



Rapport 2016 du Conseil fédéral sur les activités de la politique migratoire extérieure de la Suisse

du 16 juin 2017

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport 2016 sur les activités de la politique migratoire extérieure de la Suisse en vous priant d'en prendre acte.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 juin 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Message

1 Synthèse des domaines prioritaires en 2016

L'engagement bilatéral a constitué un élément central de la politique migratoire extérieure de la Suisse. L'accent a été mis sur le soutien des pays de premier accueil et de transit de la Corne de l'Afrique et du Proche-Orient ainsi que sur la mise en place des structures migratoires dans les États d'Afrique du Nord, d'Afrique occidentale et des Balkans occidentaux. Au vu de la persistance de la crise en Syrie et de la situation précaire dans les pays voisins et dans la Corne de l'Afrique, la poursuite des programmes de protection dans la région, qui visent à renforcer la protection des réfugiés et des migrants dans leurs régions de provenance, a revêtu une importance particulière. La Suisse a également poursuivi sa coopération avec les pays des Balkans occidentaux, le Nigéria et la Tunisie dans le cadre des partenariats migratoires. En 2016, la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ) s'est penchée sur les recommandations de l'évaluation externe des partenariats migratoires réalisée en 2015 et a étudié la possibilité de conclure de nouveaux partenariats migratoires.

Autre domaine prioritaire de la politique migratoire extérieure de la Suisse en 2016: le développement de la politique migratoire européenne, qui, suite aux flux migratoires relevés en 2015, a été fortement marquée par les discussions et propositions visant à adapter les bases juridiques existantes. En 2016, la Suisse a une nouvelle fois, avec l'Italie et la Grèce, soutenu deux pays qui étaient soumis à une pression importante. Les relations avec la Turquie ont également fait l'objet d'une attention particulière en raison de l'accord UE-Turquie de mars 2016 et de l'évolution de la situation politique dans le pays.

Au niveau multilatéral, le sommet de l'ONU consacré aux réfugiés et aux migrants qui s'est tenu le 19 septembre 2016 à New York a permis d'adopter une déclaration politique qui prévoit l'élaboration de deux pactes mondiaux – l'un sur les réfugiés et l'autre sur la migration. Ces deux actes doivent servir à prévenir tant la migration forcée que la fuite et à renforcer la protection des personnes déplacées et des migrants vulnérables. Ils doivent également permettre d'encourager l'autonomie économique et sociale des personnes déplacées et des migrants dans le but de contribuer au développement durable. La Suisse s'engage avec force dans la mise en œuvre des décisions du sommet de l'ONU, notamment dans l'élaboration du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, dont la facilitation sera notamment assurée par l'ambassadeur de la Suisse auprès de l'ONU à New York.

Lors des débats parlementaires concernant le message du 17 février 2016 sur la coopération internationale 2017–2020¹, l'accent avait été mis sur le renforcement des liens entre l'engagement de notre pays à l'étranger et la politique menée par la Suisse en matière de migration. À la suite de ces débats, le Parlement a explicitement indiqué que la coopération internationale et la politique migratoire doivent être mises en relation de manière stratégique lorsque cela est dans l'intérêt de la Suisse.

1 FF 2016 2179

Par ailleurs, le Parlement souhaite promouvoir la conclusion de nouveaux accords et partenariats dans le domaine migratoire². La mise en œuvre de ce lien sera effectuée dans le cadre de la structure IMZ, en étroite collaboration entre le DFAE (Direction du développement et de la coopération, DDC; Direction Politique, DP), le DEFR (Secrétariat d'État à l'économie, SECO), et le DFJP (Secrétariat d'État aux migrations, SEM).

2 Contexte

2.1 Défis posés par la situation migratoire actuelle

Compte tenu de la situation politique à l'échelon planétaire, du grand nombre de conflits armés et d'autres motifs de fuite, tels que par exemple les conséquences toujours plus négatives du changement climatique, il ne faut pas s'attendre à un fléchissement des mouvements de fuite et de migration ces prochaines années. Selon les estimations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), on compte près de 65,3 millions de déplacés dans le monde. À noter cependant que seuls 21,3 millions tombent sous la protection de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés³. Souvent, ces personnes déplacées empruntent les mêmes routes et se retrouvent exposées aux mêmes dangers, par exemple au risque de devenir victime de la traite des êtres humains.

Aucune solution durable ne se dessine dans la crise des réfugiés, la viabilité à long terme de l'accord entre Bruxelles et Ankara demeure incertaine et l'Europe peine toujours autant à mettre au point des réponses communes aux défis que posent la fuite et la migration. Qui plus est, la pression migratoire demeure forte malgré la fermeture partielle des routes de transit. En effet, en 2016, plus de 180 000 migrants ont franchi la Méditerranée centrale pour gagner l'Italie, un nouveau record. On relève également 4400 noyades durant la traversée, un chiffre tragique là encore inégalé.

À ce jour, une personne sur 133 dans le monde est en procédure d'asile, en fuite ou déplacée à l'intérieur de son pays. Plus de 85 % des personnes concernées vivent dans des pays en développement ou des pays émergents. Font partie des principaux pays de premier accueil des réfugiés la Turquie, le Pakistan, le Liban et la Jordanie. Au total, ces trois pays ont accueilli 5,8 millions de réfugiés, soit plus de 20 % de l'ensemble des réfugiés à travers le monde⁴.

² Cf. art. 2 de l'arrêté fédéral du 26 septembre 2016 concernant la continuation du financement de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement ainsi que du financement de l'aide humanitaire internationale de la Confédération pour les années 2017 à 2020 (FF 2016 7875).

