



Juin 2015

---

## **Suivi et évaluation des accords de partenariat dans le domaine migratoire**

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 12.3858

---

## Résumé

Le 14 décembre 2012, le Conseil national a adopté le postulat Amarelle (12.3858) sur proposition du Conseil fédéral. Le postulat demande notamment que soit menée une évaluation des partenariats conclus à ce jour dans le domaine des migrations (Bosnie et Herzégovine, Serbie, Kosovo, Nigéria, Tunisie). Le Département fédéral de justice et police DFJP (Secrétariat d'Etat aux migrations SEM), en étroite collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères DFAE (Direction politique DP et Direction du développement et de la coopération DDC), est chargé de répondre au postulat. Afin de réaliser un examen indépendant de cet instrument relativement nouveau que sont les partenariats migratoires, le comité pour la coopération en matière de migration internationale (IMZ-A) a décidé en automne 2013 d'effectuer une évaluation externe. Dans le cadre d'une procédure sur invitation, le choix concernant l'évaluation externe s'est porté sur l'offre de la Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG), qui a mis l'accent sur une exploitation qualitative d'entretiens et de documents.

Le bilan du rapport d'évaluation externe<sup>1</sup> sur l'efficacité et la valeur ajoutée du partenariat migratoire comme instrument de la politique extérieure de la Suisse en matière de migration est globalement positif. Les résultats de l'évaluation externe confirment que le partenariat migratoire est l'instrument adéquat pour intensifier la collaboration avec les pays d'origine et de transit à travers une prise en compte équilibrée des intérêts de toutes les parties concernées. Le rapport arrive à la conclusion que les partenariats migratoires reposent sur un rapport de force relativement équilibré entre la Suisse et les pays partenaires. De plus, une approche globale dans un esprit de partenariat, dans un domaine aussi sensible que celui de la migration, crée de la confiance et des possibilités supplémentaires de coopération dans le cadre de relations bilatérales. Les évaluateurs estiment qu'un des acquis les plus importants à ce jour est l'amélioration de la collaboration entre les différents services fédéraux et, partant, une plus grande cohérence de la politique migratoire. Bien que les mandats des divers départements et offices de la Confédération soient parfois mus par des intérêts différents, il existe une orientation commune des intérêts collectifs de la Suisse avec chacun des pays partenaires.

Selon les évaluateurs, il est nécessaire de prendre des mesures en ce qui concerne la communication sur les partenariats migratoires. Le rapport d'évaluation externe arrive à la conclusion que la perception des partenariats migratoires varie fortement selon le public, qui les associe souvent au nombre de demandeurs d'asile et à l'évolution de la migration illégale en Suisse ainsi qu'au nombre de renvois dans le pays de provenance. Le rapport d'évaluation externe confirme cependant qu'il n'est pas possible de démontrer un lien de causalité directe dans ce contexte. La migration est un phénomène complexe, et les facteurs qui poussent les personnes à migrer de manière générale ou, plus spécifiquement, à choisir un pays de destination particulier, sont extrêmement variés. L'évaluation montre en revanche clairement que la collaboration dans le cadre d'un partenariat migratoire permet aux procédures d'être plus fluides, notamment en ce qui concerne les retours.

Dans l'ensemble, l'évaluation confirme l'appréciation du Conseil fédéral quant à l'utilité des partenariats migratoires. Le rapport montre clairement la valeur ajoutée de ces partenariats en comparaison avec d'autres formes de collaboration dans le domaine de la migration. Il renforce le Conseil fédéral dans son soutien à cet instrument. Compte tenu de cet élément, mais aussi de la nécessité de fixer des priorités dans la politique extérieure en matière de migration, l'IMZ-A examinera en 2015 la possibilité de conclure d'autres partenariats migratoires. De plus, les partenariats migratoires existants doivent se poursuivre, mais la possibilité que leur intensité décroisse à plus long terme ou qu'ils prennent fin d'un commun accord doit être prise en compte.

---

<sup>1</sup> Independent Evaluation of Swiss Migration Partnerships: Final Report, Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG), 6 February 2015

## Table des matières

1.	Postulat.....	4
1.1.	Texte déposé et développement.....	4
1.2.	Avis du Conseil fédéral du 30 novembre 2012 .....	4
1.3.	Méthodologie .....	5
1.4.	Portée du rapport .....	5
2.	Cadre des partenariats migratoires .....	5
2.1.	Développement de l'instrument « partenariat migratoire » .....	5
2.2.	Base légale.....	6
2.3.	Buts et formes des partenariats migratoires .....	6
2.4.	Pilotage et mise en œuvre des partenariats migratoires .....	7
3.	Evaluation externe de l'instrument « partenariat migratoire » .....	8
3.1.	Schéma directeur et hypothèse d'effets des partenariats migratoires .....	8
3.2.	Objectifs et problématique de l'évaluation externe .....	9
3.3.	Résultats de l'évaluation .....	9
3.3.1.	Un bilan positif.....	9
3.3.2.	Un rapport de force équilibré.....	10
3.3.3.	Coopération et cohérence politique .....	10
3.3.4.	Des effets positifs dans d'autres domaines de la coopération bilatérale .....	10
3.3.5.	Communication .....	10
3.3.6.	La valeur ajoutée des partenariats migratoires.....	11
3.3.7.	Effets sur les mouvements migratoires.....	11
3.4.	Recommandations .....	13
4.	Evaluations du Conseil fédéral .....	14
4.1.	Evaluation générale .....	14
4.2.	Avis sur les recommandations et suite de la procédure .....	16

## Abréviations

CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
DDC	Direction du développement et de la coopération du Département fédéral des affaires étrangères
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
DP	Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères
DSH	Division Sécurité humaine du Département fédéral des affaires étrangères
fedpol	Office fédéral de la police
GIM	Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration
IDAG Migration	Groupe de travail interdépartemental « Politique extérieure dans le domaine de la migration et du retour »
IMZ-A ou comité IMZ	Comité pour la coopération en matière de migration internationale
LAsi	Loi sur l'asile, RS 142.31
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers, RS 142.20
LSEE	Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers
MGSOG	Maastricht Graduate School of Governance
MoU	Memorandum of Understanding (déclaration d'intention)
OASA	Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, RS 142.201
Org DFJP	Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police, RS 172.213.1
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations du Département fédéral de justice et police
Structure IMZ	Structure de coopération interdépartementale en matière de migration

## **1. Postulat**

Le postulat « Suivi et évaluation des accords de partenariat dans le domaine migratoire » a été déposé le 29 septembre 2012 par la conseillère nationale Cesla Amarelle, et adopté le 14 décembre 2012 par le Conseil national.

