



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Juni 2015

Migrationspartnerschaften. Kontrolle und Evaluation

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3858

Zusammenfassung

Am 14. Dezember 2012 hat der Nationalrat auf Antrag des Bundesrates das Postulat Amarelle (12.3858) angenommen. Das Postulat verlangt unter anderem die Durchführung einer Evaluation der bisher abgeschlossenen Migrationspartnerschaften (Bosnien und Herzegowina, Serbien, Kosovo, Nigeria, Tunesien). Für die Beantwortung des Postulats ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD (Staatsekretariat für Migration SEM) in enger Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (Politische Direktion PD und Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA) zuständig. Mit dem Ziel, eine unabhängige Überprüfung des relativ neuen Instruments der Migrationspartnerschaften durchzuführen, hat der Ausschuss der internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-A) im Herbst 2013 die Durchführung einer externen Evaluation beschlossen. Im Rahmen eines Einladungsverfahrens ist die Wahl für die externe Evaluation auf das Angebot der Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG) gefallen, die den Fokus auf eine qualitative Auswertung von Interviews und Dokumentationen gelegt hat.

Die Bilanz des externen Evaluationsberichts¹ zur Wirkung und zum Mehrwert der Migrationspartnerschaften als Instrument der schweizerischen Migrationsaussenpolitik fällt insgesamt positiv aus. Die Ergebnisse der externen Evaluation bestätigen, dass die Migrationspartnerschaft das geeignete Instrument ist, um die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern durch eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten zu intensivieren. Der Bericht kommt zum Schluss, dass den Migrationspartnerschaften ein relativ ausgeglichenes Kräfteverhältnis zwischen der Schweiz und den Partnerstaaten zugrunde liegt. Ferner schafft der ganzheitliche und partnerschaftliche Ansatz zu einem sensiblen Themenbereich wie der Migration Vertrauen und Möglichkeiten für weitere Kooperationen im Rahmen bilateraler Beziehungen. Als eine der bisher wichtigsten Errungenschaften werten die Evaluatoren die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bundesstellen und die damit erreichte Politikkohärenz im Migrationsbereich. Obwohl die Mandate der verschiedenen Departemente und Ämter des Bundes zum Teil unterschiedliche Interessen verfolgen, gibt es eine gemeinsame Ausrichtung der Kollektivinteressen der Schweiz mit jedem der Partnerstaaten.

Handlungsbedarf besteht gemäss den Evaluatoren bei der Kommunikation rund um die Migrationspartnerschaften. Der externe Evaluationsbericht kommt zum Schluss, dass die Wahrnehmung der Auswirkungen der Migrationspartnerschaften je nach Publikum sehr unterschiedlich ist. Häufig werden die Migrationspartnerschaften in der öffentlichen Wahrnehmung mit den Asylgesuchszahlen bzw. der Entwicklung der irregulären Migration in der Schweiz sowie den Rückkehrzahlen ins Herkunftsland in Verbindung gebracht. Der externe Evaluationsbericht bestätigt allerdings, dass dieser Zusammenhang in einer direkten Kausalität nicht nachweisbar ist. Migration ist ein komplexes Phänomen und die Faktoren, welche die Menschen generell zum Migrieren oder speziell zur Auswahl eines bestimmten Ziellandes bewegen, sind äusserst vielfältig. Hingegen zeigt die Evaluation deutlich auf, dass die Zusammenarbeit im Rahmen einer Migrationspartnerschaft für reibungslosere Prozeduren sorgt, namentlich im Rückkehrbereich.

Insgesamt bestätigt die Evaluation die Einschätzung des Bundesrates zum Nutzen der Migrationspartnerschaften. Der Bericht zeigt deutlich den Mehrwert der Migrationspartnerschaften im Vergleich zu anderen Formen der Zusammenarbeit im Migrationsbereich auf und bekräftigt den Bundesrat in seinem Bekenntnis zu diesem Instrument. Vor diesem Hintergrund, aber auch im Lichte der notwendigen Priorisierung in der Migrationsaussenpolitik, wird der IMZ-A 2015 die Möglichkeit des Abschlusses weiterer Migrationspartnerschaften prüfen. Darüber hinaus sollen die bestehenden Migrationspartnerschaften weitergeführt werden, wobei die Möglichkeit einer längerfristigen Abnahme der Intensität sowie einer einvernehmlichen Beendigung der Migrationspartnerschaften in Betracht gezogen werden soll.

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Postulat	4
1.1.	Eingereichter Text und Begründung	4
1.2.	Stellungnahme des Bundesrates vom 30. November 2012	4
1.3.	Methodologie	5
1.4.	Tragweite des Berichts	5
2.	Rahmen der Migrationspartnerschaften	5
2.1.	Entwicklung des Instruments der Migrationspartnerschaften	5
2.2.	Rechtsgrundlage	6
2.3.	Zweck und Form der Migrationspartnerschaften	6
2.4.	Steuerung und Umsetzung der Migrationspartnerschaften	7
3.	Externe Evaluation des Instruments Migrationspartnerschaft	8
3.1.	Konzept und Wirkungshypothese der Migrationspartnerschaften	8
3.2.	Ziele und Fragestellungen der externen Evaluation	9
3.3.	Erkenntnisse der Evaluation	10
3.3.1.	Positive Bilanz	10
3.3.2.	Ausgeglichenes Kräfteverhältnis	10
3.3.3.	Zusammenarbeit und Politikkohärenz	10
3.3.4.	Positive Auswirkungen auf weitere Bereiche der bilateralen Zusammenarbeit	10
3.3.5.	Kommunikation	11
3.3.6.	Mehrwert der Migrationspartnerschaften	11
3.3.7.	Auswirkungen auf die Migrationsbewegungen	11
3.4.	Empfehlungen	13
4.	Einschätzungen des Bundesrats	15
4.1.	Allgemeine Beurteilung	15
4.2.	Stellungnahme zu den Empfehlungen und weiteres Vorgehen	16

Abkürzungsverzeichnis

AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz), SR 142.20
AsylG	Asylgesetz, SR 142.31
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJPD	Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement
fedpol	Bundesamt für Polizei
IAM	Interdepartementale Arbeitsgruppe Migration
IAM-Plenum	Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration
IDAG Migration	Interdepartementalen Arbeitsgruppe „Aussenpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich“
IMZ-A oder IMZ-Ausschuss	Ausschuss der internationalen Migrationszusammenarbeit
IMZ-Struktur	Struktur der interdepartementalen Migrationszusammenarbeit
MoU	Memorandum of Understanding (Absichtserklärung)
MGSOG	Maastricht Graduate School of Governance
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
OV-EJPD	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, SR 172.213.1
PD	Politische Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
SECO	Staatssekretariat für Migration des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung
SEM	Staatssekretariat für Migration des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007, SR 142.201
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

1. Postulat

Das Postulat «Migrationspartnerschaften. Kontrolle und Evaluation» wurde am 29. September 2012 von Nationalrätin Cesla Amarelle eingereicht und am 14. Dezember 2012 vom Nationalrat angenommen.

1.1. Eingereichter Text und Begründung

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen, in dem die von der Schweiz geschlossenen Abkommen für Migrationspartnerschaften ausgewertet und evaluiert werden, insbesondere die Abkommen über die Rückübernahme und den Transit von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in der Schweiz (Art. 100 Abs. 2 Bst. b des Ausländergesetzes; AuG). Der Bericht soll ebenfalls die laufenden Verhandlungen analysieren und einen Kontrollmechanismus vorschlagen, mit dem die Umsetzung der Abkommen langfristig überprüft werden kann. Modell für den Bericht soll die entsprechende Mitteilung der Europäischen Kommission ans Europäische Parlament sein (KOM 2011 76 endgültig).

