



Rapport 2017 du Conseil fédéral sur les activités de la politique migratoire extérieure de la Suisse

du ...

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport 2017 sur les activités de la politique migratoire extérieure de la Suisse en vous priant d'en prendre acte.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Rapport

1 Synthèse des domaines prioritaires en 2017

Au cours des dernières années, les exigences en matière de politique migratoire extérieure de la Suisse ont nettement augmenté. La gestion des mouvements migratoires par la Méditerranée, le conflit syrien ou encore la coopération avec l'UE nécessitent la définition d'une orientation stratégique commune et une collaboration interdépartementale toujours plus étroite. Pour répondre à ces défis, la Suisse a déployé son engagement tant au niveau bilatéral, que sur le plan régional (y compris avec l'UE) et multilatéral.

En 2017, la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ) a été remaniée dans le but de renforcer son orientation stratégique. Ces transformations visent à faciliter la mission assignée par le Parlement, de renforcer les liens entre la politique migratoire et la coopération internationale de la Suisse. Ces liens sont principalement de trois natures: il y a, premièrement, les relations nouées dans le cadre des processus et des instruments politiques, comme les partenariats migratoires, utilisées pour mettre en œuvre le mandat confié; deuxièmement, les attaches d'ordre géographique, qu'il faut exploiter de sorte à mieux intégrer la migration dans les stratégies de politique étrangère déjà en place; et troisièmement, les associations d'ordre thématique, vouées au traitement des causes à l'origine des mouvements migratoires et, par voie de conséquence, à la prévention des migrations forcées, à l'amélioration de la protection des personnes dans les régions de provenance et à la promotion de l'indépendance économique.

Dans le domaine de la coopération bilatérale, les travaux de mise en œuvre des partenariats migratoires déjà conclus ont été poursuivis. S'agissant de l'année sous revue, il convient de souligner qu'un jalon important a été franchi dans le partenariat conclu avec la Tunisie, qui a fêté ses cinq ans d'existence et dont la valeur a été mise en évidence par un voyage de service au niveau ministériel. La coopération au niveau bilatéral a également été renforcée avec de nombreux États tiers, comme le Sri Lanka, l'Algérie, le Maroc, l'Érythrée, l'Éthiopie et le Cameroun, dans le cadre de rencontres, de dialogues et de projets migratoires constructifs.

Autre domaine prioritaire de la politique migratoire extérieure de la Suisse en 2017: le développement de la politique migratoire européenne qui, après les mouvements migratoires relevés en 2015 et 2016, a été fortement marquée par les discussions et les propositions visant à modifier les bases juridiques et à développer de nouveaux moyens d'action. Dans le domaine de la protection des frontières extérieures de Schengen et dans celui du retour, de nouvelles initiatives soutenues par la Suisse ont fait l'objet de discussions au niveau européen. La Suisse a une nouvelle fois soutenu l'Italie et la Grèce, deux pays européens qui étaient soumis à une pression importante.

Aux niveaux régional et multilatéral, la Suisse a pris une part active au sein du Groupe de contact pour la Méditerranée centrale en organisant la troisième rencontre du groupe les 12 et 13 novembre 2017 à Berne. La protection des réfugiés et des

migrants le long de la route migratoire de la Méditerranée centrale a été au centre des discussions de cette rencontre. L'engagement suisse dans cette région s'inscrit dans le cadre de programmes de coopération bilatérale et régionale avec les pays d'origine et de transit situés sur la route migratoire de la Méditerranée centrale. Il comprend, d'une part, des mesures touchant directement les migrants et les personnes déplacées et, d'autre part, des mesures destinées à combattre les causes profondes de la migration irrégulière ou forcée.

La Suisse a offert son soutien aux pays de premier accueil et de transit, notamment dans les pays voisins de la Syrie, en Afrique du Nord, ainsi que dans la Corne de l'Afrique, en participant à des projets de protection de migrants et de réfugiés. En complément à l'aide sur place, elle s'est également engagée à accueillir des réfugiés particulièrement vulnérables par le biais d'un programme de réinstallation (*resettlement*), notamment dans le contexte de la guerre en Syrie.

Des solutions collectives aux défis posés par la migration doivent être trouvées à l'échelle internationale, si bien que la Suisse a poursuivi son engagement dans le développement d'une gouvernance globale des migrations. À l'occasion du sommet de l'ONU pour les réfugiés et les migrants, qui s'est tenu en septembre 2016, les fondements nécessaires à l'adoption de deux pactes mondiaux (Global Compacts) ont été posés, l'un portant sur la migration et l'autre sur les réfugiés. Le *Global Compact for safe, orderly and regular migration* (GCM) est co-facilité par l'ambassadeur de Suisse Jürg Lauber. La Suisse assume ainsi un rôle essentiel dans l'élaboration d'un important processus de l'ONU ayant pour objectif de définir des principes et des normes de gestion des mouvements migratoires reconnus sur le plan international.

