bien-être, solidarité et sécurité*. En effet, la politique migratoire suisse cherche à garantir l'immigration nécessaire au bien-être économique, social et culturel de la Suisse. Elle vise à contribuer au bien-être des pays d'origine et de transit en s'engageant pour la prise en compte des synergies entre migration et développement. Elle reflète la tradition humanitaire de la Suisse en offrant la protection aux personnes qui fuient des persécutions. Elle garantit la sécurité des citoyens suisses et des migrants en promouvant l'intégration des étrangers, en combattant la migration irrégulière et la traite des êtres humains, en assurant un retour sûr et digne des personnes au statut irrégulier.

En s'engageant de manière conséquente dans le domaine de la politique migratoire extérieure, la Suisse veille à limiter la pression exercée sur ses frontières et son territoire ainsi qu'à optimiser les opportunités de la migration pour son économie et sa société tout en veillant à respecter également les intérêts des autres parties en présence. Toute amélioration enregistrée dans la gestion internationale des migrations représente une plus-value favorable à la Suisse.

2.3. Défis actuels en matière de migration internationale d'un point de vue suisse

Les principaux défis pour la politique migratoire extérieure de la Suisse sont les suivants :

- *Perception de la migration*. La migration est abordée dans les médias et l'opinion publique essentiellement comme un problème alors que la migration contribue au développement économique et social aussi bien des Etats de destination que ceux de transit ou d'origine. Dans une société vieillissante, la migration pour combler les pénuries de personnels de certains secteurs (p.ex. soins de santé) est indispensable au bon fonctionnement de l'économie. Cela même si des mesures concernant les travailleurs nationaux (p.ex.

augmentation du taux d'activité professionnelle des femmes) sont également nécessaires pour réagir adéquatement aux pénuries de personnel. Les pays d'origine peuvent, sous certaines conditions, tirer profit du transfert de ressources financières (*remittances*) et de compétence des migrants, même si la fuite des cerveaux reste un problème pour les pays en développement dans certains secteurs. Les migrants eux-mêmes profitent généralement d'un pouvoir d'achat plus élevé s'ils ont accès au marché du travail. Une compréhension plus nuancée de la migration par l'opinion publique et les politiciens est nécessaire pour pouvoir développer et mettre en œuvre une politique migratoire qui parvienne aussi bien à réduire les aspects négatifs de la migration qu'à optimiser les opportunités p.ex. pour le développement économique.

- *Migration régulière.* Actuellement, l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE permet à la Suisse de remédier aux pénuries de son marché du travail. Mais dans une société suisse vieillissante, l'offre de travailleurs en provenance de l'UE n'arrivera à long terme probablement pas à répondre aux besoins de personnels de l'économie suisse. En effet, les pays de l'UE sont également confrontés au vieillissement de la population, ce qui va réduire leur potentiel d'émigration. Un défi futur pour la Suisse sera donc de réussir à recruter la main-d'œuvre nécessaire à la croissance économique malgré une concurrence internationale accrue en matière de recrutement de personnel qualifié.
- *Migration irrégulière.* Les possibilités de migrer librement et de chercher du travail dans d'autres pays demeurent restreintes pour beaucoup de personnes. Par conséquent, les migrations actuelles des régions pauvres vers les régions plus riches sont en grande partie de nature irrégulière. La migration irrégulière enlève aux Etats la possibilité d'exercer leur droit souverain et légitime de décider quelles personnes peuvent entrer ou séjourner sur leur territoire. Ce manque de contrôle a des conséquences directes ou indirectes sur de nombreux domaines politiques (p.ex. sécurité, santé, éducation, marché du travail). Il en ressort des risques pour la sécurité qui portent préjudice à l'Etat de droit et à la crédibilité de la politique migratoire pour gérer la migration. Au-delà de cette problématique, les migrants irréguliers se trouvent souvent dans une situation vulnérable où ils risquent d'être exploités (traite des êtres humains) ou de tomber dans la criminalité. En effet, les migrants qui ne peuvent pas avoir accès aux droits sociaux et aux mécanismes de protection à cause de leur statut irrégulier, risquent de devenir victimes de passeurs ou de trafiquants. En ce sens, il est indispensable de développer des stratégies efficaces contre la migration irrégulière. Créer des alternatives au niveau des pays d'origine ou adopter des politiques de migration du travail innovatrices au niveau des pays de destination peuvent contribuer à réduire la migration irrégulière. Cependant, le développement local seul ne saurait empêcher la migration en soi. Le phénomène de la migration irrégulière est à mettre en lien avec les possibilités restreintes de migration régulière.
- *Retour.* Depuis plusieurs années, la Suisse est confrontée lors de négociations d'accord de réadmission classique aux exigences du pays d'origine notamment en matière d'accès au marché du travail et de coopération dans d'autres domaines. Réagir de manière intransigeante à ces exigences s'est révélé être inefficace. Il s'agit donc d'utiliser les nouveaux instruments existants qui prennent également en compte les intérêts du pays d'origine pour relever ce défi. Les accords conclus doivent alors revêtir la forme et la substance la plus adéquate au résultat recherché en matière de retour et de réintégration. Au-delà des négociations avec le pays d'origine, assurer un retour sûr, digne et durable aux migrants est aussi un défi considérable. Le retour dans le pays d'origine se fait de préférence de manière volontaire mais aussi de manière forcée sur la base d'un accord de réadmission entre les deux pays ou d'une coopération pratique. Les personnes qui ont fui devant la guerre, les persécutions, une catastrophe naturelle ou la détresse économique retrouvent souvent à leur retour des infrastructures et un cadre social détruit. Elles ont donc généralement besoin de soutien pour leur réintégration professionnelle et sociale.
- *Protection.* Le nombre de personnes qui ont fui leur patrie à cause de conflits armés ou de violations graves des droits de l'homme continue d'augmenter. Le HCR estime, fin 2008, que

le nombre de personnes déplacées s'élève à 42 millions, dont environ 15 millions de réfugiés. Les femmes et les enfants sont souvent les victimes les plus vulnérables. La plupart des réfugiés cherchent protection dans un pays de leur région d'origine. Or, ceux-ci ne possèdent souvent pas suffisamment de capacités pour leur accorder une protection satisfaisante. La proportion de migrants en situation vulnérable au cours de leur parcours migratoire, car victimes de passeurs, de trafiquants ou échoués dans un pays de transit, augmente également. Assurer la protection aux personnes dans le besoin, bénéficiant ou non d'un statut de réfugié, reste un défi considérable pour la communauté internationale. Pour la Suisse, il s'agit d'assurer une protection durable, selon sa tradition humanitaire, aux réfugiés qui cherchent protection en Suisse. Un défi pour la Suisse est de réussir à utiliser davantage l'instrument de l'accueil de groupes de réfugiés (politique de réinstallation) afin de contribuer à la protection des réfugiés qui ne peuvent pas l'être dans leur région d'origine. Un autre défi est de trouver une façon de protéger les personnes qui en ont besoin, par exemple car fuyant une catastrophe environnementale, mais qui n'entrent actuellement pas dans la définition du statut de réfugié. Contribuer efficacement à la protection des migrants vulnérables, des déplacés internes ou des réfugiés dans leur région d'origine ou le long des routes de migration est aussi un défi pour la Suisse.