³ RS 0.142.30

⁴ Turquie: 2,5 millions, Pakistan: 1,6 million, Liban: 1,1 million, Éthiopie: plus de 730 000, Jordanie: plus de 660 000, chiffres HCR 2015.

2.2 Environnement et conditions-cadres pour la Suisse

Comme en 2015, l'instabilité persistante, notamment dans les régions en crise du Proche-Orient jusqu'au Sahel, a entraîné, en 2016, des répercussions importantes en Europe et, partant, en Suisse. Dans l'ensemble, les mouvements de fuite vers l'Europe ont fléchi, en grande partie du fait de l'accord entre l'UE et la Turquie et de la fermeture de la route des Balkans. La Suisse a enregistré 27 207 demandes d'asile en 2016, un chiffre en recul par rapport à 2015 (39 523). Sur l'ensemble des demandes d'asile présentées en Europe, la part de celles déposées en Suisse a une nouvelle fois baissé et se situe autour de 2 %⁵.

La Suisse continue à suivre de près la politique migratoire de l'UE et travaille avec celle-ci et ses États membres. Ainsi, elle participe activement au Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique dont le but est de lutter contre les causes de la migration en Afrique (cf. ch. 4.3).

En septembre, un sommet de l'ONU consacré aux réfugiés et aux migrants s'est tenu à New York afin de permettre aux États membres de discuter ensemble des défis que posent les mouvements massifs de populations et des réponses de la communauté internationale à ces déplacements. La Suisse a collaboré activement à l'élaboration de la déclaration politique adoptée le 19 septembre 2016 à l'issue du sommet, ainsi qu'à l'intégration du thème de la migration dans l'Agenda 2030 pour le développement durable, et s'engage en faveur de la mise en œuvre de ces deux mesures (cf. ch. 5).

Les divers efforts menés par la communauté internationale restent quant à eux insuffisants: financement lacunaire, absence de planification et de prévention en amont pour faire face à la situation des déplacés et manque de soutien efficace aux pays de premier accueil les plus touchés. La coopération nécessaire sur le plan international fait également défaut, tout comme la répartition des responsabilités. Or certains pays ne sont pas capables de relever seuls les défis qui se posent à eux.

3 Orientation stratégique

3.1 Stratégie de la Suisse en matière de politique migratoire extérieure et instruments de la politique migratoire extérieure

La politique migratoire extérieure de la Suisse est confrontée à de nombreux défis. Les instruments de cette politique reposent sur trois principes: premièrement, la Suisse privilégie une approche globale de la migration qui tient compte aussi bien des opportunités économiques, sociales et culturelles de la migration que de ses défis. Deuxièmement, la Suisse encourage une coopération partenariale étroite entre les pays de provenance, de transit et de destination. Troisièmement, la Suisse assure

⁵ Ce chiffre modeste ne permet toutefois guère de tirer de conclusions car une grande partie des personnes entrées sur le territoire allemand en 2015 n'ont été formellement enregistrées comme requérants d'asile par les autorités allemandes qu'en 2016.

une coopération interdépartementale active afin de garantir la cohérence de sa politique migratoire et d'appliquer de manière adéquate les instruments mis au point.

Dialogue international et régional sur la migration

L'année 2016 a été marquée par l'engagement renforcé de la Suisse au niveau tant multilatéral (sommet de l'ONU pour les réfugiés et les migrants) que régional.

En août, le Conseil fédéral a par exemple confirmé la participation de la Suisse, à hauteur de 4,1 millions d'euros, au Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique. En décembre 2016, la Suisse, qui avait jusque-là le statut d'observateur, est par ailleurs devenue membre de plein droit du Processus de Khartoum. Ce processus sert notamment à mettre en œuvre le plan d'action adopté en novembre 2015 lors du Sommet de La Valette sur la migration entre l'UE et des pays d'Afrique.

Accords bilatéraux dans le domaine migratoire

Avec 62 accords de réadmission, la Suisse est un des pays ayant signé le plus grand nombre d'accords de ce type. En 2016, la Suisse a conclu un accord migratoire avec le Sri Lanka, un accord de réadmission avec le Koweït et un arrangement technique avec l'Inde. Par ailleurs, des négociations avec la Turquie en vue d'un accord ont pu être finalisées le 13 décembre 2016. Toutefois, la Turquie va lier l'entrée en vigueur de cet accord bilatéral à la libération de l'obligation du visa par l'UE en faveur des ressortissants turcs. Au cours de l'année sous revue, des négociations ont été entamées avec le Bahreïn au sujet d'un accord de réadmission et des premiers entretiens exploratoires ont été menés en vue d'un accord migratoire avec le Mali et d'un accord de réadmission avec la Mongolie.

Évaluation de nouveaux partenariats migratoires

Dans le domaine migratoire, la Suisse s'engage notamment au niveau bilatéral dans le cadre des partenariats migratoires. Elle a conclu de tels partenariats avec la Serbie, la Bosnie et Herzégovine, le Nigéria et la Tunisie et a examiné la possibilité d'entamer des négociations en faveur de nouveaux partenariats migratoires.

