



Rapport 2021 du Conseil fédéral sur les activités de politique migratoire extérieure de la Suisse

du 6 avril 2022

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

Nous vous soumettons le rapport 2021 sur les activités de politique migratoire extérieure de la Suisse, en vous invitant à en prendre acte.

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

6 avril 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Rapport

1 Synthèse des domaines prioritaires en 2021

En 2021, les activités de politique migratoire extérieure de la Suisse ont été marquées par la pandémie de COVID-19, à l'instar de l'année précédente. Malgré les restrictions touchant la mobilité mondiale, la collaboration bilatérale a pu être ponctuellement étendue. Ainsi, la Suisse et la Gambie ont signé un accord visant à intensifier leur collaboration dans le domaine de la migration. Par rapport à l'année précédente, 2021 a enregistré, en dépit des restrictions dues à la pandémie, une augmentation d'environ 20 % des rapatriements de personnes relevant des domaines de l'asile et des étrangers. Après les difficultés opérationnelles rencontrées la première année de la pandémie, le programme suisse de réinstallation a en outre pu reprendre rapidement grâce à des approches innovantes lors du processus de sélection, comme les entretiens vidéo. Des missions ont été effectuées au Liban, en Égypte et en Turquie. Lors de la mission en Turquie, des réfugiés afghans, dont une majorité de femmes et d'enfants, ont également été choisis pour être accueillis en Suisse.

La situation en Afghanistan a revêtu une importance particulière dans les activités de politique migratoire extérieure de la Suisse. Cette dernière a en effet soutenu les efforts coordonnés de l'Union européenne (UE) et des Nations Unies à cet égard. Outre l'évacuation et l'admission de quelque 400 personnes au moyen de visas humanitaires, l'accent a été mis sur le développement substantiel de l'engagement humanitaire. Même si la situation en Afghanistan n'a jusqu'à présent entraîné que peu de nouveaux flux migratoires dans les pays voisins ou vers l'Europe, la mise en place d'un système migratoire européen capable de résister aux crises apparaît d'autant plus pressante à la lumière des crises potentielles ou des tensions telles que celles survenues à la frontière extérieure Schengen avec le Bélarus à l'automne 2021. Dans le cadre de son association à Schengen/Dublin, la Suisse a donc continué de s'engager en faveur d'une réforme du régime européen en matière d'asile et de migration.

En Suisse, les activités de politique migratoire extérieure sont planifiées, pilotées et mises en œuvre au travers de la collaboration interdépartementale. Afin d'intensifier cette collaboration, les chefs 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) ont signé une nouvelle convention début 2021. Le DEFR y est pour la première fois associé. Cette convention s'inscrit dans le cadre du lien stratégique entre la coopération internationale et la politique migratoire, lequel a encore gagné en importance avec la Stratégie de coopération internationale 2021–2024. En sus des programmes et projets que les acteurs de la coopération internationale ont prévus en lien avec la migration, 60 millions de francs sont réservés pour faire face, de manière flexible, aux défis et opportunités qui se présentent en dehors des pays prioritaires pour les travaux bilatéraux menés par le DFAE dans le domaine de la coopération au développement. En collaboration avec le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), des projets ont déjà été identifiés et approuvés à hauteur de quelque 20 millions de francs. D'autres projets, se montant à environ 12 millions de francs, sont en cours de planification.

Afin de mettre en œuvre les objectifs relatifs à la politique migratoire, le DFJP dispose en outre d'un crédit d'engagement pluriannuel pour la coopération internationale en matière de migration et de retour (crédit IMR), lequel est complémentaire à la coopération internationale du DFAE et du DEFR. Le 4 juin 2021, le Conseil fédéral a décidé de demander au Parlement un nouveau crédit IMR de 74 millions de francs pour la période allant de 2022 à 2026. Le Parlement l'a approuvé en même temps que le budget 2022 le 16 décembre 2021.