Die Migrationspartnerschaften stellen ein neuartiges Rahmenkonzept für verschiedene Arten internationaler Abkommen im Migrationsbereich dar. Sie sind durch einen gewissen Mangel an Transparenz charakterisiert, insbesondere gegenüber dem Parlament. So enthält Artikel 100 Absatz 1 AuG keinen Katalog der möglichen Inhalte solcher Partnerschaften, und es existiert kein verbindliches Konzept, das den Rahmen dieses Absatzes absteckt. Ausserdem sind wenig materielle Quellen zu diesem Thema publiziert. Die offene Formulierung der Bestimmung lässt der zuständigen Behörde, die nicht bezeichnet ist, die freie Wahl, in welcher Form sie solche Partnerschaften abschliessen will. Aus Absatz 1 geht ebenfalls nicht hervor, ob allenfalls eine spezialgesetzlich verankerte Kompetenzdelegation den Bundesrat ermächtigt, Staatsverträge im vereinfachten Verfahren abzuschliessen. Verständigungsprotokolle, Zusammenarbeitsvereinbarungen und nichtpublizierte Protokolle gelten genauso als Migrationspartnerschaften wie kodifizierte Zusammenarbeitsformen.

Migrationspartnerschaften spielen heute eine wichtige Rolle im Rückkehrprozess, und in der Praxis können sie menschenrechtsrelevante Auswirkungen haben. Daher sollte ein Kontrollmechanismus eingeführt werden, der Aufschluss darüber gibt, wie viele Rückübernahmen tatsächlich gestützt auf die abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen erfolgen und welche Gebiete besondere Aufmerksamkeit erfordern, und der eine Evaluierung der einzelnen Vertragsbestimmungen, der besonderen Rückkehrverfahren, der Anreizsysteme, des Umgangs mit den Personen nach ihrer Rückübernahme und der Suspendierungsbestimmungen ermöglicht. Es wäre auch wichtig zu klären, ob bei Drittstaaten, die bei der Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen nicht kooperieren, ein gemeinsames Vorgehen mit der Europäischen Union möglich wäre. Das Parlament müsste in den Kontroll- und Evaluationsmechanismus einbezogen werden.

1.2. Stellungnahme des Bundesrates vom 30. November 2012

In seiner Stellungnahme vom 30. November 2012 beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulats und informierte über die vorgesehene Ausarbeitung eines Konzepts zur Evaluation des Instruments der Migrationspartnerschaften durch den Ausschuss der internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-A).

Bezüglich der von der Postulantin ebenfalls angeregten Evaluation der Anwendung von Rückübernahmeabkommen informierte der Bundesrat in seiner Stellungnahme, dass die Programme des Bundes zur Förderung der freiwilligen Rückkehr bereits in Erfüllung des Postulats Müller (11.3062: Wirksamkeit und Kosten der Rückkehrhilfe) evaluiert wurden und dass im Bereich der unfreiwilligen Rück-

kehr ein unabhängiges Vollzugsmonitoring besteht. Dieses bezieht sich insbesondere auf die Rechtskonformität und Angemessenheit der Staatshandlungen unter anderem mit Blick auf die Einhaltung der menschenrechtlichen Bestimmungen und wird seit Juli 2012 von der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) umgesetzt.

1.3. Methodologie

Mit dem Ziel, eine unabhängige und neutrale Überprüfung des relativ neuen Instruments der Migrationspartnerschaften durchzuführen, hat der IMZ-A im Herbst 2013 die Durchführung einer externen Evaluation der Migrationspartnerschaften beschlossen. Dazu wurde im Rahmen der IMZ-Struktur ein Approach Paper inklusive Konzept und Pflichtenheft erarbeitet. Das Konzept sieht als Schwerpunkt der Evaluation eine Auswertung auf strategischer Ebene der Migrationspartnerschaften als Instrument der Migrationsaussenpolitik vor. Im Rahmen eines Einladungsverfahrens ist die Wahl für die externe Evaluation auf das Angebot der Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG) gefallen. MGSoG verfügt über wesentliche Erfahrung in der Projektevaluation in Zusammenarbeit mit Regierungen und internationalen Organisationen sowie über ein wertvolles und breites Fachwissen im Migrationsbereich. Als internationale akademische Institution bringt MGSoG zudem eine Aussenperspektive ins Thema ein. Für die Evaluation setzte MGSoG den Fokus auf eine qualitative Auswertung von Interviews und Dokumentationen. Insgesamt wurden zwischen Juli und September 2014 im Rahmen von 118 semi-strukturierten Interviews insgesamt 174 Personen in der Schweiz und den fünf Partnerstaaten zu den Migrationspartnerschaften befragt. Zur Ergänzung wurden relevante Dokumente und Daten analysiert.

1.4. Tragweite des Berichts

Entsprechend der Stellungnahme des Bundesrats vom 30. November 2012 konzentriert sich der vorliegende Bericht auf die externe Evaluation des Instruments der Migrationspartnerschaften und die darin enthaltenen Empfehlungen. Demgegenüber sind die Abkommen, Absprachen, Programme und Projekte, welche im Rahmen der Migrationspartnerschaften vereinbart und umgesetzt werden, nicht explizit Gegenstand des Berichts. Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 30. November 2012 ausgeführt hat, besteht im Bereich der unfreiwilligen Rückkehr ein unabhängiges Vollzugsmonitoring, das unter anderem die Einhaltung der menschenrechtlichen Bestimmungen überwacht und von der NKVF umgesetzt wird. Dieser Kontrollmechanismus steht nicht in Zusammenhang mit den Migrationspartnerschaften und ist folglich auch nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

2. Rahmen der Migrationspartnerschaften

2.1. Entwicklung des Instruments der Migrationspartnerschaften

Die Idee der Gründung von Migrationspartnerschaften wurde auf Bundesebene erstmals im Jahr 2004 im Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe „Aussenpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich“ (IDAG Migration) aufgeworfen: „Längerfristiges Ziel der Schweiz muss es sein, mit den Herkunfts- und Transitstaaten von Migrantinnen und Migranten Migrationspartnerschaften zu etablieren. Migrationspartnerschaften streben nach einem ausgewogenen und fairen Interessenausgleich bei Problemstellungen, welche den beteiligten Staaten durch Aus-, Ein- und Rückwanderung entstehen.“² Im August 2004 beschloss der Bundesrat, die Diskussion um die Teilrevision des Asylgesetzes

² Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe "Aussenpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich", 2004

(AsylG) zu nutzen, um die im Rahmen dieses IDAG Berichts festgehaltenen positiven Massnahmen, unter anderem die Entwicklung von Migrationspartnerschaften, aufzunehmen. Auf Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Ständerats wurde allerdings beschlossen, die Migrationspartnerschaften neu in Art. 25b des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG) aufzunehmen.³ Am 1. Januar 2008 wurde das ANAG durch das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) ersetzt und die Bestimmung des Art. 25b in Art. 100 AuG aufgenommen.

Auf dieser Grundlage schloss die Schweiz 2009 und 2010 Migrationspartnerschaften mit den Ländern des Westbalkans ab (Bosnien und Herzegowina, Serbien und Kosovo). 2011 folgte der Abschluss einer Migrationspartnerschaft mit Nigeria und 2012 mit Tunesien. Voraussetzungen für die Umsetzung einer Migrationspartnerschaft sind substantielle migrationspolitische Interessen der Schweiz, die gegenseitige Bereitschaft zur Intensivierung der Zusammenarbeit im Migrationsbereich, eine erhebliche Beziehungsdichte zwischen der Schweiz und dem Partnerland, sowie ein gewisser Grad an Stabilität und guter Regierungsführung im Partnerland.

2.2. Rechtsgrundlage

Artikel 100 AuG regelt den Abschluss von internationalen Verträgen im Migrationsbereich. Gemäss Absatz 1 fördert der Bundesrat „bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten. Er kann Abkommen abschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken sowie die illegale Migration und deren negative Folgen zu mindern.“ Dieser Absatz entspricht dem früheren Artikel 25b Absatz 1⁴ ANAG, welcher am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist (siehe Ziffer 2.1.).

Aus den in Absatz 1 enthaltenen Grundsätzen betreffend die Förderung der Migrationspartnerschaften einerseits und die Zuständigkeit zum Abschluss von Abkommen zur Zusammenarbeit im Migrationsbereich andererseits ergibt sich, dass die Bestimmung über die Migrationspartnerschaften dem Bundesrat keine zusätzliche Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge einräumt.⁵ Soweit im Rahmen von Migrationspartnerschaften Verpflichtungen eingegangen werden, beruhen diese vielmehr auf Rechtsgrundlagen, für die der Bundesrat die Abschlusskompetenz besitzt, oder welche dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten sind.