Dans son rapport⁶ en réponse au postulat Amarelle (12.3858; «Suivi et évaluation des accords de partenariats dans le domaine migratoire»), le Conseil fédéral a confirmé la valeur ajoutée des partenariats migratoires en comparaison avec d'autres formes de coopération dans le domaine de la migration et annoncé son intention d'examiner la possibilité de conclure de nouveaux partenariats migratoires. Il a par ailleurs rappelé que l'instrument du partenariat migratoire engage sur une longue période des ressources financières et en personnel importantes au sein de l'administration fédérale. Pour cette raison, cet instrument ne doit être utilisé qu'avec parcimonie comme instrument de coopération en matière de migration, ce afin de pouvoir répondre également aux attentes des pays partenaires. Dans ce

⁶ Suivi et évaluation des accords de partenariat dans le domaine migratoire. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 12.3858, juin 2015 (<http://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-07-01/ber-br-po-123858-f.pdf>).

contexte, le Comité IMZ s'est penché de manière approfondie, au cours de l'année sous revue, sur la question de conclure de nouveaux partenariats migratoires (cf. ch. 4.4).

Protection dans la région

Le programme « Protection dans la région » vise, d'une part, à fournir au plus vite une protection efficace sur le terrain aux réfugiés et aux migrants vulnérables et, d'autre part, à aider les pays de premier accueil à remplir leurs obligations internationales en termes de protection. Ainsi, les pays de premier accueil sont épaulés dans leurs efforts, par exemple pour mettre en place un système d'asile juste et efficace, pour améliorer les conditions de vie des personnes en quête de protection ou pour trouver des solutions durables en faveur de ces personnes. De tels programmes sont actuellement mis en œuvre dans la Corne de l'Afrique et au Moyen-Orient.

Liste des pays prioritaires en matière de retour

En 2012 déjà, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'établir une liste des pays prioritaires dans la perspective du retour des migrants (liste de pays IMZ) et de la communiquer aux autres départements. Cette liste vise à évaluer les possibilités de lier les dossiers ayant trait aux retours et d'autres dossiers de la politique étrangère et de la politique économique extérieure, le tout en tenant compte des intérêts généraux de la Suisse en matière de politique étrangère. La marge de négociation vis-à-vis des pays avec lesquels la Suisse rencontre des problèmes persistants de coopération en matière de retour doit ainsi être augmentée. L'Algérie, l'Éthiopie, l'Iran, le Maroc et la Mongolie figurent sur cette liste depuis août 2013. Le SEM évalue cette liste deux fois par an, l'adapte au besoin et la transmet pour information au Comité IMZ. En 2016, le Comité IMZ a adopté une série de mesures qui doivent contribuer à améliorer la mise en œuvre de l'instrument que constitue la liste de pays IMZ (cf. ch. 4.4).

3.2 Renforcement des liens entre la politique migratoire et la coopération internationale

Dans le cadre des délibérations relatives au message sur la coopération internationale de la Suisse 2017–2020, le Parlement a décidé de continuer à renforcer les liens entre l'engagement de notre pays à l'étranger et la politique migratoire de la Suisse. Le but de cette démarche est de travailler dans une vision long terme sur les causes profondes de la migration, afin de rendre les mouvements migratoires plus sûrs, et de permettre aux personnes forcées à migrer de développer des perspectives de vie dans leur propre pays.

Cette mise en relation doit tenir compte des intérêts de la Suisse tant en matière de politique de développement, de politique des droits de l'homme, de politique de paix et de politique migratoire.

Une analyse conjointe permet de déterminer dans quelles situations les conditions pour la mise en relation sont remplies. L'un des facteurs déterminants est l'augmentation de la migration irrégulière vers la Suisse ou vers l'Europe. Il peut cependant

également être pertinent de créer une mise en relation pour les situations qui démontrent un potentiel de futurs déplacements forcés. S'agissant de la mise en œuvre, tant le renforcement des engagements actuels au niveau bilatéral ou multilatéral de la Suisse, la création de nouveaux partenariats avec des organisations internationales que de nouvelles activités peuvent être envisagés.

Le Conseil fédéral considère l'engagement de la Suisse dans le cadre des partenariats migratoires, ainsi que la contribution de la Suisse aux importants pays d'origine et de transit des requérants d'asile et des déplacés comme étant une mise en relation de la politique intérieure et extérieure. Cet engagement et notamment le travail de collaboration entre le DFAE, le SECO et, d'autre part, le SEM doit encore être renforcé et étendu au cours des prochaines années. Des propositions de mise en œuvre de ce mandat seront formulées et adoptées dans le cadre de la structure IMZ 2017.

4 Activités de la politique migratoire extérieure de la Suisse 2016

4.1 Soutien des pays de premier accueil et de transit

Soutien des pays de premier accueil dans le cadre de la crise des réfugiés syriens

L'engagement de la Suisse au Moyen-Orient se fonde sur une stratégie élaborée pour les années 2015 à 2018 dans le cadre d'une stratégie pangouvernementale et vise trois priorités: besoins et services de base, protection des réfugiés et des personnes dans le besoin et gestion durable de l'eau.

Lors de la quatrième conférence des donateurs pour la Syrie, qui s'est déroulée le 4 février 2016 à Londres, la Suisse a promis un montant d'au moins 50 millions de francs pour 2016. L'aide versée par la Suisse depuis le début de la crise en 2011 dépasse désormais les 250 millions de francs. Ces moyens supplémentaires ont notamment permis de renforcer l'engagement de la Suisse dans le domaine de la protection dans la région. Dans ce cadre, la Suisse a soutenu les autorités turques et jordaniennes, par l'intermédiaire de projets du HCR, dans l'enregistrement des réfugiés syriens et dans la fourniture de prestations d'aide aux réfugiés particulièrement vulnérables. Qui plus est, la Suisse a élargi son soutien aux autorités turques, et plus précisément au *Directorate General for Migration Management*, au travers d'un projet destiné à mettre au point une politique d'intégration des réfugiés en Turquie. Au Liban, un projet a été engagé dans le domaine de la gestion intégrée des frontières dans le but d'inclure les thématiques de la vulnérabilité et des droits des migrants dans la stratégie de contrôle des frontières des autorités libanaises. Au niveau régional, la Suisse a lancé une plateforme visant à établir des analyses pertinentes sur le plan politique des mouvements migratoires mixtes et à encourager le développement d'une politique durable dans ce domaine. Cette approche globale de la Suisse contribue à protéger tous les groupes vulnérables dans la région.