2 Contexte migratoire en 2021

Au cours des premiers mois de 2021, l'évolution dans le domaine des migrations et de l'asile a encore été fortement marquée par les mesures déployées pour endiguer la pandémie de COVID-19. Par la suite, cet effet s'est progressivement estompé. Au cours de l'été, le nombre de demandes d'asile déposées dans l'espace Dublin a retrouvé le niveau d'avant la pandémie. Ensuite, l'évolution de ce nombre a été marquée par la migration secondaire depuis la Grèce et par les débarquements dans le sud de l'Italie. L'ouverture de la route par le Bélarus a également joué un rôle dans l'évolution des demandes. La durée de la procédure, les prestations proposées aux requérants d'asile et aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée, les retours sous contrainte, les (supposées) opportunités économiques dans le pays de destination et la diaspora constituent les principaux moteurs de la migration secondaire intra-européenne. Les personnes originaires de pays exemptés de visa continuent de représenter une part importante de l'immigration liée à l'asile.

La Turquie contrôle toujours la migration vers la Grèce. La déclaration UE-Turquie a été reconduite jusqu'en 2024. La prise de pouvoir des talibans en Afghanistan en 2021 n'a pas entraîné de grand mouvement migratoire en direction de l'Europe. Elle a cependant provoqué une augmentation de la migration secondaire des Afghans qui se trouvaient jusqu'alors en Grèce ou parfois en Turquie. Les débarquements dans le sud de l'Italie ont doublé en 2021 par rapport à l'année précédente. Le volume des débarquements dans le sud de l'Espagne et aux Canaries est resté au même niveau qu'en 2020.

Quelque 650 000 demandes d'asile ont été enregistrées au sein de l'espace Dublin, soit une hausse d'environ 30 %. Dans la plupart des principaux pays de destination européens, le nombre de demandes d'asile a fortement progressé en 2021. Cette évolution s'explique par la levée presque complète des restrictions de voyage liées au COVID-19 et par l'augmentation de la migration secondaire en provenance de Grèce. Les plus fortes hausses ont été enregistrées en Bulgarie et en Autriche, même si l'Allemagne reste le principal pays de destination. Seules la Grèce, la Suède et l'Espagne ont enregistré des baisses, parfois importantes.

En 2021, 14 928 demandes d'asile ont été déposées en Suisse, soit 3887 de plus qu'en 2020 (+ 35,2 %), ce qui représente une augmentation légèrement plus forte que dans de nombreux autres États Dublin (moyenne: + 30 %). La migration par la route des Balkans, en particulier la migration secondaire en provenance de la Grèce était, en 2021, un élément central de l'évolution des demandes d'asile. Pour sa part, la migration par la Méditerranée centrale ne joue qu'un rôle secondaire dans la migration

liée à l’asile en Suisse. Il en va de même, dans une mesure encore plus grande, de la route de la Méditerranée occidentale. En 2021, l’Afghanistan a été le principal pays de provenance des requérants d’asile en Suisse. C’est la première fois depuis 2010 que l’Érythrée n’est pas le principal pays de provenance. La hausse des demandes en provenance d’Afghanistan n’a pas de lien direct avec l’évolution de la situation dans le pays, car elle avait déjà commencé au printemps 2021. La prise de pouvoir des talibans, à la mi-août, a entraîné une hausse des migrations secondaires de ressortissants afghans qui avaient séjourné dans les Balkans, en Grèce et probablement aussi en Turquie. Les demandes d’asile de ressortissants turcs ont également enregistré une nette hausse.