### **1.1. Texte déposé et développement**

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport de suivi et d'évaluation des accords de partenariat conclus par la Suisse, en particulier les accords de réadmission et de transit des personnes qui se trouvent en situation irrégulière en Suisse (art. 100, al. 2, let. b, de la loi fédérale sur les étrangers ; LEtr), ainsi que des négociations en cours. Il a également la tâche de proposer un mécanisme de suivi à long terme de leur mise en œuvre, à l'image de la communication adressée par la Commission européenne au Parlement européen (COM 2011 76 final).

Les partenariats dans le domaine des migrations sont un concept-cadre exploratoire pour différents types d'accords internationaux relatifs aux migrations. Ils sont marqués par un certain manque de transparence, en particulier vis-à-vis du Parlement. L'art. 100, al. 1, LEtr, ne contient ainsi pas de catalogue des contenus possibles et il n'y a pas conceptualisation contraignante de la norme-cadre de l'al. 1. En outre, peu de sources matérielles sont publiées à ce sujet. Cette formulation souple laisse le libre choix de la forme à l'autorité compétente - qui n'est pas désignée - pour conclure de tels partenariats. L'al. 1 ne dit pas non plus si le Conseil fédéral se voit éventuellement accorder une délégation de compétences fondée sur une loi spéciale lui permettant de conclure des traités dans le cadre de la procédure simplifiée. Les protocoles d'entente les accords de collaboration ou les protocoles non publiés sont considérés comme des partenariats migratoires au même titre que les coopérations codifiées.

Compte tenu du rôle désormais très important de ces accords dans le processus de retour et de leur interaction éventuelle en pratique avec les droits humains, il faudrait pouvoir mettre en place un suivi déterminant le nombre de réadmissions effectives au titre des accords de réadmission conclus et les zones d'intérêt prioritaires, et permettant l'évaluation des clauses utilisées, des procédures de retour spécifiques, des mesures d'incitation, du traitement des personnes après réadmission et des clauses de suspension. Il serait également important d'analyser la possibilité d'une approche commune avec l'Union européenne s'agissant des pays tiers qui ne coopèrent pas pour ce qui est de réadmettre leurs ressortissants. Le Parlement devrait pouvoir être associé à ce mécanisme de suivi et d'évaluation.

### **1.2. Avis du Conseil fédéral du 30 novembre 2012**

Dans son avis du 30 novembre 2012, le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat et signale qu'il est prévu que le comité pour la coopération en matière de migration internationale (IMZ-A) élabore un projet d'évaluation de l'instrument que constituent les partenariats migratoires.

En ce qui concerne l'évaluation, demandée par l'auteure du postulat, de la mise en œuvre des accords de réadmission, le Conseil fédéral indique dans son avis que les programmes mis sur pied par la Confédération en vue d'encourager le retour volontaire ont déjà été évalués à la suite du postulat Müller (11.3062 : Efficacité et coûts de l'aide au retour) et qu'il existe un mécanisme indépendant de suivi de l'exécution des mesures dans le domaine des retours forcés. Celui-ci repose en particulier sur la conformité au droit et l'adéquation des actions de l'Etat, afin notamment de veiller au respect des droits de l'homme. Depuis le mois de juillet 2012, ce suivi est assuré par la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT).

### 1.3. Méthodologie

Afin de réaliser un examen indépendant et neutre de cet instrument relativement nouveau que sont les partenariats migratoires, l'IMZ-A a décidé en automne 2013 d'effectuer une évaluation externe de ces partenariats. Un document d'orientation, projet et cahier des charges compris, a été élaboré à cette fin dans le cadre de la structure IMZ. Le projet prévoit de concentrer l'évaluation sur l'exploitation stratégique des partenariats migratoires, comme instrument de la politique extérieure en matière de migration. Dans le cadre d'une procédure sur invitation, le choix concernant l'évaluation externe s'est porté sur l'offre de la Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG). Cette institution bénéficie d'une grande expérience dans l'évaluation de projets en collaboration avec des gouvernements et des organisations internationales ainsi que d'une expertise précieuse et étendue dans le domaine de la migration. En tant qu'institution académique internationale, la MGSoG apporte en outre un regard extérieur. Pour son évaluation, la MGSoG a mis l'accent sur une exploitation qualitative d'entretiens et de documents. Au total, entre juillet et septembre 2014, 174 personnes ont été interrogées sur les accords migratoires dans le cadre de 118 entretiens semi-structurés en Suisse et dans les cinq pays partenaires. Des documents et données pertinents ont été analysés en complément.

### 1.4. Portée du rapport

Conformément à l'avis du Conseil fédéral du 30 novembre 2012, le présent rapport se concentre sur l'évaluation externe de l'instrument que constituent les partenariats migratoires et les recommandations qu'elle contient. Le rapport n'a en revanche pas explicitement pour objet les accords, ententes, programmes et projets convenus et mis en œuvre dans le cadre des partenariats migratoires. Comme le Conseil fédéral l'a expliqué dans son avis du 30 novembre 2012, il existe un suivi indépendant dans le domaine du retour forcé, lequel est assuré par la CNPT et surveille notamment le respect des dispositions en matière de droits de l'homme. Ce mécanisme de contrôle n'est pas en lien avec les partenariats migratoires et n'est par conséquent pas non plus objet du présent rapport.

## 2. Cadre des partenariats migratoires

### 2.1. Développement de l'instrument « partenariat migratoire »

L'idée de créer des partenariats migratoires a été lancée pour la première fois au niveau fédéral en 2004, dans le rapport du groupe de travail interdépartemental « Politique extérieure dans le domaine de la migration et du retour » (IDAG Migration). D'après ce rapport, l'objectif à long terme de la Suisse doit être d'établir des partenariats migratoires avec les pays d'origine et de transit des migrants. Les partenariats migratoires visent à concilier de manière équilibrée et juste les intérêts dans le contexte des problèmes que l'émigration, l'immigration et la réadmission posent aux pays impliqués<sup>2</sup>. En août 2004, le Conseil fédéral a décidé de profiter de la discussion sur la révision partielle de la loi sur l'asile (LAsi) pour intégrer les mesures positives consignées dans le cadre dudit rapport, dont le développement de partenariats migratoires. Il a cependant été décidé, sur proposition de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, d'intégrer les partenariats migratoires dans l'art. 25b de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)<sup>3</sup>. La LSEE a été remplacée le 1<sup>er</sup> janvier 2008 par la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) et la disposition de l'art. 25b a été reprise à l'art. 100.

<sup>2</sup> Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe "Aussenpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich", 2004 (disponible seulement en allemand, un résumé existe en français)

<sup>3</sup> BO 2005 E 381 (disponible seulement en allemand, un résumé existe en français)

La Suisse a conclu des partenariats migratoires sur cette base en 2009 et 2010 avec les pays des Balkans occidentaux (Bosnie et Herzégovine, Serbie et Kosovo). Un partenariat migratoire a ensuite été conclu avec le Nigéria en 2011 puis avec la Tunisie en 2012. Les conditions à réunir pour la mise en œuvre d'un partenariat migratoire sont des intérêts substantiels de la Suisse en manière de politique migratoire, la volonté partagée d'intensifier la collaboration dans le domaine de la migration, des relations particulièrement bien établies entre la Suisse et le pays partenaire ainsi qu'un certain niveau de stabilité et bonne gouvernance dans le pays partenaire.