- *Migration et développement.* Le rôle potentiel des migrants dans la promotion du développement, de la croissance économique et de la lutte contre la pauvreté dans leur pays d'origine mais aussi dans les pays de transit et de destination est aujourd'hui reconnu. Le potentiel de la migration pour le développement peut cependant être davantage exploité. La migration devrait par exemple être plus systématiquement prise en compte dans l'élaboration de politiques sectorielles ou plus généralement des stratégies de développement des pays au niveau régional, national ou local. Plus généralement, au niveau mondial, la question de la migration internationale gagnerait à être prise en compte dans les stratégies économiques et les mécanismes de régulation y relatifs. De nombreux pays de transit ou d'origine n'ont pas les capacités et les connaissances pour mettre en œuvre les synergies entre migration et développement. Les responsables politiques qui traitent des questions relatives aux migrations, au marché de travail, à l'éducation et à la santé ont besoin d'accéder à des informations plus récentes, précises et détaillées sur les migrations. Il est donc important que ces Etats soient soutenus dans leurs efforts pour mettre en place une politique migratoire cohérente et globale. Bien que les gouvernements demeurent les principaux acteurs dans le domaine des migrations internationales, d'autres acteurs, notamment le secteur privé, les organisations non gouvernementales (ONG), les institutions de la société civile et les associations de migrants sont bien placés pour contribuer à la formulation et à l'application de politiques migratoires. La cohérence de la politique migratoire suisse peut également être améliorée en tenant compte davantage de l'incidence des décisions importantes, prise dans des domaines tels que le commerce, le marché de travail ou encore l'éducation, sur le développement des pays d'origine et de transit mais aussi sur son propre développement.
- *Politique migratoire de l'Union européenne.* L'UE travaille depuis quelques années au développement d'une politique migratoire européenne commune. La dernière expression en est le Programme de Stockholm fixant les grandes orientations de l'UE en matière de justice, de liberté et de sécurité pour 2010-2015. La politique migratoire occupe une part importante de ce programme, avec notamment l'objectif d'établir, d'ici à 2012, un système commun d'asile. La Suisse est impliquée en tant qu'acteur dans deux aspects clés de la politique migratoire de l'UE avec l'accord sur la libre circulation des personnes ainsi que les accords d'association à Schengen et Dublin. Cependant, les développements de l'UE dans des domaines migratoires au-delà de Schengen et Dublin influencent de plus en plus la pratique de la politique migratoire de la Suisse. Un défi est dès lors pour la Suisse d'identifier, là où cela est pertinent, des domaines pour une coopération et une collaboration approfondie au-delà de Schengen, Dublin et de la libre circulation des personnes (p.ex. partenariats pour la mobilité, politique de recrutement de l'UE, politique européenne d'asile). De manière générale, et bien que chaque coopération possible doive être évaluée du point de vue de son opportunité pour la Suisse, il n'en est pas moins dans l'intérêt de la Suisse d'éviter de créer des contradictions et des distorsions infondées entre la législation suisse et les standards de

l'UE, en particulier dans des domaines de dimension transfrontalière comme la migration et l'asile.

- *Gouvernance mondiale des migrations internationales.* Les politiques migratoires sont traditionnellement considérées comme étant du ressort des Etats souverains. Internationalement, il y a une reconnaissance croissante du fait que les migrations sont une problématique transnationale qui requiert une coopération entre Etats aux niveaux régional et mondial afin d'identifier des solutions pertinentes et respectueuses des divers intérêts en présence. Il n'y a aujourd'hui pas de consensus sur l'introduction d'un système formel de gouvernance mondiale des migrations internationales qui nécessiterait la mise en place de nouveaux instruments juridiques ou de nouveaux organismes internationaux. Pourtant, de nombreux dialogues mondiaux et processus régionaux (p.ex. Dialogue à haut niveau au sein des Nations Unies, Forum Mondial sur la Migration et le Développement, *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC)*) abordent la question d'une régulation au niveau mondial de la migration internationale et la Suisse y joue un rôle important depuis longtemps. Par ailleurs, de nombreuses organisations internationales s'occupent de migration (p.ex. HCR, Bureau international du Travail (BIT), Organisation internationale pour les migrations (OIM), Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*, *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)*) ou en marge (Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Banque mondiale, *United Nations Children's Fund (UNICEF)*). La Suisse est également active dans le dialogue institutionnel régulier avec les instances de ces organisations. Le défi est ici de construire progressivement au sein de l'administration fédérale une vision consolidée et cohérente du rôle que peut jouer la Suisse en matière de gouvernance mondiale des migrations internationales, mais aussi du rôle que les différentes organisations internationales ont à jouer dans ce cadre. L'objectif étant de promouvoir un cadre au niveau mondial qui permette de gérer la migration internationale afin qu'elle puisse avoir lieu de manière sûre, régulière et dans le respect des droits et des intérêts de toutes les parties concernées.

