



Dialogue international sur la migration (IDM)

Atelier Gestion de la migration de retour, Genève, 21/22 avril 2008

Session IV: Vers une approche concertée de la migration de retour

Le cas de la Suisse: De la coordination intragouvernementale à la coopération intergouvernementale

Urs von Arb

Chef Division Rapatriements, Office fédéral des migrations

1. Introduction: la migration de retour en Suisse

Depuis la fin des années 1980, la migration de retour est un domaine dont l'intérêt est en recrudescence. En effet, la politique nationale et les intérêts nationaux étaient confrontés aux défis d'une migration globale qui n'est plus contrôlée et guère contrôlable.

Il se posait alors la question du rôle de l'Etat: comment influencer un individu et sa décision personnelle de retourner dans son pays? Comment intervenir et comment améliorer les conditions de réintégration mais aussi de vie dans les pays d'origine?

Les autorités ont cependant vite réalisé que cela dépassait le domaine de la migration au sens strict et que d'autres domaines étaient touchés: économie, sécurité, développement, circulation des personnes ou marché du travail. Au cours de ces réflexions et sous la pression des nouveaux défis, le besoin d'une approche holistique avec la nécessité d'ouvrir l'approche unilatérale et uniquement guidée par des intérêts de la politique intérieure ont été ressentis.

La politique de retour suisse se base sur deux piliers. Faciliter d'une part le retour volontaire et la réintégration et en même temps donner les moyens d'appliquer les décisions prises dans le domaine du séjour et du retour. Cette politique a trouvé son reflet dans la loi. Ainsi, les principes de l'aide au retour et les instruments de réintégration ont été ancrés dans la loi sur l'asile et adaptés à plusieurs reprises ainsi que les instruments des mesures de contrainte.

2. La coopération avec les pays d'origine

Depuis le début des années 1990, la Suisse a cherché une coopération active et a établi des dialogues migratoires avec certains pays d'origine et de transit. Ce dialogue est mené en général par l'Office fédéral des migrations et consiste souvent en une politique de petits pas, qui commence par reconnaître les besoins de l'autre et tenter de trouver des intérêts communs ainsi qu'un terrain d'entente. Ce dialogue constitue souvent les prémices d'une formalisation de relations existantes sous forme d'un protocole, d'un échange de lettres, d'une convention ou d'un accord de réadmission (42 sont actuellement en vigueur).

Dans ce domaine, nous sommes de plus en plus confrontés à une volonté de conclure des accords qui dépassent largement le cadre strict de la migration et également les compétences d'un office de migration. De même, nous nous voyons plus souvent confrontés aux difficultés des contreparties, que ce soit au niveau politique (visas, marché du travail), ou au niveau logistique et opérationnel (aides structurelles, formations).

La Guinée ou le Nigéria peuvent servir d'exemples comme dialogue formalisé d'une coopération continue. Avec le Nigéria, un accord de réadmission (*agreement on migration matters*) a été signé en janvier 2003. Sur la base de celui-ci, la coopération dans le domaine migratoire s'est développée, avec des projets dans le domaine de la formation, capacity building - ensemble avec l'OIM - mais aussi des projets de prévention et de lutte contre la traite d'êtres humains. Dans le cas de la Guinée, un protocole signé en 2004 (*procès-verbal en matière de retour et de réintégration de ressortissants guinéens en situation illégale en Suisse*) donne le cadre pour un engagement dans des domaines différents avec les partenaires des ministères concernés. Cet engagement se traduit notamment par des formations, voyages d'étude, livraison de matériel, invitation de délégations, un programme d'aide au retour et à la réintégration au niveau individuel ainsi que des projets structurels sur place.