Zu den Abschlusskompetenzen des Bundesrats in speziellen Bereichen gehören die in Absatz 2 enthaltenen, konkreten Regelungsgegenstände für Abkommen im Migrationsbereich. So bildet beispielsweise Buchstabe e die Rechtsgrundlage für den Abschluss von Stagiaireabkommen (Ausführungsbestimmungen in Art. 42 VZAE⁶). Buchstabe b regelt die Rückübernahme- und Transitabkommen. In anderen speziellen Bereichen wird schliesslich die Kompetenz zum Vereinbarungsabschluss an die fachlich zuständigen Departemente delegiert (Art. 100 Abs. 4 und 5 AuG).

2.3. Zweck und Form der Migrationspartnerschaften

Der Gesetzgeber hat die Bestimmung zu den Migrationspartnerschaften in Artikel 100 Absatz 1 AuG bewusst offen gehalten, um unter Berücksichtigung des jeweiligen Länderkontextes eine möglichst

³ AB 2005 S 381

⁴ Art. 25b ANAG: Abs. 1 Der Bundesrat fördert bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten. Er kann Abkommen abschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken sowie die illegale Migration und deren negative Folgen zu mindern.

⁵ AB 2005 S 381

⁶ Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007, SR 142.201

flexible Form- und Themenauswahl zu ermöglichen. Migrationspartnerschaften sind zunächst bilaterale Absichtserklärungen zur verstärkten, umfassenden Zusammenarbeit im Migrationsbereich. Sie streben nach einem ausgewogenen und fairen Interessenausgleich bei Herausforderungen, mit welchen die beteiligten Staaten als Herkunfts-, Transit- oder Zielland im Bereich der Migration konfrontiert sind. Die Inhalte und die für die Zielerreichung notwendigen Instrumente werden in Bezug auf die jeweiligen Migrationsherausforderungen und Anliegen des Partnerstaates gemeinsam entwickelt und über eine fortlaufende Zusammenarbeit schrittweise ausgestaltet⁷. Migrationspartnerschaften sind weder vom Zeitrahmen noch von der thematischen Ausrichtung (innerhalb des Migrationsbereiches) her begrenzt. Konsequenterweise werden die Inhalte der Migrationspartnerschaften in Artikel 100 Absatz 1 AuG nicht näher definiert.

Aus der Unterteilung des Art. 100 Absatz 1 in den ersten und zweiten Satz („Der Bundesrat fördert ...“ „Er kann Abkommen abschliessen.“) geht hervor, dass Migrationspartnerschaften grundsätzlich nicht an den Abschluss von Staatsverträgen gebunden sind. So gelten neben Staatsverträgen sowohl rechtlich verbindliche als auch unverbindliche Memoranda of Understanding, sowie weitere rechtlich unverbindliche Texte, wie Arbeitsabsprachen⁸ oder Protokolle ebenso als Migrationspartnerschaften, sofern diese das generelle Ziel des Aufbaus einer Migrationspartnerschaft verfolgen.⁹ Zudem muss sichergestellt werden, dass das Auftreten der Schweiz kohärent und einheitlich ist. Dies bedingt eine Koordination und Kooperation zwischen den betroffenen Departementen („*whole-of-government approach*“).

Die bisherigen fünf Migrationspartnerschaften wurden durch Memoranda of Understanding (MoU) „zum Aufbau einer Migrationspartnerschaft“¹⁰ bzw. „über den Abschluss einer Migrationspartnerschaft“¹¹ abgeschlossen.

Wie in Ziffer 2.2 dargelegt, enthält Artikel 100 Absatz 1 AuG keine zusätzlichen Kompetenzen für den Bundesrat zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen. Migrationspartnerschaften bilden demgegenüber ein Dialoggefäss, in dem unter anderem die Umsetzung von Abkommen, Vereinbarungen und Massnahmen der Migrationsaussenpolitik, beispielsweise Rückübernahmeabkommen, Reintegrationsprogramme und Abkommen im Visumsbereich, für welche der Bundesrat gestützt auf andere Rechtsgrundlagen zuständig ist, institutionalisiert diskutiert werden. Die Abschlusskompetenz ergibt sich dabei aus dem Ausländergesetz selbst. Das schliesst allerdings nicht aus, dass im Rahmen von Migrationspartnerschaften auch Abkommen angestrebt werden, für die der Bundesrat keine Abschlusskompetenz hat und die demnach dem Parlament unterbreitet werden müssen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) des EJPD ist gemäss Art. 13 Absatz 2 der Organisationsverordnung für das EJPD (OV-EJPD)¹² in Absprache mit dem EDA zuständig für die Verhandlung sowie die Umsetzung der Migrationspartnerschaften.

2.4. Steuerung und Umsetzung der Migrationspartnerschaften

Der Aufbau und die effiziente Umsetzung von Migrationspartnerschaften erfordern eine enge Abstimmung zwischen allen Stellen innerhalb der Bundesverwaltung, die sich mit der schweizerischen Migrationsaussenpolitik befassen. Erst mittels einer engen interdepartementalen Zusammenarbeit im Rahmen der IMZ-Struktur wird die Kohärenz der Aktivitäten im Rahmen der Migrationspartnerschaften mit den sektoriellen Politiken der betroffenen Ämter sichergestellt. Während die strategische Ausrichtung der Migrationspartnerschaften auf Ebene des Plenums der Interdepartementalen Arbeits-

⁷ IDAG Migration, Schlussbericht März 2004, S. 13.

⁸ Migrationsbericht Bundesamts für Migration BFM 2007, S. 46.

⁹ IDAG Migration, Schlussbericht März 2004, S. 11.

¹⁰ MoU mit Bosnien und Herzegowina, Serbien, Kosovo und Tunesien

¹¹ MoU mit Nigeria

¹² Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, SR 172.213.1

gruppe Migration (IAM-Plenum) festgelegt und auf Ebene des IMZ-Ausschusses koordiniert wird, obliegen die entsprechenden Umsetzungsarbeiten den zuständigen IMZ-Arbeitsgruppen (Westbalkan, Nordafrika, Nigeria).¹³ Konkret werden die Einzelheiten der spezifischen Projekte innerhalb dieser Arbeitsgruppen diskutiert und die schweizerische Position konsolidiert. Die Finanzierung von Programmen und Projekten erfolgt aus Mitteln des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD, des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF).¹⁴

Auf bilateraler Ebene werden die Migrationspartnerschaften durch regelmässige Expertentreffen (ein- bis zweimal jährlich) konkretisiert. Diese Treffen und die enge Zusammenarbeit – wahrgenommen durch die Schweizer Vertretungen in den Partnerländern – stellen sicher, dass beide Partnerländer regelmässig ihre Interessen neu definieren, intern abstimmen und diese auch gegenüber dem Partnerland zum Ausdruck bringen. Migrationspartnerschaften sind in Abgrenzung zu den Rückübernahmeabkommen und Migrationsabkommen thematisch weiter gefasst. Bei Rückübernahmeabkommen werden einzig die Voraussetzungen und Modalitäten der Rückübernahme definiert und bei Migrationsabkommen zusätzlich zur Rückübernahme die Gewährung von Rückkehrhilfe, die Unterstützung der Migrationsbehörden und die Möglichkeit von Strukturhilfeprojekten zur Minderung von Disparitäten zwischen Rückkehrenden und lokaler Bevölkerung vorgesehen.

Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung seit 2011 jährlich Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik, in dem auch die wesentlichen Entwicklungen in den bestehenden Migrationspartnerschaften transparent dargelegt werden.