## 2.2. Base légale

L'art. 100 LEtr règle la conclusion de traités internationaux dans le domaine des migrations. Selon l'al. 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. » Cet alinéa correspond à l'ancien art. 25b, al. 1<sup>4</sup>, LSEE, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 (cf. chiffre 2.1).

Il ressort des principes contenus à l'al. 1 en ce qui concerne l'encouragement des partenariats migratoires, d'une part, et la compétence en matière de conclusion d'accords sur la coopération dans le domaine migratoire, d'autre part, que la disposition sur les partenariats migratoires n'accorde aucune compétence supplémentaire au Conseil fédéral pour conclure des traités internationaux<sup>5</sup>. Les engagements qui sont pris dans le cadre de partenariats migratoires doivent au contraire reposer sur des bases légales pour la conclusion desquelles le Conseil fédéral a compétence, ou qui doivent être soumises au Parlement pour autorisation.

Les compétences du Conseil fédéral en matière de conclusion d'accords dans des domaines spécifiques comprennent les points réglementaires énumérés à l'al. 2 pour les accords dans le domaine migratoire. Ainsi, la let. e constitue par exemple la base légale de la conclusion d'accords sur les stagiaires (dispositions d'exécution à l'art. 42 OASA<sup>6</sup>). La let. b règle les accords de réadmission et de transit. Dans les autres domaines spécifiques, la compétence en matière de conclusion d'arrangements est déléguée aux départements compétents sur le plan technique (art. 100, al. 4 et 5, LEtr).

## 2.3. Buts et formes des partenariats migratoires

Le législateur a volontairement laissé ouverte la disposition sur les partenariats migratoires à l'art. 100, al. 1, LEtr, afin de rendre aussi souple que possible le choix de la forme et des thèmes, compte tenu du contexte du pays concerné. Les partenariats migratoires sont en premier lieu des déclarations d'intentions bilatérales en vue d'une coopération renforcée et globale dans le domaine migratoire. Ils visent à concilier de manière équilibrée et juste les intérêts dans le contexte des défis posés aux pays impliqués en tant que pays de provenance, de transit ou de destination. Les contenus et les instruments nécessaires pour atteindre l'objectif sont développés en commun en fonction des différents défis que pose la migration au pays partenaire et en fonction de ses demandes. Ils sont ensuite étoffés progressivement dans le cadre d'une collaboration continue<sup>7</sup>. Les partenariats migratoires ne sont limités ni par un cadre temporel, ni par l'orientation thématique (dans la limite du domaine migratoire). En conséquence, leurs contenus ne sont pas définis plus avant à l'art. 100, al. 1, LEtr.

---

<sup>4</sup> art. 25b LSEE : par. 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.

<sup>5</sup> BO 2005 E 381 (disponible seulement en allemand, un résumé existe en français)

<sup>6</sup> Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative du 24 octobre 2007, RS 142.201

<sup>7</sup> IDAG Migration, Rapport final de mars 2004, p. 13.

Il ressort de la première partie de l'art. 100, al. 1, dans les deux premières phrases (« Le Conseil fédéral encourage ... » « Il peut conclure des accords. »), que les partenariats migratoires ne sont en principe pas liés à la conclusion de traités internationaux. Outre ces derniers, les memoranda of understanding, qu'ils aient force obligatoire ou pas, de même que les autres textes n'ayant pas force obligatoire (arrangements<sup>8</sup> ou protocoles, par ex.) sont donc aussi considérés comme des partenariats migratoires, pour autant qu'ils poursuivent l'objectif général de mettre en place un partenariat migratoire.<sup>9</sup> Il faut de plus s'assurer que la Suisse fait preuve de cohérence et d'uniformité, ce qui exige la coordination et la coopération des départements concernés (« *whole-of-government approach* »).

Les cinq partenariats migratoires actuels ont été conclus à travers des memoranda of understanding (MoU) « sur la mise en place d'un partenariat migratoire »<sup>10</sup> respectivement « sur la conclusion d'un partenariat migratoire »<sup>11</sup>.

Comme cela est exposé au chiffre 2.2, l'art. 100, alinéa 1, LETr, ne contient aucune compétence supplémentaire pour le Conseil fédéral en matière de conclusion de traités internationaux. Le partenariat migratoire forme par contre un cadre pour discuter, de manière institutionnalisée, de la mise en œuvre de traités, d'accords et de mesures de politique extérieure en matière de migration, par exemple des traités de réadmission, des programmes de réintégration et des traités dans le domaine des visas, dont le Conseil fédéral est responsable en vertu d'autres fondements juridiques. La compétence de conclure des accords découle ici de la loi sur les étrangers elle-même. Il n'est toutefois pas exclu que des accords que le Conseil fédéral n'a pas la compétence de conclure soient souhaités dans le cadre de partenariats migratoires et que ceux-ci doivent par conséquent être soumis au Parlement. Selon l'art. 13, al. 2, de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP)<sup>12</sup>, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) du DFJP est compétent, en accord avec le DFAE, en matière de négociation et de mise en œuvre de partenariats migratoires.

#### **2.4. Pilotage et mise en œuvre des partenariats migratoires**

La création et la mise en œuvre efficace de partenariats migratoires exigent une collaboration étroite de tous les organes de l'administration fédérale qui traitent de la politique extérieure de la Suisse en matière de migration. Seule une collaboration interdépartementale étroite dans le cadre de la structure IMZ permet de garantir la cohérence des activités menées dans le cadre des partenariats migratoires avec les politiques sectorielles des offices concernés. Tandis que l'orientation stratégique des partenariats migratoires est fixée au niveau de la séance plénière du groupe de travail interdépartemental sur la migration (GIM) et coordonnée au niveau du comité IMZ, les différents travaux de soutien correspondant sont du ressort du groupe de travail IMZ compétent (Balkans occidentaux, Afrique du Nord, Nigéria)<sup>13</sup>. Concrètement, les détails des projets spécifiques sont discutés au sein de ce groupe, et la position suisse est consolidée. Le financement de programmes et de projets est assuré par les moyens du Département fédéral de justice et police (DFJP), du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)<sup>14</sup>.

Des rencontres d'experts régulières (une à deux fois par an) viennent concrétiser les partenariats migratoires au niveau bilatéral. Grâce à ces rencontres et à une étroite coopération, assurée par les

<sup>8</sup> Rapport sur la migration 2007 de l'Office fédéral des migrations ODM, p.46.

<sup>9</sup> IDAG Migration, Rapport final de mars 2004, p. 11.