Un autre exemple montre les limites et les difficultés qui peuvent émaner des contraintes juridiques ou politiques. En 2002, une démarche prévoyait la signature d'un accord de transit avec le Sénégal. Cet accord offrait la possibilité à la Suisse de renvoyer dans ce pays des requérants africains déboutés mais non-identifiés pour la détermination de leur nationalité. Le Sénégal a toutefois renoncé à la concrétisation de ce projet en raison de l'opposition populaire et parlementaire. Les deux pays n'ont pas poursuivi cette approche, ce qui n'empêche pas que la coopération entre les deux pays est maintenant excellente.

Outre l'approche et la coopération bilatérale, la Suisse a aussi poursuivi la piste de la coopération inter-étatique et multilatérale. La Suisse a lancé, en 2001, l'Initiative de Berne, qui comportait des consultations auprès des gouvernements des pays d'origine, de transit et de destination. Ceci avait pour but de définir les intérêts communs d'une politique de gestion de la migration mais aussi des domaines de collaboration entre les Etats. Ce processus a abouti en 2004 à l'adoption de l'Agenda international pour la gestion des migrations par 120 pays et a donné l'impulsion à la création en 2003 de la Commission mondiale pour les migrations internationales (CMMI). Celle-ci est chargée par l'ONU de promouvoir un débat public entre les autorités, les organisations internationales, la société civile et le monde scientifique. L'objectif est de discuter de la migration à un niveau politique global, d'analyser les problèmes des approches actuelles et de formuler des recommandations.

3. La coordination au sein du gouvernement suisse

Avant de chercher une coopération internationale et intergouvernementale, il est essentiel de se coordonner au sein de l'administration et des différents offices et services du gouvernement. Dès la mise en oeuvre des premiers programmes d'aide au retour et de réintégration au milieu des années 1990, on avait créé des mécanismes de coordination au sein de l'administration fédérale suisse, mécanismes qui se sont développés au fil des années.

En 1995, le groupe directeur interdépartemental d'aide au retour ILR est créé. Ce groupe de direction interdépartemental est chargé du développement des mesures, de la mise en oeuvre opérationnelle et du suivi des programmes dans le domaine du retour et de la réintégration ainsi que de la prévention de l'immigration irrégulière. Il est sous la codirection de l'Office fédéral des migrations (ODM) du Département fédéral de justice et police (DFJP) et de la Direction pour le développement et la coopération (DDC) du Département fédéral des

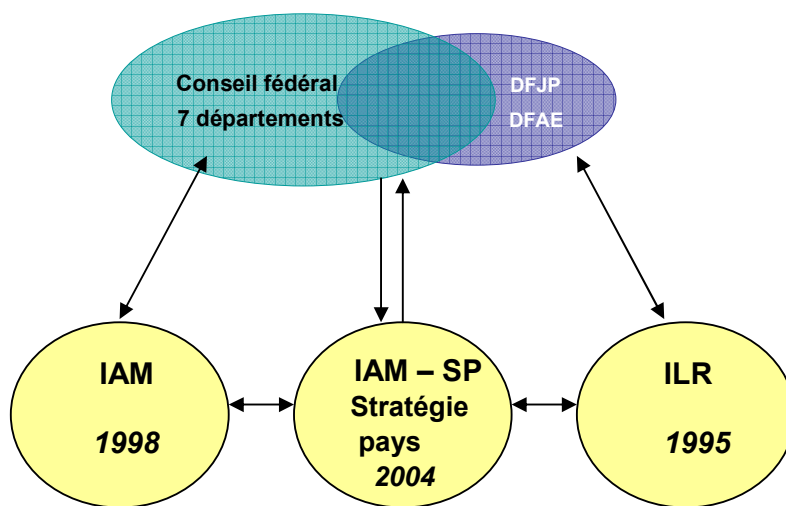
affaires étrangères (DFAE) en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Il est composé de représentants des différentes unités de la DDC, de l'ODM, du DFAE et de l'OIM.

En 2003, le Conseil fédéral met sur pied le groupe de travail interdépartemental (IDAG) Migration. Ce groupe sous la direction des deux départements concernés, le DFJP et le DFAE, a pour mission d'étudier quelles sont les possibilités d'utiliser les instruments de politique extérieure dans le domaine des migrations et du retour et de parvenir à une gestion plus effective de sa politique extérieure dans le domaine de la migration et des retours.