3. Externe Evaluation des Instruments Migrationspartnerschaft

3.1. Konzept und Wirkungshypothese der Migrationspartnerschaften

Das Konzept der Migrationspartnerschaften wurde mit dem Ziel entwickelt, die Chancen der Migration besser zu nutzen und gleichzeitig den Herausforderungen zu begegnen, die durch die Zunahme an Umfang und Komplexität der Migrationsbewegungen sowie der allgemein gestiegenen Mobilität weltweit an heutige Gesellschaften gestellt werden. Eine Migrationspartnerschaft begründet den allgemeinen Rahmen für alle Aspekte der Migrationszusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem betreffenden Partnerstaat.

Migrationspartnerschaften umfassen im Allgemeinen folgende Bereiche: Stärkung von staatlichen Strukturen im Herkunftsland; Schutz und Wahrung der Menschenrechte von Flüchtlingen, intern Vertriebenen und gefährdeten Migrantinnen und Migranten; Unterstützung bei der Bekämpfung des Schlepperwesens und des Menschenhandels; reguläre Migration (z.B. Visapolitik, Aus- und Weiterbildungsaufenthalte); Prävention irregulärer Migration; Rückübernahme, Förderung der freiwilligen Rückkehr und Reintegration; Migration und Entwicklung; Polizeikooperation, Grenzverwaltung und Grenzschutz. Die vom jeweiligen Partnerstaat geltend gemachten Interessen betreffen damit auch allgemeine Herausforderungen der internationalen Migration, ohne einen zwingenden Bezug zur Schweiz.

Die formulierte Wirkungshypothese des Instruments lautet dahingehend, dass Migrationspartnerschaften auf der Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses und durch verstärkte Zusammenarbeit Möglichkeiten eröffnen, um konstruktive Lösungen für die Herausforderungen der Migration zu finden, um Opportunitäten zu fördern und Synergien zwischen den verschiedenen Akteuren zu schaf-

¹³ Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit, am 16. Februar 2011 vom Bundesrat zustimmend zur Kenntnis genommen.

¹⁴ EJDP (Staatssekretariat für Migration SEM, Bundesamt für Polizei fedpol), EDA (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, Abteilung Menschliche Sicherheit AMS), WBF (Staatssekretariat für Wirtschaft SECO).

fen, die in die Migrationspolitik involviert sind. Das übergeordnete Ziel einer Migrationspartnerschaft besteht aus drei Elementen:

- Migration soll umfassend und kohärent angegangen werden. Dies erfordert den Einbezug verschiedener Abteilungen oder Ministerien innerhalb der Schweiz und in den Partnerländern sowie die Anwendung eines Gesamtregierungsansatzes ("*whole-of-government approach*");
- Es soll ein angemessener Ausgleich zwischen den Interessen der Schweiz, des Partnerlandes und den Migrantinnen und Migranten selbst erreicht werden (win-win-win);
- Es sollen auf Kontinuität und Vertrauen basierende Beziehungen etabliert werden, um rasch und effizient auf Chancen und Herausforderungen der Migration reagieren zu können.

Die fünf bestehenden Migrationspartnerschaften¹⁵ der Schweiz wurden unter unterschiedlichen Umständen und in verschiedenen Kontexten mit anders gelagerten Herausforderungen abgeschlossen. Die Partnerschaften mit den Ländern des Westbalkans basieren auf einer bestehenden langjährigen Zusammenarbeit mit der Schweiz im Migrationsbereich, eine Beziehung, die ihren Ursprung sowohl in der regulären Zuwanderung in den schweizerischen Arbeitsmarkt und der damit verbundenen Diaspora als auch in der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen während der Balkankriege hat. Im Gegenzug dazu sind die Partnerschaften mit Nigeria¹⁶ und Tunesien¹⁷ zu Zeiten politischer Spannungen oder politischer Umbrüche entstanden.

3.2. Ziele und Fragestellungen der externen Evaluation

Der Auftrag an MGSoG hatte zum Ziel, eine evidenzbasierte und unabhängige Evaluation der Ergebnisse der bestehenden fünf Migrationspartnerschaften zu erwirken. Dabei sollte ein Schwerpunkt auf die Identifikation von Erfolgsfaktoren, vorhandene Lücken und Verbesserungsmöglichkeiten des Instruments gelegt werden, insbesondere auch im Vergleich zu anderen Formen der bilateralen Migrationszusammenarbeit. Die Ergebnisse der Evaluation sollen dazu beitragen, die interessierte Öffentlichkeit transparent über Ziele, Erwartungen und die konkrete Umsetzung der Migrationspartnerschaften zu informieren.

Die folgenden vier Fragen dienten als Grundlage für die Evaluation:

1. Inwieweit werden die Interessen und Ziele sowohl der Schweiz als auch der Partnerstaaten erreicht?
2. Was sind die wahrgenommenen Auswirkungen der Migrationspartnerschaften?
3. Ermöglichen die Migrationspartnerschaften ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Interessen der verschiedenen Akteure?
4. Inwiefern lässt sich die Wirkungshypothese des Instrumentes der Migrationspartnerschaften bestätigen?

¹⁵ Bosnien und Herzegowina (14. April 2009 in Reichenau-Tamins), Serbien (30. Juni 2009 in Belgrad), Kosovo (3. Februar 2010 in Bern), Nigeria (14. Februar 2011 in Bern) und Tunesien (11. Juni 2012 in Tunis)

¹⁶ Auslöser war unter anderem der tragische Vorfall vom 17. März 2010 am Flughafen Zürich, bei dem ein junger Nigerianer bei der Rückführung gestorben war.

¹⁷ Der Abschluss der Migrationspartnerschaft mit Tunesien war Teil des erhöhten Engagements der Schweiz in Nordafrika infolge der politischen Umwälzungen in Zusammenhang mit dem arabischen Frühling im Jahr 2011.

3.3. Erkenntnisse der Evaluation

3.3.1. Positive Bilanz

Ausgehend von den vier zentralen Fragestellungen zieht der Evaluationsbericht insgesamt eine positive Bilanz zur Wirkung und zum Mehrwert der Migrationspartnerschaften als Instrument der bilateralen Migrationszusammenarbeit. Die Evaluation zeigt auf, dass die Migrationspartnerschaften der Schweiz eine grosse Bandbreite von Interessen und Zielen beider involvierter Staaten abdecken und dadurch dem angestrebten Ansatz, Migration aus einer ganzheitlichen Perspektive zu betrachten, gerecht werden. Die Flexibilität des Instruments ermöglicht es, die unterschiedlichen Kontexte angemessen zu berücksichtigen und entsprechend zielgerichtet auszugestalten; gleichzeitig sind Schlüsselthemen erkennbar, die in allen Partnerschaften aufgegriffen werden. Dazu gehören insbesondere Aspekte der Rückkehr und Rückübernahme von abgewiesenen Asylsuchenden sowie Migration und Entwicklung.

3.3.2. Ausgeglichenes Kräfteverhältnis

Eine zentrale Erkenntnis der Evaluation besteht darin, dass die bestehenden Migrationspartnerschaften weitgehend den Zielsetzungen entsprechen und ein grundsätzlich ausgeglichenes Kräfteverhältnis zwischen den Partnerstaaten widerspiegeln. Unvermeidliche Ungleichgewichte gründen auf der Tatsache, dass die Schweiz die Migrationspartnerschaften finanziert. Diese Asymmetrie wird gemäss den Evaluatoren jedoch durch das breite und flexible Konzept gemildert, welches beiden Partnern ebenbürtig erlaubt, ihre Interessen entsprechend den jeweiligen Bedürfnissen und Zielinteressen einzubringen. Die Migrationspartnerschaften werden dabei als Prozess verstanden. Es wird angenommen, dass insbesondere die Partnerstaaten mit der Weiterentwicklung der Partnerschaften und Vertiefung der Beziehungen künftig noch besser in der Lage sein werden, neue Herausforderungen und bestehende Lücken aktiv zu thematisieren und dass das etablierte Vertrauensverhältnis eine Grundlage für die Suche nach gemeinsamen Lösungen bietet.