<sup>10</sup> MoU avec la Bosnie et Herzégovine, le Serbie, le Kosovo et la Tunisie

<sup>11</sup> MoU avec le Nigéria

<sup>12</sup> Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police, RS 172.213.1

<sup>13</sup> Rapport sur la coopération en matière de migration internationale, dont le Conseil fédéral a pris connaissance, en l'approuvant, le 16 février 2011.

<sup>14</sup> DFJP (Secrétariat d'Etat aux migrations SEM, Office fédéral de la police fedpol), DFAE (Direction du développement et de la coopération DDC, Division Sécurité humaine DSH), DEFR (Secrétariat d'Etat à l'économie SECO).

représentations suisses dans les pays partenaires, les deux pays partenaires redéfinissent régulièrement leurs intérêts, les accordent à l'interne et les communiquent aussi au pays partenaire. Les partenariats migratoires se distinguent des accords de réadmission et des accords en matière de migration par une approche thématique plus large. Les accords de réadmission se bornent à définir les conditions et modalités de la réadmission. Les accords en matière de migration, au-delà de la réadmission, ne prévoient quant à eux que l'octroi d'une aide au retour, le soutien des autorités de migration et la possibilité de projets d'aide structurelle visant à réduire les disparités entre les personnes rapatriées et la population locale.

Le Conseil fédéral adresse chaque année depuis 2011 à l'Assemblée fédérale un rapport sur les activités de politique extérieure de la Suisse en matière de migration. Ce rapport mentionne aussi de manière transparente les principaux développements dans les partenariats migratoires existants.

### **3. Evaluation externe de l'instrument « partenariat migratoire »**

#### **3.1. Schéma directeur et hypothèse d'effets des partenariats migratoires**

Le schéma directeur des partenariats migratoires a été développé dans le but de mieux utiliser les opportunités offertes par la migration, tout en relevant les défis posés aux sociétés actuelles par la croissance en volume et en complexité des mouvements migratoires et l'augmentation générale de la mobilité au niveau mondial. Un partenariat migratoire crée le cadre général pour tous les aspects de la coopération dans le domaine de la migration entre la Suisse et le pays partenaire correspondant.

Les partenariats migratoires comprennent en général les domaines suivants : le renforcement des structures de l'Etat dans le pays de provenance ; la protection et le respect des droits humains pour les réfugiés, les déplacés internes et les migrants en danger ; le soutien dans la lutte contre les passeurs et la traite d'êtres humains ; la migration régulière (par ex. politique en matière de visa, séjours de formation ou formation continue) ; la prévention de la migration illégale ; la réadmission, l'encouragement au retour volontaire et la réintégration ; la migration et le développement ; la coopération policière, la gestion et la protection des frontières. Les intérêts mis en avant par le pays partenaire concernent aussi les défis généraux de la migration internationale, sans forcément qu'il y ait un lien avec la Suisse.

L'hypothèse d'effets formulée pour cet instrument est donc que les partenariats migratoires, sur la base d'une compréhension commune et grâce à un renforcement de la coopération, ouvrent des possibilités pour trouver des solutions constructives aux défis de la migration, pour encourager les opportunités et pour créer des synergies entre les différents acteurs impliqués dans la politique de migration. L'objectif supérieur d'un partenariat migratoire est composé de trois éléments :

- La migration doit être traitée de manière globale et cohérente, d'où la nécessité d'associer les différents départements ou ministères en Suisse et dans les pays partenaires et d'adopter une approche interdépartementale (« whole-of-government approach ») ;
- Un compromis équilibré doit être atteint entre les intérêts de la Suisse, du pays partenaire et des migrants eux-mêmes (gagnant-gagnant-gagnant) ;
- Des relations basées sur la continuité et la confiance doivent être établies afin de pouvoir réagir de manière rapide et efficace aux opportunités et défis de la migration.

Les cinq partenariats migratoires existants<sup>15</sup> de la Suisse ont été conclus dans des circonstances et des contextes variés avec des défis portant sur des points différents. Les partenariats avec les pays des Balkans occidentaux reposent sur une coopération de longue date avec la Suisse dans le domaine de la migration, une relation qui trouve son origine autant dans la migration régulière vers le marché du travail suisse et la diaspora qui y est liée que dans l'accueil de réfugiés et de déplacés pendant les guerres des Balkans. Les partenariats avec le Nigéria<sup>16</sup> et la Tunisie<sup>17</sup>, à l'opposé, ont vu le jour pendant des périodes de tensions ou de bouleversements politiques.

### **3.2. Objectifs et problématique de l'évaluation externe**

Le mandat confié à la MGSOG avait pour objectif d'obtenir une évaluation des résultats des cinq partenariats migratoires existants qui soit indépendante et fondée sur des données probantes. L'accent devait être mis sur l'identification des facteurs de réussite, les lacunes existantes et les possibilités d'amélioration de l'instrument, et aussi sur la comparaison avec d'autres formes de coopération bilatérale en matière de migration. Les résultats de l'évaluation doivent contribuer à informer le public intéressé de manière transparente sur les objectifs, les attentes et la mise en œuvre concrète des partenariats migratoires.

Les quatre questions suivantes ont servi de base à l'évaluation :

1. Dans quelle mesure les intérêts et objectifs, tant de la Suisse que des pays partenaires, ont-ils été atteints ?
2. Quels sont les effets constatés des partenariats migratoires ?
3. Les partenariats migratoires rendent-ils possible un compromis équilibré entre les intérêts des différents acteurs ?
4. Dans quelle mesure l'hypothèse d'effets de l'instrument que constituent les partenariats migratoires est-elle vérifiée ?

### **3.3. Résultats de l'évaluation**

#### **3.3.1. Un bilan positif**

En partant des quatre problématiques centrales, le rapport d'évaluation tire un bilan globalement positif de l'effet et de la valeur ajoutée des partenariats migratoires comme instrument de la coopération bilatérale en matière de migration. L'évaluation montre que les partenariats migratoires de la Suisse couvrent un large spectre des intérêts et objectifs des deux pays impliqués et sont ainsi en accord avec l'approche selon laquelle la migration doit être considérée dans une perspective globale. La souplesse de l'instrument permet de prendre en compte les différents contextes de manière appropriée et ainsi d'élaborer l'instrument en fonction des objectifs posés ; dans le même temps, il est possible d'identifier certains thèmes clés qui doivent être traités dans tous les partenariats. Il s'agit notamment d'aspects particuliers du retour et de la réadmission de demandeurs d'asile déboutés ainsi que de la migration et du développement.

---

<sup>15</sup> Bosnie et Herzégovine (14 avril 2009 à Reichenau-Tamins), Serbie (30 juin 2009 à Belgrade), Kosovo (3 février 2010 à Berne), Nigéria (14 février 2011 à Berne) et Tunisie (11 juin 2012 à Tunis)

<sup>16</sup> Le déclencheur a notamment été l'incident tragique du 17 mars 2010 à l'aéroport de Zurich, lorsqu'un jeune Nigérian est décédé pendant le renvoi.