Le groupe de travail insiste sur le fait que la coordination intersectorielle est nécessaire pour pouvoir mener à bien une politique migratoire cohérente.

En juin 2004, le Conseil fédéral approuve le rapport final de l'IDAG Migration et propose la création d'un nouveau comité au sein du groupe de travail interdépartemental pour les questions de la migration (IAM) existant depuis 1998 et dans lequel tous les 7 départements fédéraux sont représentés. Ce nouveau comité «IAM - stratégie migratoire par pays» est coprésidé par le DFAE et le DFJP et a pour mission de définir la position de la Suisse à l'égard des pays considérés par le DFJP comme prioritaires en matière de politique migratoire. En plus des différentes unités et offices de ces deux départements, le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) est également impliqué. Une dizaine de pays sont ainsi traités de manière régulière par une approche qui fait un lien entre la problématique migratoire avec les différentes possibilités d'action et les contacts existants avec ces pays. Ces consultations permettent d'avoir une approche cohérente des intérêts suisses.

Coordination intragouvernementale



4. Nouvelles dispositions légales dans la coopération avec les pays d'origine: le partenariat de migration

La notion de *partenariat de migration* apparaît officiellement dans le rapport IDAG Migration en 2004 avec la prise de conscience que la migration et les questions du retour doivent être abordées par une approche qui permette de prendre en compte les intérêts des pays de départ et de transit. Cela se produit dans un contexte de réflexion multilatérale pour la gestion des migrations d'une part, et de la confrontation aux difficultés d'exécution des renvois ainsi

qu'aux requêtes des pays d'origine, d'autre part. L'IDAG Migration se base sur la notion de partenariat de migration développée au sein de l'Union européenne depuis le Conseil européen de Tampere en 1999, qui souligne entre autres la promotion du co-développement.

L'idée d'une conditionnalité stricte faisant le lien entre la disposition d'un pays d'origine à reprendre ses concitoyens et des prestations suisses, notamment dans le domaine de l'aide au développement, a été abandonnée au profit d'une nouvelle base légale dans la loi fédérale sur les étrangers, entrée en vigueur le 1er janvier 2008.

Art. 100 Conventions internationales

¹ Le Conseil fédéral encourage les partenariats bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats dans le domaine des migrations. Il peut conclure *des accords visant à renforcer la coopération dans le domaine migratoire* et à lutter contre la migration illégale et ses conséquences négatives.

² Le Conseil fédéral peut conclure avec des Etats étrangers ou des organisations internationales des conventions sur:

- a. les visas et les contrôles à la frontière;
- b. la réadmission et le transit des personnes qui se trouvent en situation irrégulière en Suisse;
- c. le transit de personnes sous escorte policière, dans le cadre des accords de transit et de réadmission, y compris le statut juridique des agents d'escorte des Etats parties;
- d. le délai d'octroi de l'autorisation d'établissement;
- e. la formation et le perfectionnement professionnels;
- f. le recrutement de travailleurs étrangers;
- g. les prestations de services transfrontaliers;
- h. le statut juridique des personnes mentionnées à l'art. 98, al. 2.

³ Dans le cadre de conventions de réadmission et de transit, le Conseil fédéral peut, dans les limites de ses compétences, *accorder ou retirer le bénéfice de prestations ou d'avantages*. Il tient compte des obligations de droit international de la Suisse ainsi que de l'ensemble des relations existant entre la Suisse et l'Etat concerné.

⁴ Les départements compétents peuvent conclure avec des autorités étrangères ou des organisations internationales des arrangements sur l'application technique des conventions visées à l'al. 2.

En quoi cette disposition est-elle une nouvelle approche?