3.3.3. Zusammenarbeit und Politikkohärenz

Als eine der bisher wichtigsten Errungenschaften werten die Evaluatoren die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bundesstellen und die damit erreichte Politikkohärenz im Migrationsbereich. Obwohl die Mandate der verschiedenen Departemente und Ämter des Bundes zum Teil unterschiedliche Interessen verfolgen, gibt es eine gemeinsame Ausrichtung der Kollektivinteressen der Schweiz mit jedem der Partnerstaaten. Die regelmässigen bilateralen Dialoge unter Einbezug aller relevanten Akteure leisten einen zentralen Beitrag zur Erreichung des angestrebten Wirkungsziels sowohl innerhalb der eigenen Verwaltung als auch gegenüber den Partnern.

3.3.4. Positive Auswirkungen auf weitere Bereiche der bilateralen Zusammenarbeit

Darüber hinausgehende positive Auswirkungen der Migrationspartnerschaften (sog. *Spillover effects*) sind gemäss Auswertung der Evaluatoren insbesondere in folgenden drei Bereichen zu verzeichnen: 1) verbesserte interministerielle Zusammenarbeit auch in den Partnerländern; 2) Komplementarität zwischen den Fortschritten in den Migrationspartnerschaften und anderen für die Partnerländer relevanten Prozessen (z.B. Visaliberalisierung); und 3) stärkerer Einbezug der Migration in die nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer.

Der ganzheitliche und partnerschaftliche Ansatz zu einem sensiblen Themenbereich wie der Migration schafft ferner Vertrauen und Möglichkeiten für weitere Kooperationen im Rahmen bilateraler Beziehungen. Im Falle Nigerias beispielsweise ist davon auszugehen, dass sich die im Rahmen der Migrationspartnerschaft etablierten Beziehungen auch positiv auf den Menschenrechtsdialog ausgewirkt haben.

3.3.5. Kommunikation

Eine Analyse der Berichterstattung über das Instrument der Migrationspartnerschaft als solches und über die Implementierung einzelner Projekte hat gemäss den Evaluatoren zu unterschiedlichen Erkenntnissen geführt. Während Berichte über einzelne konkrete Projekte oft positiv ausfallen, lässt die eher kritische bis negative Berichterstattung zu den politischen Auswirkungen und zum Mehrwert des Instruments unter anderem auf wenig materielle Quellen und öffentlich zugängliche Informationen schliessen. Die Entwicklung einer Kommunikationsstrategie könnte einerseits eine informierte, sachliche und differenzierende Berichterstattung fördern und andererseits dazu beitragen, herrschende Missverständnisse auszuräumen.

3.3.6. Mehrwert der Migrationspartnerschaften

Der Mehrwert der Migrationspartnerschaften im Vergleich zu anderen Ansätzen der bilateralen Migrationszusammenarbeit wird im Evaluationsbericht in fünf Punkten zusammengefasst:

1. Im Vergleich zu anderen Instrumenten der bilateralen Migrationszusammenarbeit decken die Migrationspartnerschaften eine **grosse Bandbreite von Themen** ab. Neben den traditionellen Themen Rückübernahme, Rückkehrhilfe, Visumpolitik oder Bekämpfung des Menschenhandels, sind unter anderem auch Fragen in Zusammenhang mit Synergien zwischen Migration und Entwicklung und im Bereich der Menschenrechte der Migrantinnen und Migranten fester Bestandteil der Migrationspartnerschaften.
2. Die Migrationspartnerschaften institutionalisieren und legitimieren eine **langfristige Kooperation**. Sie sind Ausdruck des Willens zweier Staaten, im Migrationsbereich umfassender, intensiver und in einer privilegierten Form zusammenzuarbeiten. Die institutionalisierte Form der Zusammenarbeit erhöht die Transparenz und stellt sicher, dass die verschiedenen Themen gebündelt in einem definierten Rahmen ausgehandelt werden. Dies reduziert allfälliges Misstrauen, dass der jeweilige Verhandlungspartner mit versteckten Absichten agiert.
3. Die Migrationspartnerschaften beruhen auf **Gegenseitigkeit**. Durch ihre flexible und umfassende Ausgestaltung sind sie für die Schweiz und für die Partnerstaaten gleichermaßen von Interesse.
4. Die Migrationspartnerschaften sind flexibel und schaffen „Brücken schlagendes“ soziales Kapital („**bridging capital**“), das im Fall von auftretenden Problemen jederzeit aktiviert werden kann. Dank der durch die Migrationspartnerschaften etablierten und auf regelmässigem Austausch beruhenden Vertrauensbasis zwischen den Regierungen können Herausforderungen gemeinsam und effizient angegangen werden. Die Einführung des 48-Stunden-Verfahrens im Jahr 2011 für Asylgesuchsteller aus Serbien und Bosnien-Herzegowina wurde beispielsweise im Rahmen der bilateralen Dialoge diskutiert.
5. Der Fokus der Migrationspartnerschaften liegt auf **langfristigen, ganzheitlichen Lösungsansätzen**. Im Vergleich zu anderen bilateralen Verhandlungen, die nach gefundener Lösung oder bei Veränderung der Umstände eher wieder aufgelöst werden, ist eine Migrationspartnerschaft auf vielfältige und längerfristig angelegte Beziehungen ausgerichtet, die auch für künftig auftretende Anliegen eine Basis schaffen.

3.3.7. Auswirkungen auf die Migrationsbewegungen

In der öffentlichen Wahrnehmung werden Migrationspartnerschaften häufig direkt mit den Asylgesuchszahlen bzw. der Entwicklung der irregulären Migration in der Schweiz sowie den Rückkehrzahlen ins Herkunftsland in Verbindung gebracht. Es besteht die Erwartung, dass eine Migrationspartnerschaft direkte Auswirkungen auf die Entwicklung dieser Zahlen hat. Der externe Evaluationsbericht

bestätigt allerdings, dass dieser Zusammenhang in einer direkten Kausalität nicht nachweisbar ist. Migration ist ein komplexes Phänomen und die Faktoren, welche die Menschen generell zum Migrieren oder speziell zur Auswahl eines bestimmten Ziellandes bewegen, sind äusserst vielfältig. In den fünf Partnerländern sind die Push-Faktoren sehr unterschiedlich. Mangelnde Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten können allerdings in allen fünf Staaten einen zentralen Push-Faktor für die Migration in ein anderes Land, unter anderem in die Schweiz, darstellen. Es gilt auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Migrationsmuster in der Regel nicht linear von einem Herkunftsland zum Destinationsland verlaufen. Bedingungen in Transitländern sollten folglich bei der Analyse der Asylstatistiken ebenso in Betracht gezogen werden. Es wird demnach der komplexen Realität nicht gerecht, anzunehmen, dass Migrationspartnerschaften einen messbaren Einfluss auf einen Ausreiseentscheid hätten oder die Schweiz als Zielland als weniger attraktiv erscheinen lassen. Gleichzeitig ist die Erwartung grundsätzlich begründet, dass sich die Anstrengungen im Rahmen der Partnerschaften mittelfristig positiv auch auf die irreguläre Migration und die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich auswirken. Tatsächlich lassen sich bei der Analyse der Asyl- und Rückkehrzahlen gewisse Aussagen zu den Auswirkungen der Migrationspartnerschaften treffen. Diese sind jedoch einerseits stark vom Kontext des Landes abhängig und müssen andererseits vor dem Hintergrund bestimmter Ereignisse interpretiert werden.