3. Principaux instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse

La Suisse a adopté une série d'instruments pour concrétiser sa politique migratoire et atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée. Ces instruments permettent de répondre au moins en partie aux défis actuels en matière de migration internationale. Ils reposent sur les principes suivants :

- *Approche globale de la migration.* Une politique migratoire extérieure efficace tient compte aussi bien des opportunités économiques, sociales et culturelles de la migration que de ses défis. Une telle approche globale de la migration est aussi nécessaire pour assurer une prise en compte équilibrée des intérêts de tous les acteurs et réussir grâce au partenariat et à la coopération à satisfaire les intérêts migratoires de la Suisse tout en contribuant à répondre aux besoins des pays partenaires et des migrants eux-mêmes.
- *Esprit de partenariat.* Une étroite collaboration et coopération entre pays d'origine, de transit et de destination ainsi qu'avec d'autres acteurs (organisations internationales, ONGs, diaspora, secteur privé) est indispensable à une politique migratoire extérieure efficace. Une prise en compte équilibrée des intérêts de tous les acteurs est nécessaire pour assurer une coopération effective. La Suisse s'engage pour une approche de partenariat au niveau bilatéral, régional et multilatéral.
- *Approche gouvernementale intégrée / « Whole-of-government approach ».* Une étroite coopération interdépartementale est indispensable pour réussir à mettre en œuvre de manière effective et cohérente les différents instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse et assurer une cohérence avec les politiques sectorielles des offices concernés. Les acteurs au sein de l'administration fédérale sont nombreux et chacun possède une plus-value particulière pour la politique migratoire suisse selon son mandat. Ils contribuent donc chacun

à leur manière aux instruments spécifiques de la politique migratoire extérieure de la Suisse. La coordination entre les différents offices permet de résoudre de manière constructive les éventuels conflits d'intérêts entre certains offices dus à des mandats différents et d'assurer la cohérence de la politique migratoire de la Suisse. En ce sens, une politique migratoire extérieure efficace optimise la complémentarité entre les différents instruments à disposition. La Suisse combine généralement de manière flexible plusieurs instruments dans sa coopération avec un pays partenaire. Aux instruments énumérés ci-dessous s'ajoute l'engagement habituel selon leur mandat de certains offices. L'aide humanitaire fournit par exemple assistance et protection aux réfugiés et aux personnes déplacées internes dans leur pays ou région d'origine. La Suisse s'engage également pour la prévention de la traite des êtres humains et pour la protection des victimes. La coopération au développement ou l'engagement en faveur de la sécurité humaine ont un impact à terme sur les causes de la migration.

3.1. Dialogue international et régional en matière de migration

Le dialogue international en matière de migration est un instrument important de la Suisse pour contribuer au niveau multilatéral à une gestion de la migration internationale respectant les intérêts de tous. Ces dix dernières années, la Suisse s'est engagée dans diverses initiatives. L'Initiative de Berne ainsi que la Commission Mondiale pour la Migration Internationale et son rapport de 2005 ont contribué par exemple au développement d'une compréhension commune de la migration au niveau mondial, qui insiste aussi bien sur les opportunités que sur les risques et défis. En 2006, la question des migrations a été débattue pour la première fois au niveau ministériel au sein des Nations Unies (Dialogue à haut niveau sur la migration internationale et le développement). La Suisse soutient la poursuite des discussions dans ce cadre qui a une légitimité universelle. C'est d'ailleurs en partie grâce à la Suisse qu'aura lieu en 2011 un dialogue informel dans le cadre de l'Assemblée générale ainsi qu'un autre dialogue à haut niveau (ministériel) sur la migration et le développement en 2013. En complément, la Suisse soutient activement le Forum Mondial sur la Migration et le Développement. Ce Forum a été lancé par un groupe d'Etats dans le but de créer un espace de discussion informel de dimension internationale. En effet, la Suisse est convaincue du potentiel de cette plateforme informelle, à laquelle participe actuellement entre 140 et 160 Etats, pour l'échange d'expériences concrètes et la définition de partenariats dans le domaine de la migration et du développement. La Suisse assume la présidence de ce forum en 2011.

La Suisse s'engage aussi dans les processus régionaux de dialogues sur la migration (Processus de Rabat, Processus de Budapest, *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC)*). Ces processus permettent de jeter un pont entre pays de destination, d'origine et de transit. Ils contribuent à la définition d'une compréhension commune du phénomène migratoire et à l'élaboration de mécanismes communs pour combattre les aspects négatifs de la migration et tirer profit des opportunités.

Par ailleurs, la Suisse est membre des organisations internationales actives dans le domaine de la migration de façon directe (p.ex. HCR, BIT, OIM, UNODC, UNRWA) ou indirecte (p.ex. PNUD, Banque mondiale, UNICEF). Elle participe au dialogue politique avec celles-ci par le biais de mécanismes institutionnels variés (p.ex. participation aux comités stratégiques, à certains groupes de travail techniques). Dans ce cadre, la Suisse s'engage à défendre les conventions internationales signées et qui lui confèrent des droits et des obligations dans le domaine de la migration.

3.2. Accords bilatéraux en matière de migration en dehors de l'UE/AELE

Les accords bilatéraux en matière de migration définissent un cadre légal pour régler la coopération bilatérale dans certains domaines comme le retour, les visas ou l'échange de stagiaires. Les accords de retour visent à garantir la réadmission rapide et en toute sécurité des personnes en situation irrégulière en réglementant clairement les modalités d'exécution, la procédure et les délais applicables à la Suisse et à l'Etat de provenance concerné. La Suisse a actuellement signé 44 accords de réadmission. Or, la négociation de ces accords est parfois difficile, car les divers intérêts du pays partenaire ne peuvent pas facilement être pris en compte dans des accords qui se concentrent sur un

seul domaine de coopération migratoire. D'autres instruments plus globaux sont donc nécessaires comme le dialogue migratoire sur différents aspects de la migration ou des accords en matière de migration qui comprennent en plus de la réadmission une coopération dans des domaines aussi variés que les visas, la gestion des frontières ou l'aide au retour volontaire. Cette approche plus globale facilite considérablement la négociation des accords de retour. Dans ce sens, l'instrument le mieux à même d'assurer une approche globale de la migration est le partenariat migratoire.