<sup>17</sup> La conclusion du partenariat migratoire avec la Tunisie faisait partie de l'engagement accru de la Suisse en Afrique du Nord à la suite des bouleversements politiques liés au Printemps arabe en 2011.

### **3.3.2. Un rapport de force équilibré**

L'un des principaux enseignements de l'évaluation est que les partenariats migratoires existants correspondent en grande partie aux objectifs fixés et reflètent un rapport de force équilibré entre les pays partenaires. Des déséquilibres inévitables découlent du fait que la Suisse finance le partenariat migratoire. Selon les évaluateurs, cette asymétrie est toutefois atténuée par un schéma directeur large et souple qui permet aux deux partenaires d'exprimer de manière égale leurs intérêts selon les besoins et objectifs respectifs. Les partenariats migratoires sont entendus comme des processus. Il est admis que les pays partenaires, en particulier, seront à l'avenir encore mieux à même, compte tenu du développement du partenariat et de l'approfondissement des relations, de discuter de manière active de nouveaux défis et des lacunes existantes, et que la relation de confiance établie offre une base à la recherche de solutions communes.

### **3.3.3. Coopération et cohérence politique**

Selon les évaluateurs, une des réalisations les plus importantes est l'amélioration de la coopération entre les différents services fédéraux et la cohérence politique ainsi obtenue dans le domaine de la migration. Bien que les mandats des divers départements et offices de la Confédération poursuivent des intérêts parfois différents, il existe une orientation commune des intérêts collectifs de la Suisse avec chacun des pays partenaires. Les dialogues bilatéraux réguliers, qui incluent tous les acteurs pertinents, contribuent de manière essentielle à produire les effets voulus, tant au sein de l'administration que vis-à-vis des partenaires.

### **3.3.4. Des effets positifs dans d'autres domaines de la coopération bilatérale**

D'autres effets positifs des partenariats migratoires (appelés *Spillover effects*) ont, selon les évaluateurs, été constatés dans les trois domaines suivants, en particulier : 1) l'amélioration de la collaboration interministérielle dans les pays partenaires ; 2) la complémentarité entre les progrès réalisés dans les partenariats migratoires et d'autres processus pertinents pour les pays partenaires (par ex. la libéralisation des visas) ; et 3) la meilleure inclusion de la migration dans les stratégies nationales de développement des pays partenaires.

L'approche globale et le principe de partenariat dans une thématique aussi sensible que celle de la migration créent en outre de la confiance et des possibilités d'autres coopérations dans le cadre des relations bilatérales. Dans le cas du Nigéria, par exemple, on peut supposer que les relations établies dans le cadre du partenariat migratoire ont aussi eu des effets positifs sur le dialogue dans le domaine des droits humains.

### **3.3.5. Communication**

Selon les évaluateurs, une analyse des rapports rédigés sur l'instrument que constitue le partenariat migratoire en soi et sur la mise en œuvre de projets spécifiques a entraîné plusieurs constatations. Tandis que les rapports consacrés à certains projets concrets s'avèrent souvent positifs, les rapports, plutôt critiques, voire négatifs, sur les conséquences politiques et la valeur ajoutée de l'instrument mènent souvent à la conclusion qu'il y a peu de sources matérielles et d'informations accessibles au public. Développer une stratégie de communication pourrait, d'une part, encourager à établir des rapports éclairés, objectifs et différenciés, et, d'autre part, contribuer à dissiper les malentendus les plus répandus.

### 3.3.6. La valeur ajoutée des partenariats migratoires

La valeur ajoutée des partenariats migratoires en comparaison avec d'autres approches de la coopération bilatérale dans le domaine de la migration est résumée en cinq points dans le rapport d'évaluation :

1. En comparaison avec d'autres instruments de la coopération bilatérale dans le domaine de la migration, les partenariats migratoires couvrent **un large spectre de thèmes**. Outre les thèmes traditionnels de la réadmission, de l'aide au retour, de la politique en matière de visa ou de la lutte contre la traite d'êtres humains, d'autres questions font partie intégrante des partenariats migratoires, telles que les questions de synergie entre migration et développement, ou encore celles touchant aux droits humains des migrants.
2. Les partenariats migratoires institutionnalisent et légitiment **une coopération à long terme**. Ils sont l'expression de la volonté de deux Etats de coopérer de manière plus globale, plus intensive et sous une forme privilégiée dans le domaine de la migration. La forme institutionnalisée de la coopération améliore la transparence et garantit un traitement groupé, dans un cadre défini, des différents thèmes. L'éventuelle crainte que le partenaire de négociation concerné agisse avec des intentions cachées est ainsi amoindrie.
3. Les partenariats migratoires reposent sur la **réciprocité**. Leur forme souple et globale est aussi intéressante pour la Suisse que pour les pays partenaires.
4. Les partenariats migratoires sont souples et créent un capital social qui « jette des ponts » (« **bridging capital** ») et peut en tout temps être activé en cas de problème. La confiance établie par les partenariats migratoires, qui repose sur un échange régulier entre les gouvernements, permet de traiter les défis ensemble et de manière efficace. L'introduction, en 2011, de la procédure en 48 heures pour les demandeurs d'asile en provenance de Serbie et de Bosnie et Herzégovine a par exemple été discutée dans le cadre des dialogues bilatéraux.
5. Les partenariats migratoires se concentrent sur des **solutions globales à long terme**. Par comparaison avec d'autres négociations bilatérales, qui ont tendance à cesser une fois la solution trouvée ou lorsque les circonstances ont changé, un partenariat migratoire est axé sur des relations multiples et à long terme qui créent aussi une base pour des demandes qui pourraient survenir dans le futur.

### 3.3.7. Effets sur les mouvements migratoires

Souvent, le public associe directement les partenariats migratoires au nombre de demandeurs d'asile et à l'évolution de la migration illégale en Suisse ainsi qu'au nombre de renvois dans le pays de provenance. Il est attendu qu'un partenariat migratoire ait des conséquences directes sur l'évolution de ces chiffres. Le rapport d'évaluation externe confirme cependant qu'il n'est pas possible de démontrer un lien de causalité directe dans ce contexte. La migration est un phénomène complexe, et les facteurs qui poussent les personnes à migrer de manière générale ou, plus spécifiquement, à choisir un pays de destination particulier, sont extrêmement variés. Les facteurs d'incitation sont très différents dans les cinq pays partenaires. Le manque de possibilité de travail et de formation peut cependant constituer un facteur d'incitation central poussant à la migration vers un autre pays, notamment la Suisse. Il convient aussi de prendre en compte le fait que les schémas migratoires ne se déroulent en règle générale pas de manière linéaire d'un pays d'origine vers un pays de destination. Les conditions dans les pays de transit devraient par conséquent elles aussi être prises en considération dans l'analyse des statistiques de l'asile. Face à la complexité de cette problématique, il ne serait donc pas réaliste de supposer que les partenariats migratoires peuvent avoir une influence mesurable sur la décision d'émigrer ou non, ou encore qu'ils font paraître la Suisse moins attirante comme pays de

destination. Dans le même temps, il est justifié d'attendre que les efforts consentis dans le cadre des partenariats aient aussi, à moyen terme, des effets positifs sur la migration illégale et la coopération dans le domaine des retours. Certaines déclarations sur les effets des partenariats migratoires se vérifient effectivement dans l'analyse des chiffres de l'asile et des renvois. Cependant, ceux-ci dépendent fortement du contexte du pays et doivent être interprétés à la lumière d'événements spécifiques.