2 Contexte

Après la situation extraordinaire observée en automne 2015 et durant les premiers mois de l'année 2016, les mouvements migratoires ont chuté et les demandes d'asile déposées en Suisse en 2017 ont fait de même. Cette détente ne doit toutefois pas masquer l'important potentiel migratoire qui subsiste aux frontières de l'Europe, au Proche-Orient et en Libye, potentiel susceptible d'entraîner à brève échéance une nouvelle augmentation du nombre de demandes d'asile en Europe, Suisse comprise.

Les conflits qui ravagent le Proche-Orient, la Libye et la Corne de l'Afrique, la détérioration des conditions humanitaires, les violations des droits de l'homme, les catastrophes naturelles, ou encore l'absence de perspectives économiques dans certaines régions du monde ont forcé des centaines de milliers de personnes à quitter leur patrie, notamment dans des pays souvent oubliés tels que le Yémen.

À la suite de la tendance générale de fermeture des frontières, réfugiés et migrants empruntent de plus en plus des voies migratoires irrégulières et dangereuses. Ces personnes se retrouvent alors facilement en situation de vulnérabilité et sont très souvent victimes de traite des êtres humains ou de violations des droits de l'homme.

L'Afrique du Nord représente une région de transit clé dans les mouvements migratoires de l'Afrique subsaharienne vers les côtes européennes. L'essentiel de ces

mouvements migratoires se concentre désormais sur la voie de passage de la Méditerranée centrale par la Libye. La situation humanitaire le long de cette route migratoire pose de réelles difficultés tant du fait des désastreuses conditions de détention des migrants qui y règnent que du nombre élevé de décès en mer. Au vu de la situation politico-sécuritaire en Libye, la stabilisation du pays est une condition essentielle pour pouvoir assurer une amélioration durable de la situation.

Les difficultés se présentent au départ dans les régions d'origines, telle la Corne de l'Afrique, dans les pays de transit, mais également à l'arrivée aux frontières européennes. Les pays européens doivent relever le défi qui consiste à soutenir les États concernés par la route migratoire de la Méditerranée centrale, tout en recourant aux instruments de la coopération internationale afin de prévenir les déplacements forcés et de renforcer la protection des migrants.

Face à cette situation, la Suisse continue de tisser des liens de partenariat étroits avec de nombreux pays de provenance, de transit et de destination des migrants. Elle répond aux multiples enjeux et défis liés à la migration en s'impliquant activement dans les questions migratoires aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral.

3 Lien stratégique

Le message du 17 février 2016 sur la coopération internationale de la Suisse 2017-2020¹ précise que la coopération internationale et la politique migratoire doivent être liées stratégiquement lorsqu'il en va des intérêts de la Suisse, notamment en s'intéressant aux causes des conflits et des migrations. Le lien stratégique de ces deux domaines politiques va également dans le sens du Conseil fédéral qui souhaite renforcer la cohérence politique par une approche systémique de la gestion des opportunités offertes par la migration et des défis qu'elle occasionne, de même que de la défense des intérêts propres à la Suisse. À long terme, les activités de coopération internationale menées par la Suisse en matière de prévention des conflits, de réduction de motifs supplémentaires de déplacement forcé tels que de graves violations des droits de l'homme, et de création de conditions et de perspectives stables dans les régions à haut potentiel migratoire, sont susceptibles de contribuer à réduire la pression migratoire. La mise en œuvre se déroule au sein de la structure IMZ, dans le cadre d'une étroite collaboration interdépartementale entre la Direction du développement et de la coopération (DDC) et la direction politique (DP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), en accord avec le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) du Département fédéral de justice et police (DFJP).

Le défi posé par la mise en œuvre du mandat de lien stratégique évoqué plus haut consiste à identifier les interactions entre les différents domaines politiques ainsi qu'à peser les intérêts des différents pays de provenance, de transit et de destination tout en restant fidèle à des valeurs dans les domaines humanitaire et économique ainsi qu'en matière de politique de développement. À cet égard, les quatre affirma-

¹ FF 2016 2179

tions clés ci-après servent de cadre général à la mise au point d'un lien stratégique cohérent:

- Il faut protéger les personnes persécutées, premièrement sur place ou deuxièmement dans un pays tiers sûr.
- Dans un monde globalisé, un développement économique durable est tributaire d'une migration de la main-d'œuvre légale et sûre.
- Il faut traiter les causes de la migration forcée (conflits, disparition des bases d'existence, État de non-droit, inégalité) en adoptant une approche complète et à long terme.
- Pour mener des politiques globales et nationales en matière de migration, il est indispensable que les structures gouvernementales soient opérationnelles.