3.3. Partenariats migratoires

La Suisse a développé l'instrument innovateur des partenariats migratoires, ancré dans la loi fédérale sur les étrangers depuis son entrée en vigueur en janvier 2008 (article 100 LETr), pour pouvoir renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit grâce à une prise en compte équilibrée des intérêts de tous ainsi que pour pouvoir adopter une approche globale de la migration. Un partenariat migratoire forme le cadre général pour tous les aspects de la coopération en matière de migration entre la Suisse et le partenaire (accords bilatéraux, différents projets, etc.). Il est formalisé par un traité ou par un *Memorandum of Understanding*. Le contenu d'un partenariat migratoire est flexible et varie d'un pays à un autre. Les éléments clés d'un partenariat migratoire sont d'un côté une coopération dans les domaines « traditionnels » de la coopération migratoire comme p.ex. la réadmission, l'aide au retour volontaire, la politique en matière de visas, la lutte contre la traite des êtres humains et de l'autre côté des projets dans des domaines plus innovateurs comme les synergies entre migration et développement ou des séjours pour la formation et le perfectionnement (p.ex. accord de stagiaires). Les intérêts exprimés par le pays partenaire peuvent comprendre des aspects relatifs à la migration d'un point de vue général. Ils peuvent donc ne pas concerner directement la Suisse, notamment au moment de formuler des projets liés à des enjeux de développement. Il faut s'attendre à ce que les pays partenaires souhaitent inclure dans le *Memorandum of Understanding* des possibilités pour l'accès au marché du travail. Or, les possibilités réelles de la Suisse pour répondre à de tels souhaits sont actuellement limitées par le cadre législatif en vigueur (loi fédérale sur les étrangers). La Suisse offre des possibilités de migration régulière dans certaines niches comme les échanges pour la formation professionnelle ou le perfectionnement. Cependant, les intérêts des pays partenaires en matière de migration dépassent la question d'accès au marché du travail. Il est donc possible pour le moment, malgré les restrictions en vigueur quant à l'accès au marché du travail, d'établir des partenariats équilibrés et mutuellement satisfaisants.

La mise en place de partenariats migratoires nécessite une étroite coordination interdépartementale (approche gouvernementale intégrée / « whole-of-government approach »). Des premiers partenariats migratoires ont été lancés avec des pays des Balkans occidentaux et le Nigeria. Les partenariats migratoires sont concrétisés par la mise en place de dialogues réguliers sur les différentes facettes du phénomène migratoire ainsi que par la mise en œuvre de projets dans de nouveaux domaines comme la lutte contre la traite ou les synergies entre migration et développement.

Il est nécessaire de déterminer les pays prioritaires avec lesquels la Suisse veut établir un partenariat migratoire afin de garantir ses intérêts dans le domaine de la migration. L'instrument des partenariats migratoires nécessite également des ressources financières et humaines conséquentes au sein de l'administration fédérale.

De manière générale, la Suisse essaie d'adopter une approche globale de la migration et de coopérer sur différentes facettes de la migration même avec les pays avec lesquels elle ne négocie pas formellement un partenariat migratoire. Pour cela, elle combine différents instruments comme par exemple un soutien au retour volontaire, avec un accord de stagiaire et des mesures pour protéger les migrants vulnérables.

3.4. Protection dans la Région (PiR – Protection in the Region)

La recherche de solutions durables pour les réfugiés et autres personnes dans le besoin est une préoccupation de l'engagement humanitaire de la Suisse. Sur la base du concept pour le renforcement de la protection des réfugiés dans leur région d'origine (Protection dans la Région), la Suisse a augmenté son soutien à la protection des réfugiés dans les premiers pays d'asile. Cela

devrait également contribuer à réduire les mouvements de migration secondaire irrégulière. En effet, la majorité des réfugiés se trouvent dans des pays proches de la zone de tensions qu'ils fuient. Il s'agit souvent de pays en développement dont les capacités sont insuffisantes pour accueillir de grands nombres de réfugiés et leur assurer une protection efficace. De nombreux réfugiés se trouvent donc forcés, pour éviter les persécutions et obtenir protection, de continuer à migrer vers d'autres pays ou régions. Afin d'atteindre ces objectifs, des mesures pour protéger et améliorer les conditions de vie des réfugiés ainsi que des mesures pour renforcer les capacités nationales de protection ainsi que pour trouver des solutions durables (retour, intégration locale permanente ou temporaire ou réinstallation) sont soutenues. La Suisse met actuellement en œuvre de tels programmes au Yémen en faveur des réfugiés de la Corne de l'Afrique et en Syrie en faveur des réfugiés d'Irak.

3.5. Programmes d'aide au retour et d'aide structurelle

L'aide au retour et les projets d'aide structurelle se basent sur l'article 93 de la loi fédérale sur l'asile et visent à faciliter le retour et la réintégration des personnes concernées dans leur pays d'origine. Le retour volontaire constitue pour les personnes au statut irrégulier l'alternative la plus attractive pour éviter un retour forcé. Actuellement, une centaine de personnes par mois retournent dans leur pays d'origine sur la base d'une aide au retour individuelle ou dans le cadre d'un des cinq programmes en cours (Géorgie, Guinée, Irak, Nigeria et Balkans de l'Ouest). De plus, des programmes d'aide structurelle, bénéficiant aussi bien aux personnes qui rentrent qu'à l'ensemble de la communauté locale, sont mis en œuvre. Ces programmes permettent par exemple de renforcer le système scolaire ou de santé ou encore de créer des opportunités de travail. Un objectif de ces programmes est également de renforcer les capacités et les structures dans les pays d'origine pour que la réintégration des migrants soit un succès.

3.6. Prévention de la migration irrégulière (PiM – Prävention irregulärer Migration)

Les projets dans le domaine de la prévention de la migration irrégulière trouvent également leur ancrage dans l'article 93 de la loi fédérale pour l'asile. Leur objectif est principalement de contribuer à la réduction à court terme de la migration irrégulière par exemple à l'aide de campagne d'information. Le soutien aux migrants irréguliers lors du retour à partir d'un pays de transit (migrants échoués) par exemple dans les pays du Maghreb entre également dans cette catégorie.

4. Acteurs clés au sein de l'administration fédérale et au-delà

4.1. Acteurs clés au sein de l'administration fédérale

Les acteurs au sein de l'administration fédérale impliqués dans la politique migratoire suisse sont nombreux et chacun possède une plus-value particulière selon son mandat. En effet, il s'agit potentiellement de tous les départements et offices de l'administration fédérale.

- L'Office fédéral des migrations (ODM) est responsable pour la politique migratoire suisse. Ses principaux domaines de compétences dans la politique migratoire extérieure sont les dialogues migratoires bilatéraux, régionaux et multilatéraux, le retour volontaire et forcé, la prévention de la migration irrégulière, des contributions aux programmes de Protection dans la Région et les partenariats migratoires en collaboration avec le DFAE.
- Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) est étroitement impliqué dans la politique migratoire extérieure de la Suisse avec l'engagement de divers services, les principaux étant la DDC et la DP IV. La DP IV joue un rôle de facilitation de la collaboration et de la coordination entre les différents services afin d'assurer la cohérence de la politique migratoire suisse et l'utilisation des instruments de politique étrangère. La DP IV contribue au développement de nouveaux instruments et s'engage en particulier dans le cadre du dialogue international en matière de migration et de la réduction de la traite des êtres humains.