#### Evolution du nombre de demandes d'asile

L'analyse du nombre de demandes d'asile présente certaines tendances et évolutions récurrentes dans les cinq partenariats : à l'exception du Nigéria, on distingue tout d'abord une augmentation du nombre des demandes dans la période qui suit immédiatement la conclusion du partenariat migratoire correspondant. Selon le rapport d'évaluation, cette augmentation n'a toutefois pas de lien direct avec la signature des partenariats migratoires ; elle est plutôt imputable à des facteurs externes, notamment les faibles possibilités d'emploi dans d'autres pays cibles européens à cause de la crise financière. Dans le cas de la Bosnie et Herzégovine et de la Serbie, le processus de libéralisation des visas pour l'espace Schengen a en outre joué un rôle important dans l'augmentation des demandes d'asile. Un recul continu des demandes de ressortissants de ces deux pays a par contre pu être constaté après l'introduction de la procédure en 48 heures en 2011 ; et c'est surtout grâce aux relations privilégiées dans le cadre du partenariat que cette procédure a pu être mise en œuvre de manière efficace. Le nombre de demandes d'asile de ressortissants du Kosovo n'a été enregistré que depuis l'indépendance du pays en 2008. Immédiatement après l'indépendance, une augmentation marquée des demandes a été constatée, et depuis la signature du partenariat migratoire en 2010, les chiffres sont restés relativement stables. Les conséquences du système de Dublin forment une autre tendance, observée en particulier dans le cas de la Tunisie et du Nigéria. Dans près de 80% des demandes d'asile issues de ces deux pays, il s'agit de cas Dublin, c.-à-d. de personnes qui ont déposé une demande d'asile dans un autre pays membre de Dublin ou qui sont arrivés en Suisse par ce pays. Cet état de fait laisse à penser que la modification des conditions de vie dans des pays européens frontaliers peut représenter un facteur incitatif important. Il s'agit donc, au niveau thématique, plutôt d'un phénomène migratoire intra-européen sur lequel les partenariats migratoires n'ont que peu de possibilités d'influer. Le nombre de demandes d'asile émanant de Tunisie a crû de manière significative dans le contexte de la révolution entre 2010 et 2011, mais il est en baisse continue depuis lors.

La comparaison avec l'évolution du nombre des demandes d'asile issues des cinq pays partenaires dans plusieurs pays cibles européens (France, Allemagne, Italie et Suède) montre que les mouvements migratoires en Suisse sont comparativement faibles. Le nombre de demandes d'asile émanant de Bosnie et Herzégovine a ainsi plus que doublé en Allemagne entre 2012 et 2013. En Suisse, le nombre de demandes d'asile provenant des pays partenaires, à l'exception du Nigéria, est resté relativement constant de 2008 à 2013, ou a même baissé.

#### Evolution du nombre des retours

L'analyse, par l'équipe d'évaluation, du nombre de retours de ressortissants des cinq pays partenaires a révélé que les partenariats migratoires exercent une influence positive sur la coopération dans le domaine des retours. Cet aspect est aussi clairement ressorti des entretiens menés par les évaluateurs et est confirmé par plusieurs indicateurs, parmi lesquels :

- Dans le cas de la **Serbie**, le nombre de rapatriements sous contrainte a baissé, tandis que le nombre de retours volontaires a fortement augmenté pour la même période.
- Le nombre de rapatriés au **Kosovo** a augmenté de manière continue depuis 2008.

- Dans un entretien, des représentants gouvernementaux du **Nigéria** ont fait l'éloge de la bonne coopération dans le domaine des retours, en partie le programme d'aide au retour, qui a favorisé le retour volontaire de plus de 500 ressortissants nigériens.
- 15 missions d'identification ont eu lieu depuis la signature du partenariat migratoire avec le **Nigéria**. Le taux de reconnaissance au cours de ces missions est depuis monté à 93%.
- Le nombre de retours vers la **Tunisie** a augmenté de manière exponentielle depuis 2011.

Les mouvements migratoires réagissent à des facteurs externes qui vont au-delà des possibilités d'influence d'un partenariat migratoire. La coopération dans le cadre d'un partenariat migratoire permet toutefois des procédures fluides, notamment dans le domaine des retours. C'est ce qui ressort en particulier des entretiens réalisés dans le cadre de cette évaluation. Les relations au niveau opérationnel institutionnalisées par le partenariat migratoire déploient avant tout dans le domaine des retours leurs effets positifs et les premières tendances montrent que les partenariats migratoires peuvent à long terme mener à un recul du nombre de dossiers en suspens.

### 3.4. Recommandations

L'équipe d'évaluation a élaboré un total de neuf recommandations sur la base des résultats de l'étude :

1. **Les partenariats migratoires existants de la Suisse doivent se poursuivre** : on peut supposer que les partenariats gagneront en maturité au fil des ans. Plutôt que de mettre fin aux partenariats, ceux-ci pourraient être transformés en accords latents et être réactivés en cas de besoin. En ce qui concerne les pays des Balkans occidentaux, l'adhésion à l'UE marquerait une fin naturelle aux partenariats des trois pays partenaires. Le partenariat migratoire avec la Tunisie, en revanche, est encore très récent et offrira des occasions d'étendre encore les domaines de coopération. Pour ce qui est du Nigéria, le rapport estime que mettre fin aujourd'hui au partenariat migratoire aurait des coûts d'opportunité trop élevés.
2. **Les dialogues sur la migration doivent demeurer un élément clé des partenariats migratoires** : même si l'organisation de rencontres régulières entre les pays partenaires est coûteuse, l'évaluation a montré que tous les partenaires les ont trouvées très importantes. Entretenir un dialogue actif permet en particulier des réactions rapides et efficaces à des défis aigus dans le domaine migratoire.
3. **Conclure de nouveaux partenariats** : l'évaluation arrive à la conclusion que les partenariats migratoires sont un instrument utile grâce auquel la Suisse peut atteindre ses objectifs. La possibilité de conclure de nouveaux partenariats migratoires doit par conséquent être prise en considération. Il convient toutefois de garder à l'esprit que, pour fonctionner, les partenariats migratoires exigent des ressources considérables en personnel.
4. **Choix des pays partenaires** : tandis que les rapatriements constituent un sujet central des partenariats migratoires en cours, de futurs partenariats migratoires ne doivent pas être uniquement conclus avec des pays qui présentent des défis dans ce domaine. D'autres domaines, tels que le lien entre migration et développement ou encore la garantie de la cohérence politique, sont des thèmes importants que ces partenariats doivent aussi couvrir. D'autres pays, comme la Turquie, sont ainsi des candidats potentiels à de futurs partenariats.
5. **Les lacunes et les omissions identifiées au sein des partenariats migratoires dans le cadre de cette évaluation doivent être abordés** : cette évaluation a constitué pour les acteurs des deux côtés un moment opportun pour réfléchir à l'état actuel des partenariats. Ce

processus a permis d'identifier des lacunes thématiques qui sont maintenant examinées et devraient être discutées lors d'un futur dialogue sur la migration.