La mise en œuvre du mandat de lien stratégique se déroule à trois niveaux distincts: celui des relations politiques, établies principalement sur le plan des relations bilatérales entre la Suisse et les principaux pays de provenance et de transit des requérants d'asile, des réfugiés reconnus et des travailleurs migrants. L'instrument des partenariats migratoires constitue la mesure la plus complète pour développer avec un pays partenaire une compréhension commune de la thématique à traiter afin d'élaborer des mesures en matière de politique migratoire. Les attaches géographiques visent à développer l'intégration de la migration dans les stratégies menées en matière de politique étrangère, de manière à améliorer et intensifier cette intégration. Elles s'articulent autour des diverses stratégies nationales et régionales du DFAE et du DEFR. S'appuyant sur les attaches géographiques, la DDC a commencé, au début du mois d'octobre 2017, à participer à deux projets de formation professionnelle en Érythrée en limitant pour l'instant son engagement à une phase pilote qui durera jusqu'à fin 2019. Les associations d'ordre thématique consistent à intégrer la migration et le déplacement forcé dans les politiques sectorielles de la coopération internationale afin de gagner en efficacité dans trois champs d'action complémentaires: prévention de la migration forcée; garantie de la sécurité sur place; promotion de l'intégration locale par le renforcement de l'autonomie économique et sociale des personnes déplacées, par exemple en permettant aux enfants et aux mineurs d'accéder à une formation. Citons encore les efforts de paix entrepris par la Suisse dans le domaine de la prévention: c'est ainsi qu'en 2017, notre pays a soutenu le processus de paix déployé en Libye par les Nations unies. Faute de solutions politiques et de stabilisation du pays, les facteurs qui poussent les gens à fuir ou à poursuivre leurs mouvements migratoires perdureront. Mais prévenir, c'est également créer des opportunités dans les régions de provenance des migrants. Le SECO participe depuis fin 2017 à un programme de la Banque Européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) dans les régions du Moyen-Orient et du Nord de l'Afrique. Ce programme permet aux jeunes de renforcer leurs compétences professionnelles afin de mieux s'intégrer dans le marché du travail. De surcroît, la nouvelle stratégie de formation (formation de base et formation professionnelle) mise en place par la DDC en 2017 suscitera des élans supplémentaires. Les activités menées par les banques de développement méritent également d'être mises en lumière. Ces trois prochaines années, l'Association internationale de développement (AID, rattachée à la Banque mondiale) renforcera son engagement dans la lutte

contre les causes de la migration (AID-18). De plus, dans le contexte de l'importance croissante du changement climatique comme cause de migration forcée, elle consacrera des investissements croissants à la protection du climat.

4 Coopération bilatérale

Au niveau de la coopération bilatérale, les efforts de la Suisse se sont concentrés sur les partenariats migratoires, les accords migratoires (portant principalement sur les questions de réadmission) et les dialogues migratoires.

4.1 Partenariats migratoires actuels

En 2017, la Suisse a continué de mener ses actions de mise en œuvre des partenariats migratoires avec la Bosnie et Herzégovine (2009), la Serbie (2009), le Kosovo (2010), le Nigéria (2011) et la Tunisie (2012).

Dans le cadre des partenariats migratoires conclus avec la Serbie, la Bosnie et Herzégovine et le Kosovo, la Suisse a poursuivi son soutien à la mise en place de systèmes d'asile et de gestion de la migration fonctionnels et conformes aux standards internationaux dans les pays partenaires. Un soutien particulier a également été accordé à la lutte contre le trafic de migrants et à l'assistance aux victimes. Lors du dialogue bilatéral avec la Serbie, qui a eu lieu à Berne en septembre 2017, les autorités suisses et serbes ont décidé de porter une attention particulière, en 2018, à la problématique des mineurs non accompagnés. Le budget annuel 2017 pour la mise en place de projets dans le cadre de la Stratégie Partenariats migratoires Balkans occidentaux s'est élevé à 2 millions de francs (1,5 million du SEM et 500 000 du Liechtenstein).

Les relations migratoires entre la Suisse et le Nigéria se sont améliorées depuis l'introduction du partenariat migratoire et se caractérisent par des contacts intenses et une confiance renforcée. Cette excellente collaboration a permis non seulement de réduire fortement le nombre de ressortissants en attente de renvoi, mais également d'ouvrir le dialogue sur d'autres domaines. La portion du budget IMZ dévolue au partenariat migratoire avec le Nigéria s'est montée à 716 000 francs en 2017. À ce montant sont venus s'ajouter 70 000 francs de la Division Sécurité humaine (DSH), 110 000 francs du Programme global Migration et Développement de la DDC et 12,5 millions de francs de l'Aide humanitaire suisse pour la région du Nord-Est (lac Tchad).

La collaboration avec la Tunisie s'est concentrée sur le renforcement des capacités des institutions tunisiennes dans les domaines de la gestion intégrée des frontières, du développement de la loi sur l'asile, de la mobilisation de la diaspora pour le développement et de la protection des migrants en situation de vulnérabilité en Tunisie. La collaboration en matière d'identification, dans le domaine du retour, s'est améliorée de manière notable. Plusieurs projets d'assistance aux migrants vulnérables et aux rescapés en mer se sont poursuivis. La huitième réunion de mise en œuvre du partenariat migratoire a eu lieu à Tunis en octobre 2017, en présence de

la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga et du ministre tunisien des affaires étrangères. La nouvelle stratégie de coopération de la Suisse en Tunisie (2017–2020) contribuera à la mise en œuvre du partenariat migratoire. Le budget 2017 du programme «Protection et migration» de cette stratégie s’est élevé à 3,2 millions de francs (DDC, SEM, DSH).