Entwicklung der Asylgesuchszahlen

Die Analyse der Asylgesuchszahlen weist einige Tendenzen und Entwicklungen auf, die in allen fünf Partnerschaften wiederkehren: Bei allen Ländern ausser Nigeria ist im Zeitraum kurz nach Abschluss der jeweiligen Migrationspartnerschaft zuerst ein Anstieg in den Gesuchszahlen zu erkennen. Gemäss dem Evaluationsbericht steht dieser Anstieg jedoch nicht in direktem Zusammenhang mit der Unterzeichnung der Migrationspartnerschaften, sondern ist vielmehr auf externe Faktoren zurückzuführen, namentlich die geringen Arbeitsmöglichkeiten in anderen europäischen Zielländern infolge der Wirtschaftskrise. Im Fall von Bosnien und Herzegowina und Serbien haben zudem die Visaliberalisierungsprozesse für den Schengen-Raum eine wichtige Rolle beim Anstieg der Asylgesuche gespielt. Ein kontinuierlicher Rückgang der Gesuche von Staatsangehörigen aus diesen beiden Ländern konnte hingegen nach Einführung des 48-Stunden-Verfahrens im Jahr 2011 verzeichnet werden – ein Verfahren, welches nicht zuletzt dank der privilegierten Beziehungen im Rahmen der Partnerschaft effizient umgesetzt werden konnte. Die Asylgesuchszahlen von Staatsangehörigen aus Kosovo wurden erst seit der Unabhängigkeit des Landes im Jahr 2008 einzeln erhoben. Unmittelbar nach der Unabhängigkeit war ein markanter Anstieg der Gesuche zu verzeichnen, seit Unterzeichnung der Migrationspartnerschaft im Jahr 2010 sind die Zahlen relativ stabil geblieben. Eine weitere Tendenz, die sich insbesondere im Fall von Tunesien und Nigeria erkennen lässt, sind die Auswirkungen des Dublin-Systems. Bei rund 80% der Asylgesuche aus diesen zwei Ländern handelt es sich demnach um so genannte Dublin-Fälle, d.h. um Personen, die in einem anderen Dublin-Mitgliedstaat ein Asylgesuch eingereicht haben oder über diesen in die Schweiz gelangt sind. Dieser Umstand lässt darauf deuten, dass wechselnde Lebensbedingungen im grenznahen europäischen Ausland einen wesentlichen Push-Faktor darstellen können. Es handelt sich daher thematisch eher um ein innereuropäisches Migrationsphänomen, auf das die bilateralen Migrationspartnerschaften nur geringe Einflussmöglichkeiten haben. Die Zahl neuer Asylgesuchseingänge aus Tunesien stieg im Zusammenhang mit der Revolution zwischen 2010 und 2011 signifikant an, hat aber seither kontinuierlich abgenommen.

Der Vergleich zur Entwicklung der Asylgesuchszahlen aus den fünf Partnerländern in mehreren europäischen Zielländern (Frankreich, Deutschland, Italien und Schweden) zeigt auf, dass die Migrationsbewegungen in die Schweiz vergleichsweise tief sind. So haben sich in Deutschland beispielsweise die Asylgesuchszahlen aus Bosnien und Herzegowina zwischen 2012 und 2013 mehr als verdoppelt. In der Schweiz sind die Asylgesuchszahlen – mit Ausnahme von Nigeria – aus den Partnerländern von 2008 bis 2013 insgesamt relativ konstant geblieben oder gar gesunken.

Entwicklung der Rückkehrzahlen

Die Analyse der Rückkehrzahlen von Staatsangehörigen der fünf Partnerländer durch das Evaluationsteam hat ergeben, dass die Migrationspartnerschaften einen positiven Einfluss auf die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich ausüben. Dieser Aspekt kam auch bei den von den Evaluatoren geführten Interviews klar hervor und bestätigt sich anhand verschiedener Indikatoren, unter anderem:

- Im Fall **Serbiens** ist die Zahl der zwangsweisen Rückführungen gesunken, während im gleichen Zeitraum die Zahl der freiwilligen Rückkehrer stark zugenommen hat.
- Die Zahl der Rückkehrer in den **Kosovo** ist seit 2008 kontinuierlich gestiegen.
- Regierungsvertreter **Nigerias** lobten im Interview die gute Zusammenarbeit im Rückkehrbereich, insbesondere das Rückkehrhilfeprogramm, dass die freiwillige Rückkehr von über 500 nigerianischen Staatsangehörigen begünstigt hat.
- Seit der Unterzeichnung der Migrationspartnerschaft mit **Nigeria** haben 15 Identifikationsmissionen stattgefunden. Die Erkennungsrate bei diesen Missionen ist seither auf 93% angestiegen.
- Die Rückkehrzahlen nach **Tunesien** sind seit 2011 exponentiell gestiegen.

Migrationsbewegungen reagieren auf externe Faktoren, die über die Einflussmöglichkeiten einer Migrationspartnerschaft hinausgehen. Jedoch sorgt die Zusammenarbeit im Rahmen einer Migrationspartnerschaft für reibungslosere Prozeduren, namentlich im Rückkehrbereich. Dies kam besonders in den Interviews im Rahmen dieser Evaluation hervor. Die durch die Migrationspartnerschaft institutionalisierten Beziehungen auf operationeller Ebene entfalten vor allem im Rückkehrbereich ihre positiven Wirkungen und erste Trends zeigen, dass die Migrationspartnerschaften langfristig zu einem Rückgang der Vollzugspendenzen führen können.

3.4. Empfehlungen

Basierend auf den Ergebnissen der Studie hat das Evaluationsteam insgesamt neun Empfehlungen erarbeitet:

1. **Die existierenden Migrationspartnerschaften der Schweiz sollten weiter geführt werden.** Es ist davon auszugehen, dass die Partnerschaften über die Jahre an Reife gewinnen. Vielmehr als die Partnerschaften zu beenden, könnten diese in latente Abkommen übergehen und bei Bedarf wieder aktiviert werden. In Bezug auf die Länder des Westbalkans wäre ein natürlicher Schlusspunkt der Partnerschaften die EU-Mitgliedschaft der drei Partnerländer. Die Migrationspartnerschaft mit Tunesien ist hingegen noch ganz jung und soll Gelegenheit bieten, die Zusammenarbeitsbereiche weiter auszuweiten. Bezüglich Nigeria schätzt der Bericht die Opportunitätskosten für ein derzeitiges Ende der Migrationspartnerschaft als zu hoch ein.
2. **Die Migrationsdialoge sollten eine Schlüsselkomponente der Migrationspartnerschaften bleiben:** Auch wenn die Organisation regelmässiger Treffen zwischen den Partnerstaaten aufwendig ist, hat die Evaluation aufgezeigt, dass diese von allen Partnern als sehr wichtig befunden werden. Die Pflege eines aktiven Dialoggefässes erlaubt insbesondere schnelle und wirksame Reaktionen auf akute Herausforderungen im Migrationsbereich.

3. **Abschluss neuer Partnerschaften:** Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die Migrationspartnerschaften ein nützliches Instrument sind, mittels welchem die Ziele der Schweiz erreicht werden können. Folglich soll die Möglichkeit des Abschlusses neuer Migrationspartnerschaften in Betracht gezogen werden. Dabei gilt es allerdings zu bedenken, dass funktionierende Migrationspartnerschaften beträchtliche personelle Ressourcen erfordern.
4. **Auswahl der Partnerstaaten:** Während Rückführungen ein Kernthema der aktuellen Migrationspartnerschaften sind, sollten zukünftige Migrationspartnerschaften nicht nur mit Ländern abgeschlossen werden, bei denen es in diesem Bereich Herausforderungen gibt. Andere Bereiche, wie die Verknüpfung von Migration und Entwicklung sowie die Sicherstellung von Politikkohärenz, sind wichtige Themen, die ebenfalls durch diese Partnerschaften abgedeckt werden. Somit bieten sich auch Länder, wie zum Beispiel die Türkei, als potenzielle Kandidaten für künftige Partnerschaften an.
5. **Die im Rahmen dieser Evaluation identifizierten Lücken und Versäumnisse der Migrationspartnerschaften sollten angesprochen werden:** Diese Evaluation war für die Akteure auf beiden Seiten ein guter Zeitpunkt, um über den aktuellen Stand der Partnerschaften zu reflektieren. Durch diesen Prozess wurden bestimmte thematische Lücken identifiziert, die nun überprüft und dann bei einem zukünftigen Migrationsdialog diskutiert werden sollten.
6. **Test von multilateralen Migrationspartnerschaften:** Aufbauend auf den bestehenden Migrationspartnerschaften mit Nigeria und/oder dem Kosovo, könnten multilaterale Partnerschaften getestet werden, in die mindestens ein zusätzliches relevantes Land mit einbezogen wird. Es wird empfohlen, dass die Hauptherkunftsländer der Dublin-Fälle in der Schweiz als Kandidaten hierfür in Betracht gezogen werden. Ein Einbezug dieser Länder in die Diskussionen würde es erlauben, gemeinsame Interessen und Herausforderungen zu identifizieren und konstruktive Lösungsansätze zu entwickeln.
7. **Entwicklung einer Kommunikationsstrategie:** Es ist notwendig, einige der herrschenden Missverständnisse auszuräumen, die über die Migrationspartnerschaften und ihre Möglichkeiten – z.B. die Zuwanderung von Asylsuchenden zu stoppen – existieren. Es wäre daher sinnvoll, weitere Informationen öffentlich zugänglich zu machen, um eine informative und sachliche Berichterstattung über Migrationsstatistiken in den Medien zu erreichen.
8. **Verbreitung der Erfahrungen und Forschungsergebnissen in andere Länder:** Angesichts der überwiegend positiven Erfahrungen mit den Migrationspartnerschaften wird empfohlen, dass diese Erfahrungen geteilt werden, insbesondere im Hinblick auf den Gesamtregierungsansatz, die Politikkohärenz und die regelmässigen Treffen. Die Umsetzung einer Migrationspartnerschaft durch ein anderes Land könnte Aufschluss darüber geben, inwiefern das Instrument als Modell für die bilaterale Zusammenarbeit im Migrationsbereich übertragbar ist.
9. **Durchführung von weiteren Evaluationen:** Es ist zu früh für eine angemessene Bewertung der Auswirkungen der Migrationspartnerschaften, besonders im Fall von Tunesien. Eine Lösung für dieses Problem wäre, in drei bis fünf Jahren eine zweite Evaluation auf Grundlage der jetzigen durchzuführen. Um zu überprüfen inwiefern die Migrationspartnerschaften sich wirklich von anderen Instrumenten der bilateralen Kooperation unterscheiden, könnte eine ähnliche Evaluation in Ländern durchgeführt werden, mit denen die Schweiz im Migrationsbereich zusammenarbeitet, jedoch keine Migrationspartnerschaft hat.