De surcroît, la Suisse s'engage dans l'accueil durable des personnes particulièrement vulnérables en Suisse. Le 6 mars 2015, le Conseil fédéral a décidé d'accueillir un

contingent de 3000 réfugiés en provenance des régions syriennes en crise. Depuis le 18 août 2015, 34 groupes comptant au total 969 personnes⁷ sont entrés en Suisse dans le cadre du programme de réinstallation (*resettlement*) du HCR. Le 18 septembre 2015, le Conseil fédéral a décidé de réserver la moitié du contingent de 3000 places en faveur du programme de relocalisation (*relocation*) de l'UE. Le 9 décembre 2016, il a décidé d'accueillir un contingent supplémentaire de 2000 personnes particulièrement vulnérables en provenance de Syrie au cours des deux années suivantes. Près de 600 personnes doivent entrer en Suisse en 2017 au titre d'une réinstallation. Enfin, le Conseil fédéral a décidé au cours de l'année sous revue de renforcer encore la politique migratoire de la Suisse dans cette région en nommant un délégué aux questions migratoires pour le Moyen-Orient.

Soutien des pays de premier accueil et de transit dans la Corne de l'Afrique

Conformément à la stratégie interdépartementale helvétique de coopération pour la Corne de l'Afrique 2013–2017, la protection des personnes déplacées et des migrants vulnérables ainsi que le dialogue régional sur la migration sont considérés comme des objectifs stratégiques. Ainsi, afin de renforcer cette protection, des moyens supplémentaires ont été alloués au HCR pour le Kenya, l'Éthiopie et le Soudan dans le cadre du programme de protection dans la région. En Somalie, la Suisse finance un consortium d'ONG qui s'engage pour défendre les droits des quelque 1,1 million de déplacés internes et pour leur offrir une meilleure protection. Au Soudan, elle soutient depuis 2012 la stratégie du HCR et de l'OIM contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants. Au niveau régional, elle apporte son soutien au *Regional Mixed Migration Secretariat*, lequel contribue grandement à la mise au point de politiques globales de protection dans la région grâce à son analyse des mouvements migratoires mixtes. Pour ce qui est du soutien au dialogue régional sur les questions migratoires, le projet financé par la Suisse et mené avec l'*Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) en 2016 a permis de renforcer encore la gouvernance de la migration aux niveaux régional et national grâce à la réalisation de deux processus consultatifs régionaux et à la mise en place de mécanismes nationaux de coordination dans les États membres de l'IGAD.

Le 18 septembre 2015, le Conseil fédéral a chargé le DFAE et le DFJP d'intensifier le dialogue avec l'Érythrée, en y associant les États intéressés. Compte tenu du nombre toujours très élevé de demandes d'asile déposées par des ressortissants érythréens et en réponse au postulat Pfister 15.3954 du 24 septembre 2015 «Fournir enfin des informations claires au sujet de l'Érythrée», le Conseil fédéral a esquissé la politique et l'engagement à moyen terme de la Suisse en Érythrée dans un rapport détaillé⁸. Selon ce rapport, la Suisse sera active en Érythrée sur trois niveaux. Sur le premier niveau, la Suisse s'engagera sur le terrain en soutenant les agences et programmes onusiens, ainsi que certaines activités ciblées, afin de déterminer les capacités opérationnelles et la volonté de coopération de l'Érythrée. Un projet-pilote est en cours depuis fin 2015, et les possibilités de poursuivre la coopération avec l'Érythrée sont examinées. Dans une première phase, un budget restreint (2 millions

⁷ 857 ressortissants syriens du Liban et 112 Irakiens et Palestiniens de Syrie.

⁸ Rapport du Conseil fédéral du 24 septembre 2015 en réponse au postulat Pfister 15.3954 «Fournir enfin des informations claires au sujet de l'Érythrée».

de francs par an) permettra de soutenir des projets dans le domaine de la formation professionnelle et de la création d'emplois. Sur le deuxième niveau, le dialogue avec le gouvernement érythréen sera poursuivi, dans le but de mener des échanges sur les questions migratoires, sur la situation des droits de l'homme, sur l'état de droit et sur d'autres aspects du développement local. Sur le troisième niveau, la Suisse coordonnera le dialogue avec l'Érythrée et l'engagement international sur place, en particulier avec les pays européens qui partagent les objectifs de la Suisse. Dans le contexte érythréen, des améliorations sont particulièrement nécessaires dans les domaines des droits de l'homme et de l'état de droit, et des réformes des secteurs socio-économiques sont indispensables. Il reste à déterminer à quel point le gouvernement érythréen est disposé à entamer un dialogue avec la Suisse, dans le but d'améliorer ces éléments. Ces dernières années, le gouvernement érythréen a fait montre d'une certaine volonté de rapprochement, en particulier pour des rencontres de haut niveau. La Suisse a réagi de manière positive à ces signaux. Pour l'heure, des actions concrètes résultant de ces discussions et menant à des réformes effectives doivent encore être démontrées.