- Le rôle de la DDC est d'octroyer de l'aide humanitaire et de contribuer à la recherche de solutions durables pour les réfugiés, les déplacés internes et autres migrants vulnérables en portant une attention spéciale aux vulnérabilités spécifiques des femmes et des enfants. La DDC met également en œuvre l'aide structurelle octroyée par la Suisse dans le cadre des programmes d'aide au retour volontaire et financée par l'ODM. La DDC est responsable au sein de l'administration fédérale du dialogue politique institutionnel avec le HCR et d'autres organisations (p.ex. OIM, UNRWA, Comité international de la Croix-Rouge (CICR)). Enfin, la DDC s'engage dans le dialogue international en matière de migration et développement et finance des projets globaux qui renforcent le potentiel positif de la migration sur le développement, notamment dans des domaines tels que la diaspora, la migration du travail ou encore la planification des politiques de développement.
- Le SECO contribue également directement ou indirectement à la mise en œuvre de la politique migratoire extérieure par ses activités dans les domaines suivants : coopération économique au développement y inclus mesures de désendettement, coopération avec certaines organisations internationales (BIT, Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)) et politique du marché du travail. Dans le cadre de ses compétences, le SECO poursuit des activités liées aux flux migratoires, en particulier dans le cadre d'accords internationaux couvrant le commerce des services (p.ex. AGCS/GATS et accords de libre-échange). Ces accords établissent des prescriptions de droit international relatives à la prestation de services par des prestataires étrangers relevant de diverses catégories (p.ex. cadres, spécialistes, prestataires contractuels).
- D'autres offices sont impliqués de manière ad hoc dans les questions de la politique migratoire extérieure de la Suisse. Il s'agit principalement de l'Office fédéral de la police (FEDPOL) (coopération policière, lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants), de la Direction du droit international public (DDIP) (MoU/traité dans le domaine de la migration), du Bureau de l'intégration (relation avec la politique migratoire de l'UE), de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) (migration du personnel de la santé), de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et de l'Administration fédérale des douanes.
- Afin de renforcer la coopération interdépartementale, le Conseil fédéral a nommé un Ambassadeur spécial pour la migration. Ce dernier incarne l'approche gouvernementale intégrée / « whole-of-government approach » de la Suisse. Il peut ainsi judicieusement représenter à haut niveau la Suisse et les différents offices concernés dans la mise en œuvre d'instruments nécessitant une étroite collaboration interdépartementale comme les partenariats migratoires ou les programmes de Protection dans la Région.

Au-delà des acteurs de l'administration fédérale présents à Berne, les représentants de la Suisse sur le terrain (Ambassades et Bureaux de Coopération) sont des acteurs importants pour une mise en œuvre effective des instruments mentionnés. Les capacités et l'analyse des Ambassades et des BuCos devraient d'ailleurs être davantage prises en compte lors de la décision de lancer un programme spécial dans un pays que ça soit un partenariat migratoire ou un programme de Protection dans la Région. Les attachés migratoires que la Suisse a actuellement au Kosovo, en Turquie, au Nigeria et au Sénégal permettent aussi de considérablement faciliter la mise en œuvre des instruments de la politique migratoire extérieure. Actuellement, certains de ceux-ci sont financés par le DFJP alors que d'autres par le DFAE. Leur cahier des charges n'est pas non plus systématiquement décidé de manière interdépartementale. De manière générale, les synergies entre les différents acteurs sur le terrain et à Berne pourraient être renforcées.

4.2. Autres acteurs clés en Suisse

Les cantons et les communes ont de nombreuses responsabilités dans la mise en œuvre de la politique migratoire aussi bien pour des aspects de politique intérieure (intégration, marché du travail, asile) que de politique extérieure (aide au retour volontaire, retour). Des possibilités de coopérer de manière plus étroite avec la société civile, notamment les ONG de développement et les organisations de la diaspora, en particulier dans le domaine migration et développement sont actuellement

évaluées. La Suisse privilégie les partenariats avec certains instituts de recherche. Le secteur privé est actuellement encore peu impliqué mais offre des perspectives intéressantes qui méritent d'être approfondies par exemple en ce qui concerne des opportunités de formation dans le domaine de la migration légale.

4.3. Partenaires clés pour la Suisse au niveau international et régional

Les premiers partenaires pour la Suisse sont les pays d'origine et de transit ainsi que des Etats avec lesquels la Suisse partage certains intérêts et priorités communes. La collaboration de la Suisse avec d'autres Etats se fait soit au niveau bilatéral soit dans le cadre multilatéral (*Global Forum on Migration and Development, High Level Dialogue on Migration and Development*). La Suisse collabore aussi étroitement à un niveau opérationnel avec les organisations internationales clés dans le domaine de la migration (p.ex. OIM, HCR, UNODC, BIT, *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*) ainsi qu'avec certaines organisations régionales comme la CEDEAO ou *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC)*. De plus, une présence dans les organes décisionnels de ces organisations permet aussi à la Suisse d'avoir une influence sur le développement de leurs politiques.

L'Union européenne est un partenaire stratégique pour la Suisse. La Suisse est actuellement impliquée dans différents piliers de la politique migratoire de l'Union européenne et en retire certains avantages. L'accord sur la libre circulation des personnes contribue au développement économique de la Suisse. Le système Dublin permet entre autre de réduire le nombre de demandes d'asile traitées en Suisse. Le système Schengen facilite la circulation des personnes en particulier des touristes et hommes d'affaires en provenance d'Etats tiers soumis à l'obligation de visas. La participation de la Suisse au Fonds européen pour les frontières extérieures et à l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX) lui permet d'améliorer la coopération entre Etats membres en ce qui concerne la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen, notamment dans la prévention de la migration irrégulière. Comme déjà mentionné, un défi reste pour la Suisse, lorsque c'est dans son intérêt, de concrétiser une coopération plus approfondie avec l'UE dans d'autres domaines, en particulier ceux touchant à la coopération avec les pays d'origine ou de transit (dialogue migratoire commun, partenariats pour la mobilité, projets de prévention de la migration irrégulière, politiques de réinstallation des réfugiés, etc.). De même, une coopération plus étroite avec certains pays membres de l'UE partageant les mêmes préoccupations et intérêts que la Suisse pourrait permettre d'accroître l'impact de l'engagement suisse.