4. Einschätzungen des Bundesrats

4.1. Allgemeine Beurteilung

- Der Bundesrat teilt die insgesamt positive Bilanz der externen Evaluation zur Wirkung und zum **Mehrwert der Migrationspartnerschaften als Instrument der schweizerischen Migrationsaussenpolitik**. Das Instrument wurde im Bestreben geschaffen, die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern durch eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten zu intensivieren. Ausserdem soll ein umfassender Lösungsansatz für Migrationsfragen verfolgt werden.¹⁸ Die Ergebnisse der externen Evaluation bestätigen den Eindruck des Bundesrats, dass eine Migrationspartnerschaft das geeignete Instrument ist, um diese Ziele zu erfüllen.
- Die **Sicherstellung der Kohärenz in der schweizerischen Migrationsaussenpolitik und des Ausgleichs zwischen den verschiedenen Interessen der involvierten Bundesämter** setzt eine enge interdepartementale Zusammenarbeit beim Aufbau und bei der Umsetzung der Migrationspartnerschaften voraus. Die vom Bundesrat im Jahr 2011 eingesetzte IMZ-Struktur bietet den Rahmen für diese Abstimmung zwischen den involvierten Stellen der Bundesverwaltung. Der externe Evaluationsbericht hat bestätigt, dass der regelmässige Austausch zu einer differenzierteren Wahrnehmung und zu mehr Verständnis für die unterschiedlichen Interessen und Mandate der zuständigen Bundesämter führt. Das gegenseitige Verständnis innerhalb der Bundesverwaltung ist wiederum die Basis für die Formulierung der Kollektivinteressen der Schweiz und trägt massgeblich zu einer verbesserten Politikkohärenz bei. Darüber hinaus führt die Koordination im Rahmen der IMZ-Struktur zu mehr Transparenz sowohl innerhalb der Bundesverwaltung, als auch gegenüber dem Parlament mittels der jährlichen Berichterstattung an die Bundesversammlung über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik.
- Der Bundesrat stellt fest, dass die **Beziehungen der Schweiz zu den fünf Partnerländern im Migrationsbereich** seit der Unterzeichnung der Migrationspartnerschaften stärker und auch vielfältiger geworden sind. Die regelmässigen bilateralen Treffen im Rahmen der Migrationspartnerschaften und die damit verbundene Vertrauensbildung zwischen der Schweiz und ihren Partnerländern haben dazu geführt, dass die traditionellen Migrationsthemen der bilateralen Zusammenarbeit durch innovativere Bereiche ergänzt werden konnten. Darüber hinaus schafft der ganzheitliche und partnerschaftliche Ansatz in einem sensiblen Themenbereich wie der Migration Vertrauen und Möglichkeiten für weitere Kooperationen im Rahmen der allgemeinen bilateralen Beziehungen.
- Neben den traditionellen Themen Rückübernahme, Rückkehrhilfe, Visumpolitik oder Bekämpfung des Menschenhandels und -Schmuggels, sind heute Fragen in Zusammenhang mit der Ausschöpfung von Synergien zwischen Migration und Entwicklung und im Bereich der Menschenrechte der Migrantinnen und Migranten fester Bestandteil der Migrationspartnerschaften. Im Gegensatz zu Rückübernahmeabkommen oder Migrationsabkommen, welche ausschliesslich oder prioritär das Ziel verfolgen, die Modalitäten für eine Identifikation von Staatsangehörigen des Vertragsstaates und deren rasche und sichere Rückübernahme festzulegen, nimmt die **Zusammenarbeit im Rückkehrbereich im Rahmen einer Migrationspartnerschaft nicht zwingendermassen eine zentrale Rolle** ein. Die Regelung der Zusammenarbeit im Rückkehrbereich macht nur einen Teil der unter dem Schirm der Migrationspartnerschaft behandelten Themenbereiche aus.

¹⁸ Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit, Februar 2011

- Der umfassende Migrationsansatz kommt sowohl der Schweiz als auch den Partnerländern zu Gute und wird von beiden Seiten sehr geschätzt. Er trägt dazu bei, **dass die Interessen aller Beteiligten innerhalb der Migrationspartnerschaft gleichermassen berücksichtigt werden.** Das potentielle Ungleichgewicht aufgrund der Rolle der Schweiz als finanzierende Partei der Migrationspartnerschaften wird durch den flexiblen Rahmen der Partnerschaften, welcher die Berücksichtigung von lokalen Bedürfnissen und Interessen erlaubt, sowie durch die privilegierte Form der Zusammenarbeit meistgehend ausgeglichen. Diese Einschätzung wurde von den im Rahmen der Evaluation begrüsst Vertreterinnen und Vertreter der Partnerländer geteilt und wird auch vom Bundesrat so wahrgenommen.
- Vor diesem Hintergrund ist die **Flexibilität, die Artikel 100 Absatz 1 AuG dem Instrument der Migrationspartnerschaft** gewährt, zentral. Der Inhalt einer Migrationspartnerschaft soll bewusst anhand der Interessen beider Staaten gemeinsam entwickelt und über die Jahre den wechselnden Anliegen angepasst werden. Es wäre also ein dem Prinzip der Partnerschaft entgegenstehendes Verständnis, zu fordern, den Inhalt der Migrationspartnerschaften unilateral und abschliessend auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe zu bestimmen.

Insgesamt bestätigt die Evaluation die Einschätzung des Bundesrates zum Nutzen der Migrationspartnerschaften. Der Bericht zeigt deutlich den Mehrwert der Migrationspartnerschaften im Vergleich zu anderen Formen der Zusammenarbeit im Migrationsbereich auf und bekräftigt den Bundesrat in seinem Bekenntnis zu diesem Instrument.