4.2 Nouveaux accords et partenariats migratoires

En 2017, plusieurs pays ont fait l’objet d’une évaluation dans le cadre de la structure IMZ, dans l’optique d’un éventuel partenariat migratoire. Au vu de l’intense tissu relationnel noué avec le Sri Lanka dans le domaine de la migration, des entretiens au sujet de la conclusion d’un tel partenariat ont été entamés avec ce pays. Les rencontres d’experts d’avril et d’octobre 2017 ont permis de constater que les deux pays souhaitaient, pour l’avenir, élaborer mutuellement une large base thématique en matière de coopération.

La Suisse a conclu des accords dans le domaine du retour avec 62 pays. En 2017, deux nouveaux accords de réadmission sont entrés en vigueur – l’un avec l’Azerbaïdjan, l’autre avec le Koweït – et un autre accord a été signé avec l’Ukraine (en remplacement d’un précédent accord).

De plus, deux accords sur la suppression réciproque de l’obligation de visa pour les titulaires d’un passeport diplomatique, de service, et/ou officiel sont entrés en vigueur en 2017 avec le Kirghizstan et la Colombie. Un accord de suppression réciproque de l’obligation de visa pour les titulaires de passeports ordinaires pour les ressortissants de Colombie est aussi entré en vigueur durant la période sous revue, et un autre a été signé avec les Émirats arabes unis. Enfin, un accord visant à faciliter la délivrance des visas a été conclu avec l’Ukraine et l’accord avec l’Azerbaïdjan est entré en vigueur.

4.3 Dialogues migratoires

Au cours de l’année sous revue, les relations bilatérales sur les questions migratoires ont été renforcées avec plusieurs pays prioritaires. Dans le contexte de la crise syrienne, les échanges bilatéraux avec le Liban et la Jordanie sur les questions migratoires se sont concrétisés lors des dernières consultations politiques, le but étant de permettre un engagement répondant aux besoins sur place. La coopération avec le Cameroun a également été renforcée dans le cadre de la mise en œuvre de l’accord migratoire. Lors de la seconde rencontre d’experts, il a pu être constaté que la coopération au niveau de l’identification et du retour fonctionnait bien. À la suite de cette réunion, le SEM a décidé de mettre sur pied plusieurs projets novateurs, notamment dans le domaine de la formation professionnelle. Après le constat, ces dernières années, de l’impossibilité de mener des dialogues migratoires avec l’Algérie et le Maroc, les dialogues avec ces deux États ont pu reprendre leur cours en 2017; à chaque fois, la thématique du retour, en particulier, a été au centre des entretiens (cf. également ch. 8.2).

De même, la Suisse a établi un dialogue migratoire avec le Kazakhstan. À cette occasion, les défis auxquels ce pays est confronté en tant que pays de destination privilégié de nombreux travailleurs migrants, la mise en œuvre de l'accord de réadmission ainsi que la conclusion d'un éventuel accord bilatéral d'exemption de l'obligation de visa pour les titulaires d'un passeport diplomatique ont figuré parmi les sujets abordés. Par ailleurs, une rencontre d'experts concernant les approches adoptées en matière d'intégration des migrants (et plus particulièrement des réfugiés) sur le marché du travail a été organisée avec le Canada. Des représentants des autorités suisses, de l'économie et des employés, des écoles professionnelles, de même que des acteurs de la société civile, ont été associés à cette rencontre. Des visites d'étude ont été mises sur pied avec plusieurs pays dans le but de les familiariser avec certains domaines thématiques propres à la politique suisse en matière de migration. Avec la Suède, par exemple, un dialogue a été articulé autour de thèmes liés à l'asile ainsi que sur les politiques migratoires européenne et multilatérale. Lors d'une visite, une délégation sud-coréenne s'est informée sur la politique menée par la Suisse en matière d'intégration.

5 Protection dans la région (PiR)

Les programmes menés par la Suisse doivent favoriser une protection efficace et rapide des personnes déplacées et des migrants vulnérables dans leurs régions de provenance et renforcer les capacités des pays de premier accueil. Cette démarche devrait contribuer à réduire les mouvements secondaires irréguliers qui exposent souvent les migrants à des risques importants. Elle pourrait ainsi entraîner une diminution du nombre de demandes d'asile déposées en Suisse. Ces projets font partie intégrante de la mise en œuvre du mandat de lien stratégique (cf. ch. 3).

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

L'importance particulière que revêt le Moyen-Orient s'est tout d'abord reflétée par l'entrée en fonction d'un nouveau délégué aux questions migratoires pour le Moyen-Orient en janvier 2017. 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 approche pangouvernementale et vise trois priorités: couverture des besoins et services de base, protection des populations vulnérables (réfugiés compris) et gestion durable de l'eau. Depuis que la crise a éclaté en Syrie, en 2011, la Suisse a consacré près de 315 millions de francs aux populations dans le besoin. Dans ce cadre, la Suisse a soutenu en 2017 les autorités turques et jordanienes, par l'intermédiaire de projets du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres organisations partenaires, dans l'enregistrement des réfugiés syriens. 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. De plus, la Suisse s'est engagée à ce que les droits de l'homme des réfugiés qui séjournent au Liban soient mieux respectés et

les possibilités d'inclusion politique mieux exploitées. De surcroît, la Suisse soutient le gouvernement jordanien dans ses efforts pour offrir aux réfugiés syriens un meilleur accès au marché régulier du travail.