6. **Tester des partenariats migratoires multilatéraux** : en se basant sur les partenariats migratoires qui existent avec le Nigéria ou le Kosovo, il devrait être possible de tester des partenariats multilatéraux dans lesquels au moins un pays supplémentaire est impliqué. Il est recommandé de prendre en considération les pays d'origine principaux des cas Dublin en Suisse comme candidats dans ce cadre. Impliquer ces pays dans les discussions permettrait d'identifier des intérêts et défis communs et de développer des solutions constructives.
7. **Développer une stratégie de communication** : il est nécessaire de dissiper certains des malentendus les plus répandus sur les partenariats migratoires et leurs possibilités, par exemple le fait qu'ils pourraient stopper l'immigration de demandeurs d'asile. Il serait ainsi utile de rendre plus d'informations accessibles au public afin d'obtenir dans les médias une communication sur les statistiques de la migration qui soit à la fois informative et objective.
8. **Diffuser les expériences et résultats de recherche dans d'autres pays** : compte tenu des expériences principalement positives avec les partenariats migratoires, il est recommandé de partager ces expériences, en particulier du point de vue d'une approche interdépartementale, de la cohérence politique et des rencontres régulières. La mise en œuvre d'un partenariat migratoire par un autre pays pourrait révéler dans quelle mesure cet instrument est transmissible comme modèle pour la coopération bilatérale dans le domaine de la migration.
9. **Mener d'autres évaluations** : il est trop tôt pour évaluer de manière appropriée les effets des partenariats migratoires, en particulier dans le cas de la Tunisie. Une solution à ce problème serait de réaliser une deuxième évaluation dans trois à cinq ans sur la base de l'évaluation actuelle. Une évaluation similaire pourrait être réalisée dans des pays avec lesquels la Suisse travaille dans le domaine de la migration, mais n'a toutefois pas de partenariat migratoire, ce afin d'examiner dans quelle mesure les partenariats migratoires se distinguent réellement d'autres instruments de la coopération bilatérale.

#### 4. Evaluations du Conseil fédéral

##### 4.1. Evaluation générale

- Le Conseil fédéral partage le bilan globalement positif de l'évaluation externe sur les effets et la **valeur ajoutée des partenariats migratoires comme instrument de la politique extérieure de la Suisse dans le domaine de la migration**. Cet instrument a été créé dans le but d'intensifier la coopération avec les pays de provenance et de transit en prenant en compte de manière équilibrée les intérêts de toutes les parties. Une solution globale aux questions migratoires doit par ailleurs être recherchée<sup>18</sup>. Les résultats de l'évaluation externe confirment l'impression du Conseil fédéral selon laquelle un partenariat migratoire est l'instrument approprié pour atteindre ces objectifs.
- **Assurer la cohérence de la politique extérieure de la Suisse dans le domaine de la migration et l'équilibre entre les différents intérêts des offices fédéraux impliqués** présuppose une étroite coopération interdépartementale dans la création et la mise en œuvre des partenariats migratoires. La structure IMZ déployée par le Conseil fédéral en 2011 fournit le cadre à cette harmonisation entre les services impliqués de l'administration fédérale. L'évaluation externe a confirmé que l'échange régulier mène à une perception différenciée et à plus de compréhension à l'égard des différents intérêts et mandats des offices fédéraux compétents. La compréhension mutuelle au sein de l'administration fédérale constitue à son

<sup>18</sup> Rapport sur la coopération en matière de migration internationale, février 2011

tour la base pour formuler les intérêts collectifs de la Suisse et contribue en grande partie à une meilleure cohérence politique. La coordination dans le cadre de la structure IMZ entraîne en outre une plus grande transparence, tant au sein de l'administration fédérale que vis-à-vis du Parlement, grâce au rapport consacré aux activités de politique extérieure de la Suisse dans le domaine de la migration qui est remis chaque année à l'Assemblée fédérale.

- Le Conseil fédéral constate que **les relations de la Suisse avec les cinq pays partenaires dans le domaine de la migration** se sont renforcées et diversifiées depuis la signature des partenariats migratoires. Les rencontres bilatérales régulières dans le cadre des partenariats migratoires entre la Suisse et ses pays partenaires ainsi que le renforcement de la confiance qui y est associé ont permis de compléter les thèmes traditionnels de la coopération bilatérale dans le domaine de la migration par des domaines innovants. L'approche globale et le partenariat créent en outre, dans une thématique aussi sensible que la migration, de la confiance et des possibilités de coopérations supplémentaires dans le cadre des relations bilatérales générales.
- Outre les thèmes traditionnels de la réadmission, l'aide au retour, la politique de visa ou la lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants, des questions en lien avec l'exploitation des synergies entre migration et développement ainsi que dans le domaine des droits humains des migrants font partie intégrante des partenariats migratoires. Contrairement aux accords de réadmission ou aux accords en matière de migration, qui ont exclusivement ou en priorité pour objectif de fixer les modalités de l'identification de ressortissants de l'Etat contractant et de leur réadmission rapide et sûre, **dans le cadre d'un partenariat migratoire, la coopération en matière de retours ne joue pas obligatoirement un rôle central**. Le règlement de la coopération en matière de retours ne constitue qu'une partie des thématiques traitées dans le cadre du partenariat migratoire.
- L'approche migratoire globale bénéficie autant à la Suisse qu'aux pays partenaires et est très appréciée par les deux parties. Elle contribue à ce que **les intérêts de toutes les parties impliquées au sein du partenariat migratoire soient pris en compte de manière égale**. Le déséquilibre potentiel résultant du rôle de financeur des partenariats migratoires assumé par la Suisse est en grande partie compensé par le cadre souple des partenariats, qui permet de prendre en compte les besoins et intérêts locaux, et par la forme privilégiée de la coopération. Cette estimation est partagée par les représentants des pays partenaires accueillis dans le cadre de l'évaluation et correspond aussi à la perception du Conseil fédéral.
- Dans ce contexte, la **souplesse assurée par l'art. 100, al. 1, LETr, à l'instrument que constitue le partenariat migratoire** est centrale. Le contenu d'un partenariat migratoire doit être délibérément développé en commun, selon les intérêts des deux Etats, et être adapté aux préoccupations changeantes au fil des ans. Ce serait ainsi mal comprendre et aller à l'encontre du principe du partenariat que d'encourager à fixer de manière unilatérale et définitive, dans une loi ou une ordonnance, le contenu des partenariats migratoires.