5. Forces et faiblesses des instruments actuels de la politique migratoire extérieure de la Suisse

Ainsi, de nombreux instruments innovateurs pour renforcer la cohérence et l'efficacité de la politique migratoire extérieure de la Suisse ont été développés ces dernières années. Certains développements conceptuels et légaux notoires sont les partenariats migratoires (article 100 LETr), les programmes de Protection dans la Région, le concept de prévention de la migration irrégulière (PiM, article 93 LAsi). Au niveau multilatéral, la Suisse a pu renforcer son rôle d'acteur important et elle contribue substantiellement à l'orientation du dialogue international sur la migration et le développement au sein des Nations Unies ainsi qu'au Forum Mondial sur la Migration et le Développement. Les développements institutionnels concernent principalement la création de la section programme global migration et développement au sein de la DDC, qui doit permettre à la Suisse de s'engager davantage dans le domaine des liens entre migration et développement, la réorganisation de l'ODM effective depuis le 1^{er} septembre 2010, ainsi que la nomination en mai 2009 d'un Ambassadeur spécial pour la migration internationale. Les expériences déjà faites dans la mise en œuvre de ces instruments ont démontré qu'ils sont adéquats pour garantir les divers intérêts de la Suisse en matière de politique migratoire extérieure. Ainsi, les programmes d'aide au retour et les projets d'aide structurelle qui y sont combinés ont permis d'assurer un retour et une réintégration durable de milliers de personnes dans les Balkans de l'Ouest mais aussi dans d'autres régions ou pays (p.ex. République Démocratique du Congo, Nigeria, Géorgie). La mise en place d'un programme de Protection dans la Région (PiR) en Syrie permet de renforcer la protection des réfugiés d'Irak. Ce

programme permet aussi, grâce à un dialogue et un soutien renforcé au gouvernement syrien, de faciliter les bonnes relations entre la Suisse et la Syrie dans d'autres facettes de la coopération en matière de migration. Un troisième exemple positif est la mise en œuvre de projets de prévention de la migration irrégulière (PIM) directement dans la région de la Corne de l'Afrique. Ces projets, mis en œuvre par l'OIM et le HCR, permettent d'identifier rapidement les migrants ayant besoin de protection et de prévenir la migration irrégulière des migrants en quête d'un avenir meilleur.

Les instruments actuels de la politique migratoire extérieure de la Suisse ne sont pas remis en cause. Afin de renforcer l'efficacité de la politique migratoire extérieure de la Suisse, leur mise en œuvre doit être intensifiée. Le suivi de la mise en œuvre de ces différents instruments est assuré dans la structure de coopération interdépartementale. Il est prévu que les différents instruments soient évalués lorsque suffisamment d'expériences auront été faites avec leur mise en œuvre. La Suisse rencontre certaines difficultés dans la mise en œuvre effective de ces instruments. Par exemple, pour une mise en œuvre réussie des partenariats migratoires, il est indispensable de pouvoir compter sur un engagement conséquent de différents offices clés, y compris financièrement, afin de concrétiser une approche globale de la migration. Or, les mandats, les priorités ou les objectifs parfois divergents des offices explique en partie les difficultés de la mise en œuvre de ce concept. En ce qui concerne les programmes de Protection dans la Région, le concept est bien établi mais des ressources financières supplémentaires sont nécessaires pour augmenter considérablement l'engagement dans ce domaine. Pour que la Suisse puisse jouer un rôle plus conséquent et plus visible dans le cadre du dialogue international en matière de migration, il faudrait un soutien et une volonté au niveau politique de s'engager substantiellement au niveau international. Il est donc nécessaire d'améliorer la structure de coopération interdépartementale en matière de migration afin de renforcer la coopération entre les offices concernés et d'assurer un engagement plus conséquent, y compris financièrement, des principaux acteurs de l'administration fédérale en matière de migration.

6. Structure de la coopération interdépartementale en matière de migration

6.1. Structure actuelle : description, forces et faiblesses

Une coordination des différents offices impliqués dans la politique migratoire extérieure de la Suisse existe depuis une dizaine d'années. Actuellement, les organes de coordination interdépartementale sont les suivants :

- *Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Plenum)*. Depuis 1998 et suite à une décision du Conseil fédéral, c'est ce groupe de travail qui est en charge de la coopération entre départements sur les questions de migration. Des représentants de tous les départements sont invités à participer à l'IAM, généralement à un niveau de directeurs. L'IAM est présidé par le Directeur de l'ODM et se réunit au maximum quatre fois par an.
- *Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR)*. En 1996, le Conseil fédéral a demandé à la DDC et à l'Office fédéral des réfugiés (aujourd'hui ODM) de mettre en œuvre un programme d'aide au retour volontaire et à la réintégration en faveur des ressortissants de Bosnie et Herzégovine se trouvant en Suisse. En 1999, cette coopération a été institutionnalisée et élargie à d'autres régions. L'ILR a le mandat de développer et de mettre en œuvre des mesures dans les domaines de l'aide au retour et de la réintégration ainsi que de la prévention de la migration irrégulière. Son mandat se réfère à l'article 93 de la loi fédérale sur l'asile. L'ILR est co-présidée par l'ODM (Vice-Directeur) et la DDC (Chef de l'aide humanitaire). Certains membres de l'ILR ont un pouvoir de décision alors que d'autres ont un rôle de conseil (DP IV, OIM Berne). L'ODM met à disposition les ressources nécessaires pour les programmes d'aide structurelle qui sont opérationnalisées par la DDC (crédit-cadre ILR : 235 millions pour la période 1999 – 2009, aujourd'hui épuisé).
- *Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Ausschuss)*. Ce comité doit assurer que les instruments de politique étrangère sont utilisés pour une politique migratoire globale. Le comité élabore les stratégies envers les pays qui sont considérés

comme prioritaires d'un point de vue de politique migratoire et coordonne l'engagement des différents instruments des services de l'administration fédérale concernés par ces pays (*Länderliste Fokus Migration*). D'après son mandat, l'IAM-Ausschuss est aussi responsable pour le développement et la mise en œuvre opérationnelle du concept des partenariats migratoires selon l'article 100 de la loi fédérale sur les étrangers. Ce comité n'a pas de crédit spécifique à disposition pour la mise en œuvre des partenariats migratoires et des autres activités. Il coordonne certaines des dépenses faites par chaque office selon ses compétences. L'IAM-Ausschuss est co-présidé par l'ODM (Vice-Directeur) et le Chef de la DP IV. Chaque service intéressé peut participer à l'IAM-Ausschuss. Généralement, se sont des représentants de la DDC, des Divisions politiques I et II, de la Direction du droit international public (DDIP), du Bureau de l'intégration DFAE/DFE, de FEDPOL et du SECO.