4.2. Stellungnahme zu den Empfehlungen und weiteres Vorgehen

Die zentrale Schlussfolgerung des externen Evaluationsberichts ist, dass die bestehenden **Migrationspartnerschaften weitergeführt werden** sollen. Die Migrationspartnerschaften sind das geeignete Instrument, um die Interessen der Schweiz im Migrationsbereich effizient umzusetzen. Eine Beendigung der Migrationspartnerschaften zum aktuellen Zeitpunkt hätte wahrscheinlich einen beträchtlichen Reputationsverlust bei den Partnerländern zur Folge und würde entsprechend auf wenig Verständnis stossen. In diesem Sinn beabsichtigt der Bundesrat, die bestehenden Partnerschaften weiterzuführen, wobei die Möglichkeit einer längerfristigen Abnahme der Intensität der Migrationspartnerschaften mit einzelnen Staaten in Betracht gezogen werden soll. Gleichzeitig ist der Bundesrat der Auffassung, dass die thematische Evolution der Partnerschaften wie auch geänderte politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen in den Partnerstaaten zu einer einvernehmlichen Beendigung bestehender Migrationspartnerschaften führen können.

Die Expertentreffen im Rahmen der Partnerschaft stellen einen wichtigen Bestandteil der Zusammenarbeit dar. Die regelmässige Durchführung von bilateralen Treffen ermöglicht eine konstante Anpassung der Migrationszusammenarbeit an die Interessen beider Seiten einerseits und an die wechselnden äusseren Umstände und Entwicklungen andererseits. Entsprechend werden **bilaterale Treffen auch künftig eine zentrale Komponente** der Migrationspartnerschaften bleiben.

Die Erfahrungen der vergangenen sieben Jahre nach Unterzeichnung der ersten Migrationspartnerschaften sowie die Auswertungen der externen Evaluation zeigen klar den Mehrwert des Instruments der Migrationspartnerschaft im Vergleich zu anderen Ansätzen der bilateralen Migrationszusammenarbeit auf. Vor diesem Hintergrund prüft der IMZ-Ausschuss im Rahmen seiner Jahreszielplanung regelmässig die Möglichkeit und Opportunität zum **Abschluss weiterer Migrationspartnerschaften**. Es gilt dabei jedoch zu berücksichtigen, dass das Instrument der Migrationspartnerschaft über einen längeren Zeitraum beträchtliche finanzielle und personelle Ressourcen innerhalb der Bundesverwaltung bindet. Gleichzeitig geht der Bundesrat davon aus, dass die Anforderungen an die schweizerische Migrationsaussenpolitik aufgrund internationaler Krisen und bewaffneter Konflikte in den kommenden Jahren weiter zunehmen und entsprechend Ressourcen beanspruchen werden. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass das Instrument der Migrationspartnerschaft als privilegiertes In-

strument der Migrationszusammenarbeit zurückhaltend einzusetzen ist, um den Erwartungen des Partnerstaates auch entsprechen zu können. Neue Migrationspartnerschaften erfordern daher neben den bestehenden Kriterien wie der engen Migrationsbeziehungen und der guten Zusammenarbeit auch Berechnungen des voraussichtlichen Ressourcenaufwands und Überlegungen zur Reduzierung des Engagements bei den bestehenden Partnerschaften. Unabhängig davon verfolgt die Schweiz auch weiterhin gegenüber Staaten, mit denen sie keine formelle Migrationspartnerschaft abgeschlossen hat, den Ausbau der Zusammenarbeit durch Dialoge und Abkommen.

Migrationspartnerschaften sind meist das Ergebnis einer bestehenden bilateralen Zusammenarbeit im Migrationsbereich. Sie sind Ausdruck des gegenseitigen Willens zweier Staaten, im Migrationsbereich thematisch umfassender, intensiver und in einer privilegierten Form zusammenzuarbeiten. Im Dialog mit dem Partnerstaat sucht die Schweiz konstruktive Lösungen für die Herausforderungen der Migration (z. B. irreguläre Migration, Rückübernahme, Menschenhandel, Menschenschmuggel) und versucht gleichzeitig die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Chancen der Migration (z. B. Migration und Entwicklung inkl. Rolle der Diaspora; reguläre Migration wie z. B. Visaabkommen, Stagiaireabkommen) zu nutzen. Im Sinne dieses umfassenden Ansatzes stehen **Probleme im Rückkehrbereich bei der Auswahl neuer Migrationspartnerschaften nicht im Vordergrund**. Der Abschluss einer Migrationspartnerschaft setzt hingegen die umfassende Bereitschaft zur Zusammenarbeit, so auch im Rückkehrbereich, voraus.

Im Rahmen ihres Berichtes identifizieren die Evaluatoren eine Reihe von länderspezifischen Lücken und Versäumnissen. Aus Sicht des Bundesrats kann nicht von eigentlichen Lücken und Versäumnissen gesprochen werden. Vielmehr handelt es sich mehrheitlich um Themen, welche vom Partnerstaat bisher entweder nicht eingebracht (im Fall Tunesiens beispielsweise die Transparenz des Visumverfahrens sowie die Polizeizusammenarbeit im Bereich Drogenhandel), oder aber tatsächlich im Rahmen der Zusammenarbeit bereits angesprochen wurden (z.B. die Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen im Fall Tunesiens) oder durch andere Formen der Zusammenarbeit abgedeckt sind (z.B. Polizeizusammenarbeit im Westbalkan). Die bisher **teilweise noch zu wenig berücksichtigten Themenbereiche sollen in den künftigen Migrationsdialogen mit den Behörden der Partnerstaaten aufgenommen** und gegebenenfalls in der weiteren Umsetzung der Migrationspartnerschaft berücksichtigt werden.

Gemäss Artikel 100 Absatz 1 AuG fördert der Bundesrat sowohl bilaterale als auch multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten. Die Evaluatoren empfehlen in ihrem Bericht den Abschluss von multilateralen Migrationspartnerschaften, insbesondere mit Hauptherkunftsländern im Dublinverfahren und den Staaten Südeuropas. Grundsätzlich teilt der Bundesrat die Ansicht, dass **multilaterale Migrationspartnerschaften für alle beteiligten Seiten gewinnbringend** sein könnten. Allerdings hegt der Bundesrat Zweifel im Hinblick auf die praktische Umsetzung dieses Vorschlags. Eine entsprechende Weiterentwicklung des bestehenden Instruments müsste einer sorgfältigen Analyse des tatsächlichen Mehrwerts und der Machbarkeit unterzogen werden.

Die Evaluation zeigt auf, dass die Wahrnehmung der Auswirkungen der Migrationspartnerschaften je nach Publikum sehr unterschiedlich ist. Es besteht folglich ein Bedarf, **vermehrt und detailliert nach aussen über diese Partnerschaften zu informieren**. Konkret soll die vorliegende Evaluation der Migrationspartnerschaften als Anlass genutzt werden, um das Instrument innenpolitisch besser bekannt zu machen. Auch aussenpolitisch stösst der innovative Ansatz der Schweiz auf grosses Interesse. Die positiven Erfahrungen, welche die Schweiz in diesem Zusammenhang gemacht hat, sollen weiterhin **proaktiv auf bilateraler, regionaler und auch multilateraler Ebene geteilt werden**.

Abschliessend empfiehlt das Evaluationsteam der Schweiz die Durchführung einer erneuten Evaluation in rund fünf Jahren. Der Bundesrat nimmt diese Empfehlung zur Kenntnis und wird eine **entsprechende Evaluation bei Bedarf in Betracht ziehen**.



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 externe¹ 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.

¹ 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 impliqués². 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)³. La LSEE a été remplacée le 1^{er} 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.

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

³ 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. 1⁴, LSEE, entré en vigueur le 1^{er} 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 internationaux⁵. 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 OASA⁶). 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 continue⁷. 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.

⁴ 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.

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

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

⁷ 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 (arrangements⁸ 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.⁹ 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 »¹⁰ respectivement « sur la conclusion d'un partenariat migratoire »¹¹.

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)¹², 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)¹³. 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)¹⁴.

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

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

⁹ IDAG Migration, Rapport final de mars 2004, p. 11.

¹⁰ MoU avec la Bosnie et Herzégovine, le Serbie, le Kosovo et la Tunisie

¹¹ MoU avec le Nigéria

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

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

¹⁴ 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 existants¹⁵ 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 Nigéria¹⁶ et la Tunisie¹⁷, 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.

¹⁵ 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)

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 recherchée¹⁸. 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** présume 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

¹⁸ 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**.