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

Dans le cadre de la nouvelle stratégie interdépartementale helvétique de coopération pour la Corne de l'Afrique, le Soudan, le Soudan du Sud et le Yémen, la protection des personnes déplacées et des migrants vulnérables ainsi que le dialogue régional sur la migration sont toujours considérés comme des objectifs stratégiques.

Au Soudan, la Suisse continuera de soutenir, comme elle le fait depuis 2012, la stratégie du HCR et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants et contribue à la protection et à l'amélioration des conditions de vie des personnes contraintes de fuir. Dans le cadre de la crise humanitaire qui sévit au Soudan du Sud, la Suisse continue de s'engager activement pour les personnes dans le besoin ainsi qu'en faveur de leur protection. Cette stratégie concerne, en particulier, les près de 2 millions de déplacés internes, mais également les réfugiés du Soudan du Sud présents au Soudan et en Ouganda. En Érythrée, plusieurs projets sont mis en œuvre dans le domaine de la formation professionnelle.

Au niveau régional, la Suisse 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. De plus, la mise en place de mécanismes nationaux de coordination dans les États membres de l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD) pourrait être menée à son terme. Au cours de l'exercice sous revue, l'engagement de la Suisse dans le domaine de la politique migratoire extérieure dans la Corne de l'Afrique s'est élevé à 26 millions de francs.

5.3 Réinstallation

Une mesure qui vient s'ajouter à l'aide apportée sur place est celle de l'accueil en Suisse de personnes particulièrement vulnérables qui ne peuvent ni retourner dans leur pays d'origine ni continuer de séjourner dans leur premier pays d'asile. En décembre 2016, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre son engagement en faveur des victimes du conflit syrien en accueillant un contingent supplémentaire de 2000 personnes particulièrement vulnérables. En 2017, la Suisse s'est engagée à accueillir 600 nouveaux réfugiés. Les principaux pays de provenance des réfugiés réinstallés dans ce cadre sont la Jordanie et le Liban. De plus, à la suite de la troisième rencontre du Groupe de contact pour la Méditerranée centrale, le DFJP a décidé d'accueillir encore un maximum de 80 personnes particulièrement vulnérables qui ont été retenues dans des camps libyens.

6 Processus migratoires régionaux

6.1 Collaboration avec les pays voisins

Durant l'année 2017, de nombreuses rencontres avec les États voisins ont eu lieu, tant au niveau ministériel qu'au niveau d'experts, dans le but de renforcer la coopération bilatérale. Le maintien de liens forts avec l'Italie est demeuré prioritaire et a été confirmé par la visite du ministre de l'intérieur Marco Minniti au centre pilote de la procédure d'asile accélérée de Zurich. Ce centre a également reçu la visite du ministre de l'intérieur autrichien Wolfgang Sobotka. De même, de nombreuses rencontres bilatérales et multilatérales avec des États de l'UE ont eu lieu en 2017. L'objectif était de renforcer la collaboration afin d'endiguer la migration secondaire irrégulière dans les domaines du retour et de Dublin. Cette collaboration se concentre sur l'Italie. Cependant, des échanges réguliers sont également organisés avec l'Allemagne et l'Autriche. De plus, la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie se réunissent régulièrement afin de poursuivre l'optimisation de leur collaboration dans les thématiques évoquées précédemment.

Depuis quelques années, le pourcentage de transferts depuis la Suisse dans le domaine de la coopération Dublin se situe au-dessus de la moyenne européenne. En 2017, sur les 18 088 nouvelles demandes d'asile déposées, 8370 cas ont été traités en procédure Dublin et repris par un autre État Dublin. 2297 personnes ont été effectivement transférées durant cette période. Ainsi, une procédure Dublin suivie du transfert aura été menée pour 12,7 % de l'ensemble des nouvelles demandes d'asile déposées en Suisse.

6.2 Politique migratoire européenne

La Suisse participe activement aux discussions qui se tiennent au niveau européen et, en raison de son association à Schengen et à Dublin, prend part à des groupes de travail de l'UE jusqu'à l'échelon ministériel (Schengen) ou aux Comités mixtes Dublin pour l'élaboration des développements dans ces deux domaines.

La mise en œuvre de la décision du Conseil fédéral, en septembre 2015, de réinstaller 1500 personnes ayant besoin de protection qui séjournaient en Italie ou en Grèce a pris fin en 2017 dans le cadre du programme de relocalisation mené par l'UE. La Suisse a ainsi fourni une contribution importante en matière de solidarité, très appréciée par l'Italie et la Grèce, deux États Dublin soumis à une pression migratoire particulièrement élevée. Les travaux de réforme du règlement Dublin n'ont toujours pas été achevés en 2017. La réforme prévoit notamment l'introduction d'un mécanisme de répartition des requérants. À l'avenir, les procédures devraient être menées de manière plus rapide et plus efficace. Simultanément, la réforme vise à endiguer la migration secondaire. La Suisse soutient ces efforts, car le partage des responsabilités entre États membres permettra de renforcer durablement le système Dublin.