- *Groupes de travail.* De nombreux groupes de travail thématiques ou géographiques coordonnent la mise en œuvre opérationnelle de projets dans les différents pays ou régions. Certains groupes de travail sont attachés à l'ILR (p.ex. Balkans de l'Ouest, PiM), d'autres à l'IAM-Ausschuss (p.ex. PiR Yémen, partenariat migratoire Nigeria). Certains n'ont aucun lien avec un organe de coordination en place (p.ex. Task Force dialogue international en matière de migration).

La Suisse, pionnière au niveau international, possède une structure de coordination et de coopération interdépartementale depuis plus de dix ans. Les différents organes précités permettent de contribuer à une meilleure coordination des instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse ainsi qu'à la mise en place d'un système de contrôle qualité des projets mis en œuvre. Ce système a pour finalité d'amener à une plus grande cohérence au sein de la politique migratoire et entre les différentes politiques sectorielles en jeu. Cette structure est cependant compliquée. Actuellement, deux organes, l'ILR et l'IAM-Ausschuss, sont en charge d'opérationnaliser certains aspects de la politique migratoire extérieure suisse. Cela amène de nombreuses répétitions et un nombre trop élevé de séances de coordination. Il y a pourtant une justification historique à la complexité de cette structure. L'IAM, premier organe à avoir été créé, s'est concentré sur les questions d'intégration à une période où il était politiquement difficile de renforcer la politique migratoire extérieure. L'IAM-Ausschuss, créé en 2004, a donc repris un rôle stratégique en matière de politique migratoire extérieure de la Suisse. Quant aux doublons opérationnels entre l'ILR et l'IAM-Ausschuss, ils sont dus aux nouveaux instruments qui ont été récemment créés (p.ex. partenariats migratoires ou PiR). Malgré ces explications historiques, rien n'empêche aujourd'hui de mettre en place une structure de coordination interdépartementale en matière de migration plus simple et plus efficace.

L'organisation actuelle du financement de l'engagement de la Suisse en matière de migration internationale a le mérite d'être pragmatique. Elle est cependant aussi compliquée. Les instruments coordonnés dans l'IAM-Ausschuss, comme les partenariats migratoires, sont financés par différentes lignes budgétaires des services impliqués. Les projets mis en œuvre dans le cadre de l'ILR bénéficient eux du crédit-cadre de l'ILR décidé par le Conseil fédéral en 1999. Au-delà de cette double structure, la difficulté est que le financement des instruments de l'IAM-Ausschuss est aléatoire et insuffisant. L'ILR au contraire a eu beaucoup de ressources à disposition mais pour un engagement uniquement dans le domaine du retour volontaire et de la réintégration, alors qu'aujourd'hui un engagement plus global est nécessaire pour une politique migratoire efficace. De plus, le crédit-cadre obtenu en 1999 est aujourd'hui épuisé. De nouvelles ressources sont donc nécessaires.

6.2. Proposition d'amélioration

6.2.1. Structure de coopération interdépartementale

La nouvelle structure de coopération interdépartementale vise à plus d'efficacité et elle s'oriente sur les principes suivants :

- *Simplicité.* Une structure simple empêchant les doublons.
- *Clarté.* Une répartition claire des compétences stratégiques, opérationnelles et une relation claire entre les différents organes.
- *Inclusion.* Une inclusion de tous les services pertinents de l'administration fédérale.

Les organes proposés sont les suivants (voir graphique en annexe) :

- *IAM-Plenum (Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration)*. L'IAM-Plenum est renforcé comme organe principal stratégique de coordination. Il s'oriente sur les priorités et les objectifs du Conseil fédéral et des départements en matière de migration. L'IAM-Plenum détermine d'un côté les priorités de la politique d'intégration de la Suisse et de l'autre côté celles de la politique migratoire extérieure. Par rapport à la politique migratoire extérieure de la Suisse, il détermine en particulier :
 - L'approbation de stratégies régionales ou spécifiques à un pays ;
 - Le choix des pays partenaires pour la mise en œuvre de programmes opérationnels ;
 - La liste des pays prioritaires (Länderliste Fokus Migration) de la politique migratoire extérieure de la Suisse pour lesquels un engagement coordonné de la Suisse est souhaité ;
 - Les grandes lignes de la position suisse dans le cadre du dialogue régional et international sur la migration.

L'IAM-Plenum se tient deux fois par année. Il est composé d'une première partie sur la politique migratoire extérieure et d'une deuxième partie sur l'intégration. Le Directeur de l'ODM assume seul la présidence pour les questions d'intégration. La structure actuelle de coordination des questions d'intégration avec trois groupes de travail ou de pilotage subordonnés à l'IAM-Plenum est maintenue jusqu'à nouvel avis⁴. Pour les questions de politique migratoire extérieure, l'IAM-Plenum est co-présidé par l'ODM (Directeur) et par le DFAE (Secrétaire d'Etat et Directeur de la DDC). Les éventuels différends sont tranchés par une décision commune des Cheffes du DFJP et du DFAE ou par le Conseil fédéral. Sont également invités à participer à l'IAM-Plenum sur la politique migratoire extérieure, le SECO (Membre de la direction), l'Ambassadeur spécial pour la migration ainsi que les trois présidents de l'IMZ-Ausschuss (Vice-directeur de l'ODM, Chef de la DP IV et Vice-directeur de la DDC).

- *IMZ-Ausschuss (Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe „Internationale Migrationszusammenarbeit“)*. L'IMZ-Ausschuss coordonne la mise en œuvre opérationnelle des décisions et orientations données par l'IAM-Plenum. (i) Il assure la coordination de la mise en œuvre de tous les aspects opérationnels de la coopération interdépartementale en matière de migration et des différents instruments de la politique migratoire extérieure (partenariats migratoires, programmes d'aide au retour volontaire, programmes pour la protection des réfugiés (PiR), etc.). (ii) L'organe opérationnel alimente la réflexion de l'organe stratégique. Il élabore les documents stratégiques qui seront discutés dans l'IAM-Plenum et a la possibilité de proposer de nouveaux engagements ou instruments pour la Suisse. (iii) L'organe opérationnel met en place les différents groupes de travail thématiques ou géographiques. Il est responsable de la supervision du travail et du bon fonctionnement des groupes de travail. (iv) Il assure la coordination des engagements financiers des différents services dans les programmes prioritaires.