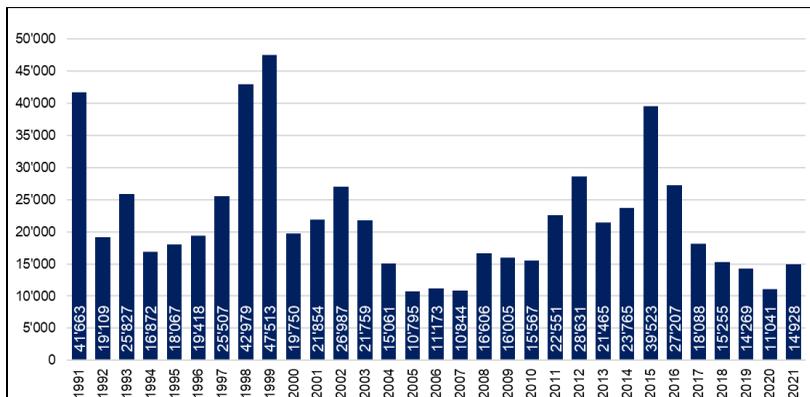
En 2021, comme précédemment, les migrants ont été nombreux à choisir sciemment de contourner la Suisse ou alors d’essayer de la traverser. À noter que, cette fois, ce phénomène n’a pas concerné que la frontière sud, mais également la frontière est, dans la vallée du Rhin. Il s’agissait là principalement de jeunes hommes afghans. Vers la fin de l’automne, le nombre d’interceptions est parfois monté à près de 300 personnes par semaine, soit deux fois plus qu’au Tessin. Lors d’une intervention de l’Office fédéral de la douane et de la sécurité (OFDF) aux frontières sud et est, seule une minorité des personnes interpellées ont déposé une demande d’asile en Suisse.

Principales routes migratoires vers l’Europe

Routes par la Méditerranée	orientale (Turquie-Grèce)		centrale (principalement Libye-Italie)	occidentale (principalement Maroc-Espagne)	
	<i>mer</i>	<i>terre</i>	<i>mer</i>	<i>mer</i>	<i>terre</i>
2018	32 500	18 010	23 370	58 570	6 810
2019	59 730	14 890	11 470	26 170	6 350
2020	9 690	5 980	34 150	40 330	1 540
2021	4 110	4 690	67 480	41 980	1 220

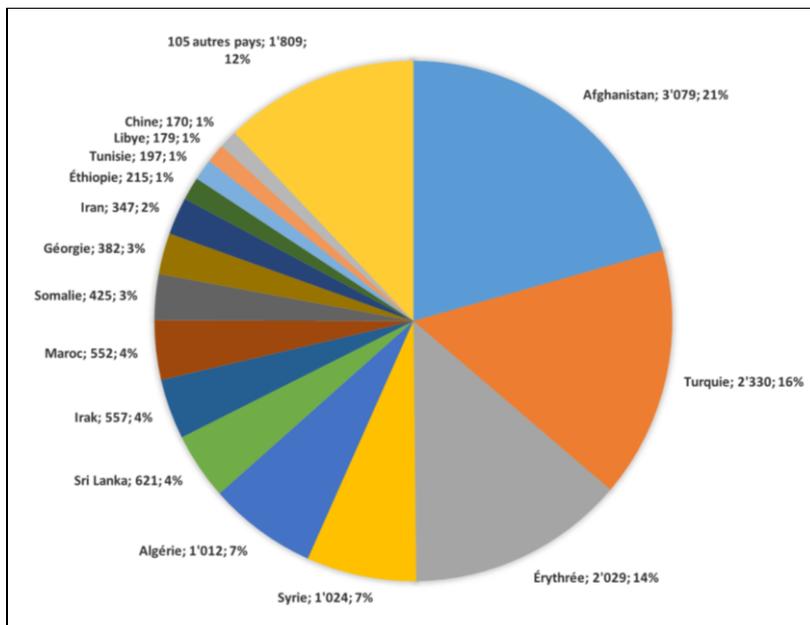
Source: HCR

Demandes d'asile en Suisse de 1991 à 2021



Source: SEM

Demandes d'asile en Suisse – principaux pays de provenance 2021



Source: SEM

3 Politique migratoire extérieure européenne

3.1 Coopération bilatérale avec les États membres de l'UE

Le 30 septembre 2021, le Parlement a débloqué la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États de l'UE. La mise en œuvre pourra débuter après la conclusion d'accords bilatéraux de mise en œuvre avec les pays partenaires. Les négociations se fonderont sur un protocole d'entente (*Memorandum of Understanding* [MoU]) conclu avec l'UE, qui n'engagera pas les parties sur le plan juridique.

En 2021, dans le cadre de la partie du crédit d'engagement IMR prévue pour l'Europe, la Suisse a par ailleurs soutenu en priorité des projets en Grèce. En octobre 2021, la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter s'est rendue en Bosnie et Herzégovine et en Grèce pour discuter de la gestion des migrations.