Le 7 avril 2017, une modification du code frontières Schengen est entrée en vigueur dans le contexte de la protection des frontières extérieures. Elle prévoit que les banques de données de recherche devront être consultées systématiquement lors des contrôles aux frontières extérieures, et ce, même pour les personnes jouissant du

droit à la libre circulation selon le droit de l'UE. En automne 2017, le Parlement européen et le Conseil de l'Europe ont déjà présenté une nouvelle proposition de modification du code frontières Schengen visant à remanier la réglementation relative aux délais maximaux dans le domaine de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.

La proposition d'élaborer un règlement visant à créer un système électronique d'entrée/de sortie (EES) est en phase finale d'adoption. Notons également la réalisation de progrès rapides en ce qui concerne les délibérations relatives à la proposition de créer un système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS), si bien qu'un accord provisoire a pu être trouvé avant la fin de l'année 2017 dans le cadre du trilogue. La proposition prévoit que les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa communiquent, avant leur voyage, certaines informations concernant l'itinéraire qu'ils ont prévu d'emprunter ainsi que des données numériques les concernant, via une application en ligne. Après cela, ils pourront bénéficier d'une procédure facilitée lors du contrôle d'entrée.

Outre les mesures se rapportant au domaine des frontières, de nouvelles initiatives ont également été discutées dans celui des retours. Au premier semestre 2017, un processus d'échange des préoccupations en matière de retour, assorti de mesures dans le domaine des visas, a été soumis à la discussion au niveau européen. Ces mesures doivent être appliquées aux ressortissants de pays tiers qui posent des difficultés lors du retour.

Dans le cadre du train de réformes sur le remaniement du système d'information Schengen, (SIS), chaque décision de renvoi doit désormais obligatoirement être saisie dans le système. Cette mesure devrait renforcer l'efficacité du retour. La Suisse a également poursuivi, en 2017, sa participation à des vols communs avec l'UE pour les personnes tenues de quitter le pays; elle s'engagera dans le domaine du retour par sa participation à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). Le soutien apporté par la Suisse depuis mars 2016 aux travaux menés par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) a également été maintenu. Comme l'année précédente, la priorité a été placée sur le détachement d'experts en matière d'asile dans les *hotspots* en Italie. C'est ainsi qu'en 2017, les experts du SEM ont été mobilisés à 36 reprises pour des missions en Italie d'une durée moyenne de trois mois.

Enfin, la Suisse participe au Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique (EUTF) à hauteur de 5 millions de francs. Ce fonds vise à aider à promouvoir la stabilité et à contribuer à une meilleure gestion des migrations dans la région du Sahel/lac Tchad, la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord. Il finance notamment les projets de mise en œuvre du plan d'action de La Valette, qui s'articule autour des cinq domaines prioritaires suivants: lutte contre les causes de la migration irrégulière, protection et asile, migration légale, lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants et, enfin, retour et réintégration. Jusqu'à la fin de l'année 2017, 145 projets ont été autorisés dans le cadre de ce fonds dans des pays situés le long des itinéraires migratoires en direction de la Méditerranée, pour un montant de 2,3 milliards d'euros.

6.3 Groupe de contact pour la Méditerranée centrale

La troisième rencontre du Groupe de contact pour la Méditerranée centrale a eu lieu les 12 et 13 novembre 2017 à Berne. Créé à l'initiative du ministre de l'intérieur italien en mars 2017, le groupe de contact a pour objectif de favoriser l'échange d'informations entre les pays les plus affectés par les flux migratoires en Méditerranée centrale. En collaboration étroite avec le HCR, l'OIM et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Suisse a souhaité concentrer les discussions sur les mesures de protection en faveur des migrants et des réfugiés en Libye et sur la route migratoire vers la Libye. Les ministres de l'intérieur des pays les plus affectés par les mouvements migratoires en Méditerranée centrale et les institutions européennes présentes se sont accordés, dans le cadre d'une déclaration d'intention, pour:

1. améliorer les conditions dans les centres de détention et promouvoir des alternatives à la détention;
2. faciliter les procédures de retour volontaire et renforcer la coopération en matière de retours;
3. renforcer et améliorer la protection et l'assistance aux migrants et aux réfugiés;
4. lutter contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants;
5. promouvoir des voies de migration régulières et sûres pour les réfugiés et les migrants.