Les contraintes à l'intérieur de l'administration restent en principe les mêmes: chaque département a ses propres intérêts et aussi limites qui sont d'ordre juridique, financier mais aussi politique. Rien n'a changé non plus quant aux responsabilités pour la politique de migration qui reste du domaine de l' Office fédéral des migrations.

Au niveau international, chaque pays partenaire poursuit ses intérêts propres et est également soumis à des contraintes d'ordre légal et politique.

Une coordination interdépartementale - et donc une approche commune - augmente cependant les chances de faire une offre intéressante au pays partenaire. L'accès à d'autres domaines qui resteraient sinon fermés et la prise de conscience et la coordination au sein du gouvernement entre les différents offices et ministères permet en plus de défendre les intérêts suisses d'une manière coordonnée. L'existence d'une base légale à caractère contraignant mène à une politique plus cohérente institutionnalisée.

5. Partenariat de migration: mise en oeuvre concrète

En 2007, on a mené une enquête sous la direction de l'OIM, dans le but de clarifier la notion de ces partenariats au sein du gouvernement, mais aussi au niveau international.

Le premier pas de la mise en oeuvre concrète se fait au sein du comité «IAM - stratégie migratoire par pays»: le choix du pays ou de la région. Ce qui, à première vue, peut paraître facile est un sujet à discussions déjà à ce stade entre les différentes unités de l'administration. Quels sont donc les critères exacts? Uniquement un problème dans le domaine du retour, les moyens d'action à disposition ou une grande diaspora en Suisse?

Quelques conditions de base doivent en outre être réunies: à part un pays partenaire intéressé et ouvert à un partenariat, il faut une stabilité politique dans le pays partenaire, des relations bilatérales établies et des intérêts de politique migratoire dans des domaines différents. Il faut également un certain échange migratoire et une diaspora en Suisse.

La première région retenue pour un partenariat est les Balkans (Serbie, Bosnie Herzégovine, Kosovo). Ces pays ont été retenus pour leur importance stratégique en migration et les contacts multiples entretenus par les divers services intéressés en Suisse. Les premiers projets ont été discutés et le prochain pas est une formalisation de la relation avec les pays visés au moyen d'une convention.

Les projets concrets peuvent s'inscrire dans des projets ayant un rapport direct avec la migration et le domaine de retour ou ayant un rapport indirect avec la migration. Dans les lignes d'action directes, on trouve par exemple les domaines du retour et de réintégration, l'aide au retour, la prévention de la migration, la question des visas, le soutien aux structures de migration, la formation. Dans les lignes d'action indirectes, il y a des engagements possibles dans des domaines comme l'aide au développement, la question des "remittances", le domaine de santé ou encore le désendettement.

C'est l'ILR en tant qu'organe responsable de la mise en oeuvre des projets qui conçoit et accompagne les différents projets, notamment dans le domaine de la migration de retour. La durée d'un partenariat sera déterminée par les intérêts mutuels des deux parties; il est tout à fait envisageable d'avoir plusieurs partenariats en même temps. D'autres régions et pays sont actuellement soumis à une analyse pour un partenariat migratoire.

Conclusion

Ce nouveau instrument flexible, qui englobe à la fois la politique migratoire, extérieure et de développement, promet une meilleure gestion de la migration et du retour. Son ancrage juridique démontre l'importance que la question revêt pour la politique migratoire suisse.

Nous sommes en même temps conscients des limites de cet instrument, sachant que nous ne pouvons pas toujours satisfaire les attentes de nos partenaires - simplement par manque de ressources et par le fait que nous avons une centaine de pays d'origine et partenaires avec des besoins et attentes différents.

C'est la mise en oeuvre concrète et le développement des premiers partenariats qui montreront si cet instrument remplit les attentes et contribue à une meilleure gestion de la migration et mène à des changements effectifs dans la coordination intragouvernementale et la coopération intergouvernementale. Une évaluation et les expériences des pays partenaires montreront s'il y a une vraie plus-value pour les migrants et si on trouve ce juste équilibre des intérêts des pays impliqués qui est visé.