3.2 Développements dans les domaines Schengen et Dublin

Comme en 2020, l'exécution des renvois des ressortissants d'États tiers vers d'autres États Dublin a été compliquée par la pandémie de COVID-19 [2019: 1724 personnes; 2020: 941 personnes; 2021: 1375 personnes, source: SEM]. Même si les frontières n'étaient plus fermées en 2021, les capacités d'accueil pour les transferts étaient fortement limitées dans de nombreux pays et des modalités supplémentaires s'appliquaient (notamment tests PCR et formalités d'entrée telles que les formulaires de localisation des voyageurs). De plus, les compagnies aériennes proposaient nettement moins de vols et de destinations qu'avant la pandémie. En Suisse, depuis octobre 2021, un requérant débouté peut être soumis contre son gré à un test de dépistage du COVID-19 si un tel test est requis pour l'exécution de son renvoi.

Le 2 juin 2021, la Commission européenne a publié une stratégie Schengen, qui recense les activités menées et les activités prévues pour renforcer l'espace Schengen. Ce document demande non seulement la mise en œuvre rapide des développements arrêtés (par ex. interopérabilité des systèmes informatiques Schengen), mais aussi des négociations supplémentaires et l'adoption des propositions déjà faites. Le paquet «Migration et asile» présenté par la Commission européenne en septembre 2020 en fait aussi partie.

Les discussions concernant ce paquet n'ont toutefois guère avancé en 2021. Les États membres n'ont pas réussi à s'entendre en particulier sur le mécanisme de solidarité. Au vu de ce blocage politique, de plus en plus de voix s'élèvent pour demander l'abandon de l'approche sous forme de paquet afin d'adopter les propositions déjà acceptées par la grande majorité des États membres. Les négociations concernant EURODAC, la base de données centrale de l'UE où sont répertoriées les empreintes digitales des personnes relevant de la législation sur l'asile, ont par exemple bien progressé.

Des avancées ont également été faites s'agissant de la succession du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), auquel la Suisse participe sur la base d'un accord complémentaire. Le 11 novembre 2021, le Parlement européen a donné son feu vert à

la transformation de l'EASO en Agence de l'UE pour l'asile (EUAA), agence opérationnelle depuis la mi-janvier 2022. La Suisse mène actuellement des entretiens exploratoires avec la Commission européenne et les autres États associés afin d'étudier la possibilité et les modalités de sa participation à l'EUAA.

Le 1^{er} octobre 2021, le Parlement a par ailleurs approuvé le projet de loi visant à reprendre et à mettre en œuvre le nouveau règlement de l'UE relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Grâce à ce règlement, Frontex se voit confier un mandat plus fort afin de mieux protéger les frontières extérieures de l'UE. Parallèlement, la protection des droits fondamentaux est renforcée. De plus, Frontex pourra aussi soutenir les États Schengen dans tous les aspects liés au retour des personnes qui séjournent illégalement sur leur territoire. L'arrêté fédéral a fait l'objet d'une demande de référendum.

En 2021, la Suisse a participé activement au groupe de travail chargé d'étudier les accusations de refoulement formulées à l'encontre de Frontex. Le rapport final publié en mars 2021 conclut que l'agence doit se pencher plus sérieusement sur ces accusations et engager les réformes requises. Au sein du conseil d'administration de Frontex, la Suisse s'est engagée pour que la protection des droits fondamentaux des migrants soit renforcée lors de toutes les interventions de Frontex et des autorités impliquées de l'État d'accueil concerné. Elle a en outre détaché deux expertes des droits fondamentaux auprès du Bureau des droits fondamentaux de Frontex.