Cette plateforme permet à la Suisse de soumettre ses préoccupations aux décideurs politiques des pays concernés par les flux migratoires le long de la route de la Méditerranée centrale. Même s'il est difficile de parvenir à des arrangements concrets, nul doute que les échanges et l'établissement de rapports de confiance mutuelle favorisent la recherche de solutions. Par sa participation, la Suisse est à même de mettre en lumière certains aspects des droits de l'homme et d'insister sur le fait que les droits des migrants ne doivent pas être oubliés. Au travers de son engagement actuel en Libye, la Suisse réalise d'ores et déjà certaines des mesures qu'elle a en point de mire. Elle s'engage notamment dans les domaines de l'accès aux centres de détention en Libye pour les organisations internationales; de l'aide au retour volontaire dans les pays de provenance; du recours à des centres d'information le long des routes migratoires; du renforcement des capacités de sauvetage des garde-côtes libyens et de l'extension des mesures de protection en cas de retour au port. De plus, la Suisse soutient les mesures politiques de paix visant à stabiliser le pays.

7 **Gouvernance migratoire multilatérale: un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières**

À l'échelle multilatérale, l'année 2017 fut surtout marquée par les travaux préparatoires en vue de l'adoption, en 2018, de deux pactes mondiaux sur les migrations et sur les réfugiés. Lors du Sommet de New York sur les réfugiés et les migrants du 19 septembre 2016, la communauté internationale s'est fixée comme objectif de

renforcer la coopération internationale dans le domaine migratoire et de la gouvernance des migrations par l'élaboration d'un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (*Global Compact for safe, orderly and regular Migration*, GCM) d'ici à 2018.

La Suisse est favorable à l'élaboration d'un GCM ambitieux et politiquement contraignant qui définisse, sur la base des engagements internationaux, des principes, des lignes directrices et des objectifs reconnus dans le monde entier pour la gestion des flux migratoires, qui poursuive une approche respectueuse des droits de l'homme et qui contribue à ce que le potentiel de la migration soit exploité davantage dans l'intérêt de tous les acteurs. À moyen et long termes, ce pacte devra garantir une meilleure gouvernance globale en matière de migration et formuler des réponses aux problèmes posés par les forts mouvements migratoires. La Suisse pourra directement en profiter, d'autant plus qu'il faudra s'accorder sur une répartition accrue des responsabilités de tous les États et sur des principes communs de coopération bilatérale et multilatérale. Le GCM sera coordonné *ad personam* par MM. Lauber, Ambassadeur de Suisse, et Gomez-Camacho, Ambassadeur du Mexique. Sur le plan thématique, la Suisse se concentre sur la migration forcée et la migration irrégulière, la protection des droits de l'homme des migrants, de même que sur les principes de l'inclusion, de l'intégration, du retour et de la réintégration, ainsi que de la migration liée au travail.

En marge du GCM, le HCR mène un processus baptisé Cadre d'action global pour les réfugiés (*Global Compact on Refugees*, GCR), qui devrait également être adopté par les États membres des Nations unies d'ici à la fin de l'année 2018. Ce processus a pour objectif de confirmer le caractère fondamental de la convention relative au statut des réfugiés et des principes qui en découlent.

8 Collaboration interdépartementale en matière de migration

8.1 Nouvelle structure

Se fondant sur les recommandations issues d'une évaluation externe réalisée en 2016, les chefs du DFAE et du DFJP ont décidé, dans la convention de collaboration signée le 6 avril 2017, de modifier la structure IMZ. Ces modifications ont renforcé la position de l'organe interdépartemental de conduite (présidence IMZ), dirigé par les secrétaires d'État Pascale Baeriswyl (DFAE) et Mario Gattiker (SEM) et duquel sont également membres le directeur de la DDC Manuel Sager ainsi que la secrétaire d'État Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch (SECO).

Au DFAE, un nouveau poste d'ambassadeur chargé du développement, du déplacement forcé et de la migration a été créé et attribué à M. Pietro Mona, qui est entré en fonctions le 1^{er} septembre 2017. L'ambassadeur Mona dirige le comité IMZ conjointement avec l'ambassadeur Mascioli (sous-directeur du SEM).

8.2 Liste des pays prioritaires en matière de retour

La liste des pays prioritaires en matière de retour regroupe les pays avec lesquels la collaboration dans le domaine du retour des migrants est difficile. Depuis 2013, l'Algérie, l'Éthiopie, l'Iran, le Maroc et la Mongolie y figurent. L'année 2017 a été marquée par diverses avancées, notamment en ce qui concerne la coopération avec la Mongolie. En effet, des progrès considérables dans la coopération internationale ont été accomplis, si bien qu'un accord de réadmission a été négocié; sa signature est prévue pour le printemps 2018. Ces développements encourageants ont entraîné le retrait de la Mongolie de la liste.

Les progrès réalisés avec l'Algérie, en particulier en matière d'identification, méritent également d'être soulignés. Après l'interruption des consultations migratoires formelles depuis août 2015 et à la suite des difficultés persistantes auxquelles se heurtait l'organisation des retours, une nouvelle rencontre a pu être menée dans le cadre du dialogue migratoire, avec la venue à Berne d'une délégation algérienne en septembre 2017; des solutions pragmatiques sont aujourd'hui recherchées dans le domaine du retour. En matière de réadmission, la collaboration avec le Maroc a également progressé. Pour la première fois depuis novembre 2013, des consultations migratoires ont été menées à Rabat, en avril 2017. En 2017, un nouvel ambassadeur marocain a été nommé à Berne et une relation de travail plus intense a pu se mettre en place. Des progrès ont été constatés en matière d'identification et de délivrance de laissez-passer, de même que pour les retours sous contrainte.