L'IMZ-Ausschuss est co-présidé par l'ODM (Vice-directeur), la DDC (Vice-directeur) et la DP IV (Chef). Il y a de six à neuf séances par année de cet organe opérationnel. Des représentants à un niveau technique des services de l'administration fédérale impliqués dans la politique migratoire extérieure de la Suisse y participent. Généralement, se sont des représentants des Divisions politiques I et II, de la Direction du droit international public (DDIP), de FEDPOL et du SECO. Le SECO en particulier y participe de manière permanente. L'IMZ-Ausschuss peut décider d'inviter des organisations internationales (p.ex. HCR, OIM, ICMPD) à participer de manière ad hoc soit à ses réunions soit à certains groupes de travail.
- *Ambassadeur spécial pour les questions de migration internationale*. Les domaines d'activité de l'Ambassadeur spécial sont, jusqu'à nouvel avis, définis dans son cahier des charges. Il

⁴ Le mandat pour la coordination de la politique d'intégration se base sur la décision du Conseil fédéral du 22 août 2007 (Rapport sur les mesures d'intégration 2007, p. 74). La coordination dans le domaine de l'intégration doit être revue dans le cadre des travaux de suivi du rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010 sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération (p. 37).

participe activement à la formulation des décisions aussi bien de l'organe stratégique que de l'organe opérationnel. Les grandes lignes de l'engagement de l'Ambassadeur spécial sont données par l'IAM Plenum. Les engagements plus concrets (p.ex. délégation suisse à mener dans le cadre d'un partenariat migratoire ou d'un programme PiR, GFMD) sont définis par l'IMZ-Ausschuss.

- *Groupes de travail.* Le rôle et les responsabilités des groupes de travail sont renforcés, c'est-à-dire que les détails des discussions sur les projets spécifiques ont lieu à ce niveau et non plus dans l'organe opérationnel. L'IMZ-Ausschuss décide pour chaque groupe de travail qui en assume la présidence. Les groupes de travail se concentrent soit sur des aspects géographiques (p.ex. Balkans de l'Ouest, Nigeria, Corne de l'Afrique, Sri Lanka) soit sur des aspects thématiques (p.ex. dialogue international sur la migration, UE, diaspora). Ils coordonnent la mise en œuvre opérationnelle des projets existants ou des nouveaux projets dans leur région, pays ou thème respectif. Chaque service concerné est responsable pour la mise en œuvre effective des projets qu'il identifie et choisit de financer et participe en conséquence aux divers groupes de travail. La position de la Suisse sur certaine thématique ainsi que son engagement dans les organes multilatéraux sont consolidés dans un groupe de travail puis approuvés par l'organe opérationnel ou l'organe stratégique. Une communication coordonnée avec les représentations de la Suisse sur le terrain ainsi qu'avec les pays partenaires et les partenaires des projets est assurée par la personne qui préside le groupe de travail.
- *Secrétariat.* Un secrétariat soutient administrativement l'IAM-Plenum et l'IMZ-Ausschuss. Il est en particulier responsable pour l'organisation des séances, l'élaboration des procès-verbaux ainsi que la gestion des documents. Il est composé respectivement d'une personne à un niveau technique de l'ODM, de la DDC et de la DP IV.

6.2.2. Ressources financières

La nouvelle structure de coopération interdépartementale doit avoir à disposition des ressources financières suffisantes pour mettre en œuvre les différents instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse. Sans cela, il est impossible que la Suisse puisse garantir ses différents intérêts de politique migratoire extérieure. La difficulté actuelle est double. D'un côté, le crédit-cadre de l'ILR octroyé par le Conseil fédéral en 1999 est épuisé. Ce crédit-cadre a permis la mise en œuvre de programmes d'aide au retour et de projets d'aide structurelle qui ont permis d'assurer un retour et une réintégration durable de milliers de personnes notamment dans les Balkans de l'Ouest (environ 80'000 personnes). De l'autre côté, l'engagement de la Suisse pour être efficace doit aujourd'hui être plus global et il ne peut pas se concentrer seulement sur le domaine du retour volontaire et de la réintégration. Or, un financement adéquat des nouveaux instruments (p.ex. partenariats migratoires et programmes de Protection dans la Région) n'est actuellement pas garanti. Le maintien voir le renforcement de l'engagement suisse envers certains partenaires clés est cependant nécessaire pour assurer une politique efficace en matière de retour ainsi que la crédibilité de la politique migratoire suisse dans son ensemble.

Une solution vise à la mise en place de deux lignes d'action. La première prévoit que chaque service concerné de l'administration fédérale examine les possibilités de financement de certains projets pour mettre en œuvre les différents instruments, selon son mandat et ses ressources. L'IMZ-Ausschuss coordonne les engagements financiers des différents services et assure leur cohérence. Il recherche un financement satisfaisant des instruments. Pour cela, les principaux services concernés par la mise en œuvre de la politique migratoire extérieure de la Suisse (ODM, DDC, DP IV) assurent une contribution effective au financement des instruments selon leur mandat et leurs ressources. Un effort sera apporté par exemple pour qu'un engagement conséquent dans le domaine de la migration soit ancré dans les prochains Messages de la DDC et de la DP IV au Parlement.

La deuxième ligne d'action vise au dégagement de ressources supplémentaires. L'ODM, office responsable de la politique migratoire suisse, doit contribuer significativement au financement de la politique migratoire extérieure de la Suisse. Or les ressources actuellement à disposition de l'ODM

sont limitées. Plutôt que le renouvellement d'un crédit-cadre pour l'aide au retour (ILR), l'ODM, en accord et avec le soutien du DFAE, pourrait demander au Conseil fédéral et au Parlement la création d'un crédit d'engagement lié à l'article 100 LEtr dans lequel les principaux outils de collaboration internationale en matière de migration sont mentionnés. Ce nouveau crédit d'engagement devrait permettre à l'ODM de financer entre autre les différents instruments ou projets directement liés aux tâches de l'ODM et en partie décidés dans l'IAM-Plenum et l'IMZ-Ausschuss (p.ex. programmes d'aide au retour, partenariats migratoires, prévention de la migration irrégulière, Protection dans la Région). La volonté de développer ces domaines a été soulignée à plusieurs reprises par le Conseil fédéral, que cela soit dans ses réponses aux interventions parlementaires mentionnées dans le premier chapitre ou lors de son approbation des accords de partenariat migratoire déjà conclus par la Suisse.

7. Annexe : Organigramme de la structure de coopération interdépartementale en matière de migration