4.2 Mise en place des structures migratoires en Afrique du Nord et de l'Ouest

Mise en place de structures migratoires étatiques en Afrique du Nord

Autre priorité au cours de l'année sous revue, la coopération avec les pays au sud de la Méditerranée, qui fait partie du programme suisse de coopération avec l'Afrique du Nord 2011–2016. Les pays de cette région sont soumis à une forte pression migratoire de la part de migrants et de réfugiés qui souhaitent se rendre en Europe et séjournent pour une durée prolongée dans les États côtiers d'Afrique du Nord.

Les lignes d'action de la Suisse visent un renforcement des structures sur le terrain en insistant sur la protection des réfugiés et des migrants ainsi que sur la politique migratoire. S'agissant du partenariat migratoire avec la Tunisie, l'accent est mis sur le renforcement des compétences des autorités migratoires: gestion intégrée des frontières, développement du cadre juridique et institutionnel dans le domaine de l'asile et celui de la migration liée au travail, actions de sauvetage en mer et amélioration de l'identification au moyen de la dactyloscopie. Par ailleurs, la Suisse soutient l'amélioration des conditions-cadres permettant à la diaspora tunisienne de s'impliquer durablement dans les changements que traverse son pays. Au Maroc, l'engagement de la Suisse vise à l'amélioration de la protection des réfugiés et des migrants vulnérables, leur intégration et la promotion des droits de l'homme dans ces circonstances.

En Algérie et en Libye, la Suisse a soutenu deux projets qui ont permis aux migrants bloqués dans ces pays de retourner volontairement dans leur pays de provenance. Fin 2016, un projet destiné à renforcer les capacités des garde-côtes libyens en matière de sauvetages en mer a été lancé.

Mise en place de structures migratoires en Afrique de l'Ouest

En 2016, la Suisse a apporté son soutien aux gouvernements d'Afrique occidentale dans le but d'établir une politique migratoire cohérente dans la région. Au niveau local, elle a offert un soutien technique à l'organisation régionale de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). La CEDEAO a notamment gagné en responsabilité lors de l'organisation de la conférence annuelle relative au Dialogue migratoire pour l'Afrique de l'Ouest (MIDWA). Par ailleurs, le projet Réseau Afrique de l'Ouest, qui vise à prévenir les déplacements à risque des mineurs, permet de mieux comprendre le phénomène migratoire en Afrique occidentale.

Au niveau national, la Suisse continue à aider le Bénin, le Burkina Faso et le Nigéria à mettre en place des institutions nationales dans le domaine migratoire au travers de travaux de recherche et d'échanges d'informations, ainsi qu'en privilégiant le dialogue national sur la migration. Dans le cadre du partenariat migratoire avec le Nigéria, la Suisse épaulé les autorités de contrôle aux frontières dans le domaine de la vérification de l'identité aux points de passage frontaliers et, d'une manière générale, les aide à développer leurs compétences techniques. Qui plus est, elle s'engage en faveur d'une amélioration du cadre juridique visant à protéger les déplacés internes. En matière de lutte contre la traite des êtres humains, la Suisse soutient un projet dont le but est de réinsérer les victimes et de leur faciliter l'accès à la protection judiciaire. Au cours de l'année sous revue, l'autorité nigériane chargée de lutter contre la traite des êtres humains s'est rendue à deux reprises en Suisse. Les échanges ont essentiellement porté sur la situation régnant dans les deux pays et les défis auxquels ils sont confrontés, ainsi que sur les possibilités d'améliorer la coopération.

Au Niger, la Suisse s'engage dans un processus basé sur la recherche et le dialogue afin de mieux cerner les défis de la migration et les effets sur le développement du pays. Les questions migratoires doivent être prises en compte dans les programmes de développement et contribuer à l'élaboration d'une stratégie migratoire pour le Niger.

4.3 Collaboration avec l'UE dans le domaine de la migration et soutien des pays de l'Europe du Sud

Au niveau européen, l'année 2016 a été marquée par des débats et propositions politiques visant à adapter les bases juridiques existantes en réponse aux mouvements migratoires de 2015. Les discussions ont porté sur une réforme du Système d'asile européen commun, notamment sur la proposition de la Commission européenne, à savoir réformer le système Dublin, renforcer le système EURODAC et remanier le mandat du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Compte tenu de sa participation au système Dublin, la Suisse est également concernée par certaines des réformes proposées et a régulièrement pris part aux discussions menées à ce sujet à l'échelle de l'UE. Étant donné que l'objectif d'une répartition équitable des personnes en quête de protection en Europe est aussi dans l'intérêt de la Suisse,

notre pays participe volontairement aux programmes de relocalisation de l'UE. En date du 31 décembre 2016, la Suisse avait ainsi accueilli 340 requérants d'asile depuis l'Italie et 28 depuis la Grèce. Il est prévu qu'elle accueille un total de 900 personnes en provenance d'Italie et 600 en provenance de Grèce d'ici septembre 2017. La Suisse soutient également le travail d'EASO en détachant des experts du SEM dans les centres d'enregistrement pour migrants en Italie et en Grèce. En novembre 2016, le SEM a décidé d'intensifier cette collaboration. Afin de renforcer la gestion des frontières extérieures de Schengen et d'augmenter l'efficacité des mesures de retour, l'agence FRONTEX a été remplacée durant l'automne 2016 par le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. La Suisse participe également à cette nouvelle agence et la soutient, en plus des interventions habituelles, en mettant à sa disposition 16 gardes-frontières aux frontières extérieures de Schengen susceptibles d'être affectés à la nouvelle équipe d'intervention rapide⁹. Plusieurs experts suisses se tiennent par ailleurs à disposition pour des opérations communes de rapatriement. En complément aux actions de sauvetage en Méditerranée centrale menées par le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, la Suisse soutient une ONG qui vient en aide aux migrants en détresse en mer et les remet ensuite aux autorités compétentes des États situés aux frontières extérieures de Schengen. Enfin, la Suisse participe au Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique afin de renforcer la coopération avec les États tiers dans le domaine de la migration.