3.3 Crise du Bélarus

Depuis juin 2021, la Pologne, la Lituanie et la Lettonie font face, à leurs frontières avec le Bélarus, à une pression migratoire organisée par l'État bélarussien. Minsk utilise les exemptions de visa et les visas touristiques de manière ciblée pour soutenir activement les migrants (notamment en provenance du Proche-Orient), dont la plupart souhaite se rendre en Allemagne, dans la poursuite de leur voyage vers l'espace Schengen. Ces trois pays ont invoqué l'état d'urgence (partiel) et investissent dans des infrastructures frontalières physiques comme des murs ou des clôtures. La situation humanitaire à la frontière entre la Pologne et le Bélarus est précaire, notamment en raison des restrictions d'accès pour les organisations humanitaires et les observateurs indépendants. Le gouvernement polonais n'a recouru à l'aide internationale que dans une mesure limitée, malgré la situation tendue. Tant l'UE que la Suisse condamnent sévèrement l'instrumentalisation des migrants à des fins politiques.

4 Régions prioritaires de la politique migratoire extérieure de la Suisse

2021 est la première année de la Stratégie de coopération internationale 2021–2024. Celle-ci vise à relier plus étroitement la politique migratoire à la coopération internationale. La mise en œuvre de ce lien stratégique se déroule aux niveaux politique, géographique et thématique.

Au niveau politique, la migration est systématiquement thématisée lors de consultations politiques avec les pays de provenance. Au niveau géographique, elle est systématiquement intégrée dans les programmes de coopération régionaux ou propres à certains pays; elle est mentionnée dans tous les nouveaux programmes de coopération. Au niveau thématique, la Suisse met en œuvre le lien entre collaboration internationale et politique migratoire au travers de l'orientation matérielle des projets. À cet égard, elle fait la distinction entre les interventions à court, moyen et long termes.

À court terme, la Suisse participe à la protection des personnes déplacées ou réfugiées dans les pays de premier accueil ou de transit. Dans le cadre de la pandémie de COVID-19, l'aide humanitaire a par exemple fourni des équipements de protection à des centres d'accueil pour migrants et réfugiés en Bosnie et Herzégovine.

À moyen terme, la Suisse œuvre à améliorer l'intégration des personnes déplacées ou migrantes dans les pays de premier accueil. Par exemple, la Direction du développement et de la coopération (DDC) conçoit ses programmes de formation et de gouvernance au Mali de sorte qu'ils soient bénéfiques tant pour la population locale que pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Elle crée ainsi des perspectives pour la population locale, tout en améliorant l'intégration des personnes qui ont fui leur région d'origine pour trouver asile dans une autre région du pays.

À long terme, la DDC, la Division Paix et droits de l'homme du DFAE et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) cherchent à éliminer les causes sous-jacentes de l'exode et de la migration clandestine, comme les conflits, le changement climatique, la pauvreté, le manque de services de base et de perspectives économiques, la mauvaise gouvernance ou encore les violations des droits humains.

4.1 Afghanistan et pays voisins

La situation en Afghanistan a non seulement des répercussions politiques, humanitaires et économiques, mais aussi un impact sur la migration. La population afghane fait face à une grave crise humanitaire. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays a augmenté de 650 000 en 2021 pour atteindre 5,5 millions. Environ 2,2 millions de réfugiés afghans et 3,5 millions de migrants clandestins séjournent dans les pays voisins, pour la plupart depuis de nombreuses années voire depuis plusieurs décennies. La prise de pouvoir par les talibans n'a, à ce jour, pas entraîné d'importants flux migratoires vers ces pays. La communauté internationale entend contribuer à la stabilisation de la situation en apportant une aide humanitaire coordonnée sur place. Toutefois, la situation est tendue et son évolution est difficile à prévoir.

Le 8 septembre 2021, le Conseil fédéral a décidé d'octroyer une contribution supplémentaire de 33 millions de francs pour l'aide humanitaire apportée à la population dans le besoin; la contribution allouée jusque-là s'en trouve quasiment doublée. Sur cette somme, 23 millions de francs ont été approuvés par le Parlement dans le cadre d'un crédit supplémentaire relatif au budget 2021. À cet égard, priorité est donnée à la protection et à l'approvisionnement des personnes déplacées en Afghanistan et dans les pays voisins. Dans le cadre du programme de réinstallation 2020–2021, la Suisse