En avril 2017, un voyage en Éthiopie du secrétaire d'État Mario Gattiker a permis d'entamer un premier dialogue sur des sujets liés à la migration. Toutefois, après avoir identifié six premières personnes en fin d'année 2016, les autorités éthiopiennes ont ensuite refusé d'établir des laissez-passer en faveur de personnes non volontaires pour retourner dans leur pays. Les entretiens se poursuivront lors des prochaines consultations politiques, ajournées à février 2018. La coopération en matière de retour avec l'Iran reste quant à elle bloquée. La Suisse poursuit ses efforts de dialogue migratoire en vue d'améliorer la situation.

8.3 Financement

Différents crédits du DFAE, du DEFR et du DFJP contribuent au financement de la politique migratoire extérieure de la Suisse. Environ 20 % des dépenses prévues dans le cadre de la coopération internationale pour les années 2017 à 2020 ont une influence directe ou indirecte sur la migration. L'an passé, le DFAE a consacré 116 millions de francs à des projets dans le domaine migratoire. Qui plus est, les activités menées par le DFAE dans le domaine de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et de la politique de paix, ainsi que son engagement en faveur des droits de l'homme contribuent à réduire la pression migratoire à long terme. Pour sa part, le SECO s'investit dans le domaine de la migration dans le cadre de thèmes globaux. La coopération économique au développement du SECO s'attaque indirectement aux causes des départs forcés et vise à améliorer les conditions de vie locales en créant des emplois et en soutenant le secteur privé. Le SECO s'est engagé à participer de manière indirecte à la Stratégie «Partenariats migratoires Balkans

occidentaux 2016–2019» à hauteur de 2 millions de francs et contribue à la mise en œuvre du partenariat migratoire avec la Tunisie. De plus, des mesures ont été adoptées concernant la mise en œuvre de l'association stratégique, afin d'être en mesure de mieux mesurer l'ampleur du financement nécessaire aux activités de coopération internationale ayant une incidence directe ou indirecte sur la migration. Un autre volet des activités de la politique migratoire extérieure de la Suisse est couvert par le crédit d'engagement «Coopération internationale en matière de migration» géré par le SEM. Pour 2017, un budget de 12 millions de francs issus de ce crédit a été dégagé.

9 Enseignements et perspectives pour 2018

En 2018, les activités de la politique migratoire extérieure de la Suisse seront principalement consacrées à la poursuite de l'intégration de la question migratoire dans tous les dialogues politiques, au développement de nouveaux partenariats migratoires, au renforcement de l'engagement pour la protection des migrants et des réfugiés en Libye et le long de la route migratoire de la Méditerranée centrale, ainsi qu'à la participation aux négociations intergouvernementales menées en vue d'élaborer le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

En Libye, le potentiel migratoire est toujours important si l'on en croit les déclarations concordantes des organisations actives sur place. Pour 2018, le facteur décisif sera la poursuite de la stabilisation de la situation politique. De plus, les mesures le long des routes de transit vers la Libye devraient aussi continuer à déployer leurs effets. L'ampleur des débarquements pourrait diminuer considérablement en 2018, si les activités des passeurs peuvent être freinées. Leur nombre pourrait en revanche sensiblement augmenter en cas de déstabilisation de la situation en Libye durant l'hiver.

Les dialogues migratoires avec les États intéressés se poursuivront. L'accent sera sans doute porté sur la négociation d'un éventuel partenariat migratoire avec le Sri Lanka.

La Suisse continuera à s'engager activement au sein du Groupe de contact pour la Méditerranée centrale et poursuivra notamment le suivi des priorités adoptées lors de la troisième rencontre qui a eu lieu à Berne les 12 et 13 novembre 2017.

Plusieurs réformes législatives importantes au niveau européen, ayant une incidence pour la Suisse, devraient aboutir en 2018. Ainsi, dans le domaine de l'asile, la réforme du système Dublin et la transformation de l'EASO en véritable Agence européenne pour l'asile (EUAA) pourraient être menées à leur terme. Par ailleurs, ces dernières années, de nouvelles mesures ayant trait aux frontières extérieures ont été présentées et adoptées. En 2018, plusieurs grands projets informatiques, comme EES et ETIAS, seront mis en œuvre. De nouvelles propositions de la Commission européenne seront également discutées, notamment l'interopérabilité des systèmes informatiques, une réforme du code des visas et l'instrument qui sera appelé à succéder, pour la période 2021 à 2027, au Fonds pour la sécurité intérieure. Sur le plan pratique, la coopération dans les domaines Schengen et Dublin devrait être marquée, ces prochaines années, par la mise en œuvre de ces projets.

Concernant la mise en œuvre du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, une première ébauche de cet acte sera présentée à la communauté internationale début février 2018. À l'issue des négociations, un texte sera soumis pour adoption aux chefs d'État et de gouvernement des 193 pays membres de l'ONU, en décembre 2018, au Maroc.