Outre la participation aux initiatives européennes susmentionnées, la Suisse soutient, sur le plan bilatéral, les efforts entrepris par la Grèce afin de faire face aux flux migratoires. Elle contribue financièrement aux activités du Haut-Commissariat de l'ONU pour les réfugiés (HCR) dans ce pays et met des experts à disposition.

L'année 2016 a fortement été marquée par la fermeture de la route des Balkans, laquelle avait constitué la principale route empruntée en 2015 par les personnes en quête d'une protection internationale en Europe de l'Ouest et du Nord. Début mars 2016, les pays d'Europe du Sud-Est ont fermé leurs frontières les uns après les autres. À la suite de cette mesure, des milliers de requérants d'asile se sont retrouvés bloqués dans les pays le long de la route des Balkans et n'ont plus été en mesure de poursuivre leur voyage vers l'Europe de l'Ouest et du Nord. Le 18 mars 2016, l'UE et la Turquie ont adopté une déclaration commune dans le but de limiter la migration irrégulière vers la Grèce, ce qui a permis de mettre *de facto* un terme à la migration par la route des Balkans.

Conformément à la stratégie interdépartementale «Partenariats migratoires Suisse-Balkans occidentaux 2016–2019», entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, la Suisse entend continuer à soutenir les pays de la région, notamment en mettant en place un système d'asile efficace et conforme aux normes internationales.

S'agissant du partenariat migratoire avec la Serbie, la professionnalisation des structures nationales en matière d'asile et de migration sera davantage systématisée afin de lutter plus efficacement contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants.

⁹ La Suisse s'est vu notifier, le 22 septembre 2016, comme développement de l'Acquis de Schengen, le nouveau règlement (UE) 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Elle a un délai de 2 ans pour reprendre le règlement.

Au Kosovo, un projet axé sur le renforcement institutionnel des autorités compétentes en matière de migration a pu être lancé. En Bosnie et Herzégovine, la Suisse soutient la création et la consolidation d'une plateforme qui encourage les échanges entre les membres de la diaspora et les acteurs dans le pays d'origine. Au cours de l'année sous revue, cette plateforme électronique pour la diaspora en Suisse (www.i-platform.ch) a franchi une étape importante vers une formalisation institutionnelle et la constitution d'un réseau. Les synergies entre le partenariat migratoire existant Suisse-Bosnie et Herzégovine et les activités pertinentes en matière de migration et de développement des activités du programme bilatéral de la Suisse dans ce pays ont eu un effet particulièrement positif.

Au niveau régional en 2016, le SEM a organisé, en collaboration avec l'EPF de Zurich, un cours sur la gestion de projets pour les collaborateurs des autorités migratoires du Kosovo, de Serbie et de Bosnie et Herzégovine. Ce cours doit permettre de renforcer la capacité des autorités partenaires à intégrer leurs besoins et souhaits concrets dans un processus structuré de planification de projets et, ainsi, d'optimiser la collaboration dans le cadre des partenariats migratoires.

4.4 Autres thèmes de la politique migratoire extérieure

Perspective de nouveaux partenariats migratoires

Outre la volonté commune d'intensifier la coopération dans le domaine de la migration, la réalisation d'un partenariat migratoire nécessite de réunir les conditions suivantes: intérêts substantiels de la Suisse en matière de politique migratoire, relations étroites entre la Suisse et le pays partenaire et respect de critères minimaux en matière d'état de droit dans le pays partenaire. Au cours de l'année 2016, le Comité IMZ a examiné divers candidats potentiels pour de nouveaux partenariats migratoires en se basant sur ces conditions et en tenant compte des ressources financières et personnelles disponibles.

Les premières démarches en vue de l'éventuelle conclusion d'un partenariat migratoire avec le Sri Lanka ont été entreprises. À l'occasion de la visite de la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga au Sri Lanka en octobre 2016, un accord migratoire a été signé avec les autorités sri-lankaises. Cet accord comprend des mesures de soutien des autorités dans le domaine migratoire mais également des dispositions en matière de réadmission et de retour volontaire. Des rencontres d'experts auront lieu régulièrement pour veiller à la mise en œuvre et à l'application correctes de l'accord, notamment pour s'assurer que les rapatriements se font en toute sécurité et que les personnes qui rentrent sont traitées de manière conforme aux droits de l'homme. La possibilité de transformer l'accord en partenariat migratoire plus complet sera discutée en 2017 dans le cadre de la structure IMZ.

Liste des pays prioritaires en matière de retour

La mise en œuvre du mandat de 2012 du Conseil fédéral qui consistait à dresser une liste des pays prioritaires dans la perspective du retour (liste des pays IMZ) a connu divers développements. Des progrès ont été accomplis dans la coopération en matière de retour avec la Mongolie, si bien que des négociations formelles en vue de la

conclusion d'un accord de réadmission pourront se tenir en 2017. La coopération avec l'Algérie reste difficile même si l'identification des Algériennes et Algériens frappés d'une décision de renvoi entrée en force a connu de nouvelles avancées. S'agissant du Maroc, des solutions ont pour la première fois pu être trouvées dans le domaine des rapatriements sous contrainte en 2016, même si elles ne concernaient que quelques cas isolés. La coopération dans le domaine des renvois reste difficile avec certains pays. En effet, la coopération avec l'Éthiopie et l'Iran est restée quasiment bloquée au cours de l'année sous revue.