a en outre accueilli 78 réfugiés afghans particulièrement vulnérables, dont une majorité de femmes et de jeunes filles, qui séjournaient en Turquie. Lors d'une vaste campagne d'évacuation faisant suite à la fermeture temporaire du Bureau de coopération suisse, 387 personnes ont été transportées par avion d'Afghanistan vers la Suisse. En 2021, 37 visas humanitaires ont été délivrés à des ressortissants afghans. Pour faire face au grand nombre de demandes de visas humanitaires, deux collaborateurs supplémentaires ont été détachés auprès de la représentation suisse à Islamabad et une collaboratrice auprès de la représentation suisse à Téhéran. Enfin, la Suisse s'engage dans la région depuis septembre 2020 en sa qualité de membre du groupe *Solutions Strategy for Afghan Refugees* (SSAR), qui soutient en particulier l'Iran et le Pakistan dans leur rôle de pays d'accueil. En octobre 2021, une délégation du SEM s'est ainsi rendue au Pakistan et en Iran. Ces deux pays ont souligné que la communauté internationale avait une responsabilité conjointe concernant les réfugiés afghans, mais ils n'ont exprimé aucun besoin pour le domaine de la réinstallation. L'engagement supplémentaire de la Suisse, avant tout grâce aux ressources flexibles de la DDC, est apprécié.

4.2 Moyen-Orient

Depuis dix ans, la crise syrienne accroît les déplacements internes et les mouvements d'exode ou de migration. En Syrie, plus de 13 millions de personnes (plus de 70 % de la population) sont tributaires de l'aide humanitaire, parmi lesquelles plus de 6 millions sont des personnes déplacées. Quelque 5,6 millions de Syriens ont par ailleurs fui dans les pays voisins. Il semble peu probable que, dans un avenir proche, le retour des réfugiés syriens dans leur pays puisse se faire de manière volontaire, sûre, durable et humaine. Sur place, les besoins de protection restent en effet très importants. Depuis 2011, la Suisse a versé plus de 550 millions de francs en faveur de la population de la région. Il s'agit du plus grand engagement humanitaire dans l'histoire de la Suisse. En janvier 2022, le Conseil fédéral a publié un rapport intitulé «Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue»¹, qui décrit dans le détail la situation des réfugiés syriens et l'engagement de la Suisse.

Malgré les restrictions dues à la pandémie, la Suisse a poursuivi en 2021 son engagement dans la gestion des migrations et a continué d'améliorer les conditions de vie des réfugiés syriens en Jordanie, au Liban et en Turquie. Elle s'est également mobilisée pour améliorer les conditions des travailleurs migrants dans la région. La Suisse a en outre soutenu le Liban et la Turquie, deux des plus importants pays d'accueil au monde, en accueillant 562 réfugiés particulièrement vulnérables, pour la plupart syriens, dans le cadre du programme de réinstallation 2020–2021.

Le Liban fait toujours face à une situation politique et socio-économique tendue. Celle-ci a des répercussions sur les réfugiés syriens dans le pays et accroît les tensions entre les différentes communautés (tant entre les Libanais qu'entre les communautés de réfugiés). Par conséquent, de plus en plus de jeunes Libanais au bénéfice d'une bonne formation quittent le pays.

¹ www.parlament.ch > Travail Parlementaire > Recherche Curia Vista > 17.3004

La migration représente aussi un défi de taille en Irak. La situation instable et l'absence de sécurité dans le pays ont des répercussions sur les flux migratoires dans la région. En Irak, le nombre de personnes tributaires de l'aide humanitaire peut atteindre 4,1 millions, dont environ 1,2 million sont des personnes déplacées. Au nord du pays, la Suisse promeut des solutions durables pour les personnes déplacées et les personnes qui sont revenues en Irak, dans le cadre du programme suisse de coopération pour le Moyen-Orient. Elle a également lancé un projet pilote dans le domaine de la gestion des migrations. Ce faisant, la Suisse a largement étendu son portefeuille d'activités en Irak.

En avril 2021, le conseiller fédéral Ignazio Cassis s'est rendu au Liban et en Irak. La sécurité et la migration dans la région ainsi que la promotion d'un dialogue impliquant toutes les communautés concernées étaient au centre des discussions bilatérales dans les deux pays.