Dans son ensemble, l'évaluation confirme l'estimation du Conseil fédéral quant à l'utilité des partenariats migratoires. Le rapport montre clairement la valeur ajoutée des partenariats migratoires par comparaison avec les autres formes de coopération dans le domaine de la migration, et renforce le Conseil fédéral dans sa position en faveur de cet instrument.

#### 4.2. Avis sur les recommandations et suite de la procédure

La conclusion centrale du rapport de l'évaluation externe est que **les partenariats migratoires existants doivent se poursuivre**. Les partenariats migratoires sont l'instrument approprié pour mettre en œuvre de manière efficace les intérêts de la Suisse dans le domaine de la migration. Y mettre fin aujourd'hui nuirait probablement de manière considérable à la réputation de la Suisse dans les pays partenaires et ne serait par conséquent pas compris. C'est pourquoi le Conseil fédéral prévoit de poursuivre les partenariats existants, tout en envisageant la possibilité que l'intensité des partenariats conclus avec certains Etats baisse à long terme. Le Conseil fédéral estime en même temps que l'évolution thématique des partenariats, tout comme le changement de contexte politique et économique dans les pays partenaires, pourrait mener à la cessation, d'un commun accord, des partenariats migratoires existants.

Les rencontres d'experts dans le cadre des partenariats constituent un élément important de la coopération. Mener des rencontres bilatérales de manière régulière permet d'adapter en continu la coopération en matière de migration aux intérêts des deux parties, et aux évolutions et circonstances externes qui évoluent. **Les rencontres bilatérales resteront par conséquent une composante centrale des partenariats migratoires.**

Les expériences des sept années écoulées depuis la signature des premiers partenariats migratoires ainsi que l'exploitation de l'évaluation externe montrent clairement la valeur ajoutée de l'instrument que constitue le partenariat migratoire en comparaison à d'autres approches de la coopération bilatérale en matière de migration. Dans ce contexte, le comité IMZ examine régulièrement dans le cadre de ses objectifs annuels la possibilité et l'opportunité de **conclure des partenariats migratoires supplémentaires**. Il faut toutefois tenir compte du fait que l'outil que constitue le partenariat migratoire engage sur une longue période des ressources financières et en personnel importantes au sein de l'administration fédérale. Dans le même temps, le Conseil fédéral estime que les exigences envers la politique extérieure de la Suisse en matière de migration vont continuer à croître et en conséquence demander des ressources dans les années à venir, en raison de crises internationales et de conflits armés. Le Conseil fédéral estime ainsi que le partenariat migratoire ne doit être utilisé qu'avec parcimonie comme instrument de coopération en matière de migration, ce afin de pouvoir répondre également aux attentes du pays partenaire. Outre les critères existants tels que des relations étroites en matière de migration et une bonne coopération, de nouveaux partenariats migratoires exigent aussi le calcul des coûts prévus en termes de ressource et des réflexions sur la réduction de l'engagement dans les partenariats existants. Indépendamment de cela, la Suisse poursuit aussi le développement de la coopération, par le dialogue et par des accords, avec des pays avec lesquels elle n'a pas conclu de partenariat migratoire formel.

Les partenariats migratoires sont souvent le résultat d'une coopération bilatérale existante dans le domaine de la migration. Ils sont l'expression de la volonté réciproque de deux Etats de coopérer dans le domaine de la migration de manière plus globale, plus intensive et dans une forme privilégiée. La Suisse cherche dans le dialogue avec le pays partenaire des solutions constructives aux défis de la migration (par ex. migration illégale, réadmission, traite d'êtres humains, trafic de migrants) et tente en même temps d'utiliser les opportunités économiques, sociales et culturelles qu'offre la migration (par ex. migration et développement, y compris le rôle de la diaspora ; migration régulière, par ex. les accords en matière de visa, les accords concernant les stagiaires). Dans l'esprit de cette approche globale, **les problèmes dans le domaine des retours n'occupent pas le premier plan dans le choix de nouveaux partenariats migratoires**. En revanche, conclure un partenariat migratoire pré-suppose d'être entièrement prêt à coopérer, ce aussi dans le domaine des retours.

Dans le cadre de leur rapport, les évaluateurs ont identifié une série de lacunes et omissions propres à tel ou tel pays. Du point de vue du Conseil fédéral, on ne peut pas réellement parler de lacunes ni d'omissions. Il s'agit plutôt, en majorité, de thèmes qui n'ont pas encore été mis en avant par le pays

partenaire (dans le cas de la Tunisie, par ex., la transparence de la procédure de visa ainsi que la coopération policière dans la lutte contre le trafic de drogue), ou bien qui ont effectivement été abordés dans le cadre de la coopération (par ex., la transmissibilité des droits aux assurances sociales dans le cas de la Tunisie) ou qui sont pris en compte par d'autres formes de coopération (par ex. la coopération policière dans les Balkans occidentaux). **Les thèmes qui ont encore parfois été trop peu pris en considération doivent être traités dans les futurs dialogues sur la migration avec les autorités des pays partenaires** et, le cas échéant, être pris en compte dans la mise en œuvre ultérieure du partenariat migratoire.

Selon l'art. 100, al. 1, LEtr, le Conseil fédéral encourage les partenariats bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats dans le domaine des migrations. Les évaluateurs recommandent dans leur rapport de conclure des partenariats migratoires multilatéraux, en particulier avec les principaux pays de provenance dans le processus Dublin et les Etats d'Europe du Sud. Le Conseil fédéral partage sur le principe l'opinion selon laquelle **des partenariats migratoires multilatéraux pourraient être profitables à toutes les parties impliquées**. Il nourrit cependant des doutes en ce qui concerne la mise en œuvre pratique de cette proposition. L'évolution correspondante de l'instrument existant devrait être soumise à une analyse minutieuse de la réelle valeur ajoutée et de la faisabilité.

L'évaluation montre que la perception des effets des partenariats migratoires varie fortement selon le public. Il est par conséquent nécessaire **de fournir au public des informations plus nombreuses et plus détaillées sur ces partenariats**. Concrètement, la présente évaluation des partenariats migratoires doit être l'occasion de mieux faire connaître l'instrument à l'échelle de la politique intérieure. Cette approche innovante de la Suisse éveille aussi un grand intérêt en politique étrangère. Les expériences positives réalisées par la Suisse dans ce contexte doivent continuer à être **partagées de manière anticipée aux niveaux bilatéral, régional et aussi multilatéral**.

L'équipe d'évaluation recommande finalement à la Suisse de réaliser une nouvelle évaluation dans cinq ans environ. Le Conseil fédéral prend acte de cette recommandation et **envisagera une telle évaluation en cas de besoin**.