5 Gestion globale et régionale de la migration

Des réponses à l'échelle nationale ne suffisent pas. La communauté internationale doit également apporter des réponses collectives qui s'attaquent concrètement aux causes de la migration et des déplacements de population, tiennent compte des besoins à la fois directs et durables des personnes déplacées de force, assurent la protection dont ces personnes ont besoin et garantissent le respect des droits de l'homme dans ces circonstances.

Dans ce contexte, le Secrétaire général de l'ONU a marqué le coup d'envoi de la 71^e assemblée générale de l'ONU en convoquant un sommet sur les réfugiés et les migrants le 19 septembre 2016 (réunion plénière de haut niveau sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants). Lors de ce sommet, les 193 États membres de l'ONU ont adopté une déclaration politique qui comprend un large spectre de mesures dans les domaines de la protection des réfugiés et des migrants, de la prévention des migrations et fuites forcées, de la promotion de l'autonomie économique et sociale des personnes déplacées et du renforcement de la contribution de la migration au développement durable. Les participants ont également reconnu que ce sommet constituait une étape importante dans un long processus qui devait se poursuivre. Il s'agit, d'une part, d'adopter le Cadre de réponse globale pour les réfugiés, qui prévoit des mesures d'aide en cas d'afflux de réfugiés, et, d'autre part, de concevoir et d'adopter d'ici 2018 deux pactes mondiaux, l'un portant sur la migration et l'autre sur les réfugiés.

Le pacte mondial sur les réfugiés doit souligner et renforcer l'importance de la convention de Genève sur les réfugiés de 1951, de son protocole de 1967 et du principe de non-refoulement. Quant au pacte mondial sur la migration, il doit permettre une migration sûre et régulière, dans le respect des droits de l'homme. Il doit également contribuer à renforcer le système de gouvernance mondiale. À cet égard, l'Agenda 2030 pour le développement durable constitue un cadre de référence important. La décision d'intégrer l'OIM dans le système onusien constitue un premier pas vers davantage de cohérence et de coopération à l'échelle internationale. La Suisse va continuer à encourager la cohérence de la coopération internationale et la coordination étroite entre les différents acteurs dans ce domaine. L'ambassadeur de la Suisse auprès de l'ONU à New York et son homologue mexicain ont dirigé avec succès les négociations concernant les modalités du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Suite à l'adoption des modalités, les deux am-

bassadeurs ont été désignés par le président de l'Assemblée générale, afin de coordonner les négociations sur les aspects substantiels du pacte mondial.

Grâce à son caractère informel, le Forum mondial sur la migration et le développement (GFMD) a continué à jouer un rôle central pour le développement de solutions thématiques dans le domaine de la migration. Le Bangladesh, qui a assuré la présidence du forum au cours de l'année sous revue, a mis un accent particulier sur la mise en œuvre des objectifs migratoires fixés dans l'Agenda 2030 pour le développement durable. Le sommet de Dhaka en décembre 2016 a permis de confirmer le rôle de plateforme permanente du mécanisme prévoyant de recourir davantage au secteur privé (*GFMD Business Mechanism*). La phase pilote de ce mécanisme avait été lancée en 2015 à l'initiative de la Suisse et de la Turquie.

La thématique de la migration a également pris de l'importance en 2016 dans le cadre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Les travaux du groupe de travail informel sur la question de la migration et des flux de réfugiés, conduit par la Suisse, ont permis de dresser un aperçu des activités en cours de l'OSCE et de ses institutions dans le domaine de la fuite et de la migration et de formuler des recommandations afin de mieux exploiter les avantages comparatifs. En décembre à Hambourg, le Conseil ministériel de l'OSCE a pris une décision concernant le rôle de l'OSCE dans la gouvernance de la migration (décision sur le rôle de l'OSCE dans la gouvernance des déplacements massifs de migrants et de réfugiés). La coopération avec l'OSCE s'est également poursuivie en matière de lutte contre la traite des êtres humains. À titre d'exemple, le DFAE a organisé durant l'automne 2016 et avec le soutien de l'OSCE, du Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées de Genève (DCAF) et de diverses organisations de l'ONU une conférence sur la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de leur travail le long des routes migratoires. Il a également soutenu le renforcement des capacités des autorités ukrainiennes dans leur lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants.

6 La collaboration interdépartementale dans le domaine de la migration

6.1 Structure interdépartementale de coopération en matière de migration internationale

Conformément au rapport de février 2011, la coordination de la politique migratoire extérieure de la Suisse passe par la structure IMZ. Les acteurs principaux sont le SEM, la DDC, la Division Sécurité humaine (DSH) et les divisions géographiques de la DP du DFAE, le SECO, l'Office fédéral de la police (fedpol), le Corps des gardes-frontière (Cgfr) et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Cette approche gouvernementale intégrée permet de défendre les intérêts de politique migratoire intérieure de la Suisse et d'agir de manière cohérente.

6.2 Financement

Différents crédits du DFAE, du DEFR et du DFJP contribuent au financement de la politique migratoire extérieure de la Suisse même s'il est difficile de dresser ici une liste détaillée des ressources engagées par le DFAE et le DEFR dans le domaine de la politique migratoire extérieure car certains financements fournissent une contribution indirecte. La DSH du DFAE consacre chaque année en moyenne 3 millions de francs à des projets et des initiatives politiques qui visent à améliorer les conditions-cadres relatives à la protection des personnes déplacées de force et des migrants et à leur permettre d'exercer leurs droits. Qui plus est, les activités menées par la DSH dans le domaine de la politique humanitaire et de la politique de paix ainsi que son engagement en faveur des droits de l'homme contribuent à prévenir les déplacements forcés et à trouver des solutions durables. Cet engagement se monte à près de 55 millions de francs par an.