4.3 Balkans occidentaux

Dans les pays des Balkans occidentaux, on remarque essentiellement chez les jeunes une tendance à émigrer légalement dans les États de l'UE. Parallèlement, ces pays sont davantage confrontés, depuis 2015, à la migration de transit clandestine vers l'Europe centrale et l'Europe occidentale. En 2021, la plupart des migrants étaient originaires d'Irak, d'Afghanistan, du Bangladesh et du Pakistan et souhaitaient uniquement traverser les différents pays pour poursuivre leur route vers l'Europe occidentale. Ces personnes déposent rarement une demande d'asile dans un pays de la région, de sorte que les autorités locales ont du mal à les atteindre et à les soutenir. Toutefois, la Serbie et la Bosnie et Herzégovine notamment ont entrepris des efforts considérables pour mettre en place des structures d'accueil, mener des procédures d'asile et fournir une protection aux personnes concernées.

La Suisse entretient des partenariats migratoires avec la Bosnie et Herzégovine, la Serbie et le Kosovo au travers du programme 2020–2023 pour la migration dans les Balkans occidentaux. Ainsi, elle aide notamment ces pays à accroître leurs capacités pour la gestion des migrations et vise, au travers d'approches inclusives, à améliorer les conditions de vie et la protection des migrants. De surcroît, la Suisse apporte un soutien substantiel dans les pays des Balkans occidentaux pour les aider à améliorer leur gouvernance et les perspectives économiques ainsi qu'à atténuer les problèmes sociaux.

En Bosnie et Herzégovine, la situation des migrants s'est fortement dégradée après l'incendie du camp pour migrants de Lipa à l'hiver 2020–2021. La directrice de la DDC, Patricia Danzi, s'est rendue dans le nouveau camp provisoire en mars 2021. Par l'intermédiaire de l'OIM et du Ministère de la sécurité de Bosnie et Herzégovine, la Suisse soutient la mise en place du nouveau camp. En octobre 2021, la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter s'est rendue dans le pays afin de mener des entretiens bilatéraux. Elle a salué à cette occasion les efforts fournis pour faire face aux défis liés à la migration.

4.4 Afrique du Nord

Les flux migratoires vers et depuis l’Afrique du Nord sont souvent dus à de mauvaises conditions de vie, à la répression politique et aux conflits armés. Début 2021, les conseillers fédéraux Ignazio Cassis et Karin Keller-Sutter se sont rendus en Algérie pour participer à des rencontres politiques. Ces entretiens officiels ont porté sur la diversification des relations bilatérales et sur la migration. À cette occasion, la Suisse et l’Algérie ont posé les fondements d’une collaboration accrue dans les domaines de la police, de la justice et de la migration. Par ailleurs, la Suisse a pu reprendre sa coopération en matière de retour avec l’Algérie et le Maroc, après que les fermetures de frontière et les restrictions de voyage dues à la pandémie ont été assouplies ou levées. Elle a aussi poursuivi sa coopération avec la Tunisie, à laquelle il convient de prêter une attention particulière ces prochains temps en raison des troubles politiques qui l’agitent.

Le sous-directeur du SEM s’est par ailleurs rendu en Libye, première visite du SEM dans le pays depuis plus de dix ans. Pendant son voyage, il a tissé des contacts importants avec le gouvernement de transition et évalué les projets menés dans le domaine de la migration. En dépit du cessez-le-feu, la situation des migrants clandestins et des personnes déplacées reste préoccupante. De concert avec l’UE, le SEM et le DFAE ont également lancé un projet visant à renforcer la gouvernance dans le domaine de la migration. Lors de la visite officielle du conseiller fédéral Ignazio Cassis en novembre 2021, les discussions ont principalement porté sur les élections présidentielles prévues pour la fin de l’année. Le soutien de la Suisse dans le domaine migratoire a également été abordé. Étant un pays de transit, la Libye est en effet confrontée à de grands défis liés à la migration. Enfin, en accueillant, dans le cadre des projets de réinstallation, 269 réfugiés particulièrement vulnérables en provenance d’Égypte, la Suisse a apporté son soutien à un pays d’accueil important dans la région.