Au cours de l'année sous revue, la DDC a versé environ 93 millions de francs pour des projets dans le domaine de la migration. S'y ajoutent des contributions pour des projets bilatéraux, ainsi qu'à des organisations internationales, qui touchent indirectement le domaine de la migration. L'engagement de la DDC est confirmé et renforcé dans le message sur la coopération internationale de la Suisse 2017–2020. Environ 20 % des dépenses prévues pour les années 2017 à 2020 dans le cadre de la coopération internationale ont une influence directe ou indirecte sur la migration. Le SECO s'investit dans le domaine de la migration dans le cadre des thèmes globaux énoncés dans ledit message. Divers projets de coopération économique au développement menés par le SECO tiennent également compte de l'aspect migratoire. La coopération économique au développement du SECO s'attaque indirectement aux causes de départ et vise à améliorer les conditions de vie sur le terrain en créant des emplois et en encourageant le secteur privé. Par ailleurs, le SECO a approuvé, au cours de l'année sous revue, une participation à hauteur de 2 millions de francs aux partenariats migratoires Suisse – Balkans occidentaux 2016 à 2019. Une autre partie des activités de la politique migratoire extérieure de la Suisse est couverte par le crédit d'engagement Coopération internationale en matière de migration, géré par le SEM et doté de 110 millions de francs pour la période 2012 à 2018. 14 millions de francs de ce crédit étaient disponibles pour l'année 2016.

6.3 Évaluation de la coopération interdépartementale en matière de migration

La coopération interdépartementale en matière de politique migratoire extérieure existe déjà depuis plus de dix ans sous une forme institutionnalisée. En 2011, la structure alors en place pour la coopération interdépartementale a été adaptée conformément au rapport sur la coopération en matière de migration internationale (rapport IMZ 2011). À l'issue de cinq années d'expérience sous la forme actuelle de coopération, les chefs de département du DFAE et du DFJP ont décidé de charger une entreprise externe d'évaluer la structure IMZ et son orientation stratégique. Les résultats de cette évaluation externe montrent que la structure existante remplit son rôle de manière adéquate et que dans un contexte européen elle demeure un instru-

ment novateur. L'analyse démontre toutefois un potentiel d'amélioration sur le plan stratégique. Sur la base de ces recommandations, les chefs de département du DFAE et du DFJP ont défini certaines adaptations de la structure IMZ dans une convention de coopération (6 avril 2017). Ces adaptations doivent renforcer la position de l'organe directeur interdépartemental (IAM-Plenum), dont les secrétaires d'État Pascale Baeriswyl (EDA) et Mario Gattiker (SEM) assurent la présidence, appuyés par le directeur Manuel Sager (DDC) et la secrétaire d'État Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch (SECO). La convention de coopération prévoit aussi d'associer plus étroitement aide au développement et intérêts en matière de politique migratoire. Par ailleurs, les missions de nature essentiellement multilatérale, exercées jusque-là par Eduard Gnesa, ambassadeur extraordinaire chargé de la collaboration internationale dans le domaine des migrations, qui a pris sa retraite à la fin de mars 2017, seront réparties entre le DFJP et le DFAE. Au DFAE, un poste d'ambassadeur pour les questions de développement, fuite et migration sera créé.

7 Perspectives 2017

L'année 2017 sera une année importante pour la structure IMZ. La convention de coopération des chefs de département du DFAE et du DFJP, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2017, apporte des adaptations à la structure IMZ et renforce son orientation stratégique. Le but de ces adaptations est également de renforcer la mise en relation entre la politique migratoire et la coopération internationale de la Suisse afin de s'attaquer aux causes des conflits et de la migration. La mise en œuvre sera menée en étroite collaboration entre le DFAE (DDC, DP), le DFJP (SEM) et le DEFR (SECO) au sein de la structure IMZ.

La possibilité de transformer l'accord migratoire avec le Sri Lanka en un partenariat migratoire plus complet sera une nouvelle fois discutée au sein de la structure IMZ en 2017. La décision dépendra essentiellement du chemin pris par le Sri Lanka à l'issue de 25 années de guerre civile. L'évolution de la situation dans la Corne de l'Afrique, au Moyen-Orient ainsi qu'en Afrique du Nord et de l'Ouest sera analysée dans la perspective d'un renforcement de la collaboration. La mise en œuvre des mesures annoncées dans la réponse du Conseil fédéral au postulat Pfister 15.3954 «Fournir enfin des informations claires au sujet de l'Érythrée» se poursuivra.

Enfin, deux cadres de mise en œuvre destinés au pilotage de la migration et des réfugiés seront élaborés en 2017–2018 dans le cadre de l'ONU: le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et le pacte mondial sur les réfugiés. Le premier sera négocié au cours d'un processus interétatique au sein duquel la Suisse jouera un rôle actif qui sera codirigé par son ambassadeur auprès de l'ONU à New York. La conclusion du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières se fera en trois étapes. Entre avril et novembre 2017, les expériences et les contributions des États dans le domaine de la migration seront rassemblées. Les sièges de l'ONU à New York, Genève et Vienne joueront un rôle central dans ce processus. De novembre 2017 à janvier 2018, l'inventaire et l'analyse des contenus rassemblés seront effectués. Une première version du pacte mondial sera élaborée sur cette base et fera l'objet d'une consultation avec la communauté internationale.

À la suite des négociations, un texte sera présenté pour adoption aux chefs d'État ou de gouvernement des 193 pays membres de l'ONU en septembre 2018.