En raison de la grande fragilité des pays d’Afrique du Nord, la Suisse continue de s’engager dans la coopération au développement dans la région. En 2021, la DDC et le SECO ont lancé leurs nouveaux programmes 2021–2024 pour la Tunisie et l’Égypte, lesquels prévoient des activités substantielles en lien avec la migration. De plus, le SECO continue de s’engager au Maroc, notamment dans le cadre d’un projet lancé en 2021 pour soutenir l’emploi dans le domaine du tourisme.

4.5 Afrique centrale et Afrique de l’Ouest

Les flux migratoires en Afrique centrale et en Afrique de l’Ouest se déroulent pour l’essentiel au sein de la région; il s’agit la plupart du temps de migration régulière. La pandémie de COVID-19 et les restrictions économiques dues aux confinements et à l’instabilité de la situation menacent les moyens de subsistance de la population locale. De plus, les mesures sanitaires aux frontières ont été particulièrement radicales pour les pays d’origine des travailleurs migrants. En dépit de cette situation difficile, la Suisse a pu lancer, au début de l’été 2021, son programme régional pour l’Afrique de l’Ouest, qui vise à renforcer les répercussions positives de la migration de main-d’œuvre et de la migration régulière.

En raison du manque de sécurité et de la situation politique parfois instable dans des pays comme le Burkina Faso, le Cameroun, le Mali, le Nigéria et la Guinée, la région est marquée par les déplacements internes et l'exode. Au Nigéria par exemple, quelque 1,4 million de personnes sont déplacées. En outre, l'insécurité alimentaire et la croissance démographique fulgurante dans la région sont préoccupantes. Elles génèrent des crises humanitaires qui peuvent entraîner des flux migratoires au-delà des frontières du continent africain. La Suisse réagit à cette situation par des actions d'aide humanitaire et de promotion du développement et de la paix. Par le passé, elle a pu conclure des accords avec le Cameroun, la Guinée et le Nigéria, et renforcer sa collaboration avec les autorités locales compétentes en matière de migration. Par ailleurs, la DDC a lancé des projets en Gambie et au Nigéria grâce aux ressources flexibles qui ont été mises à sa disposition dans le cadre de la nouvelle stratégie de coopération internationale. De surcroît, la Suisse participe depuis 2016, en détachant des experts, à la Mission civile de l'Union Européenne EUCAP Sahel Mali pour la réforme du secteur civil de la sécurité.

Le 12 janvier 2021, la Suisse et la Gambie ont signé un accord migratoire. De plus, les négociations avec le Cap-Vert en vue de la conclusion d'un accord de réadmission et d'un accord visant à faciliter la délivrance de visas ont été menées à terme au printemps 2021. Ces accords devraient être prochainement signés. Les négociations engagées avec la Côte d'Ivoire concernant l'instauration d'une collaboration dans le domaine de la migration et la conclusion d'un accord sur l'exemption de visa pour les diplomates ont, elles aussi, été menées à bien. Les accords correspondants ont été signés à Berne fin novembre 2021. Enfin, une première série de négociations a été menée avec la Guinée-Bissau en septembre 2021 en vue de conclure un accord migratoire.

Au cours de l'année sous revue, la Suisse a pu maintenir ses relations avec les États d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest malgré la pandémie de COVID-19. Ainsi, le conseiller fédéral Ignazio Cassis s'est rendu au Mali, au Sénégal et en Gambie en février 2021. Lors de ses rencontres avec les représentants des différents gouvernements, il a aussi abordé la question de la coopération dans le domaine de la migration. En outre, lors de sa visite à Abuja en mars 2021, la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter a salué les dix ans du partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigéria.

4.6 Corne de l'Afrique

Dans la Corne de l'Afrique, le nombre de personnes réfugiées (4 millions) et de personnes déplacées (7 millions) a continué d'augmenter en 2021. Tandis que les répercussions à long terme de la pandémie de COVID-19 dans la région sont difficiles à prévoir, des conséquences à court et moyen termes ont influencé les mouvements de fuite et de migration (par ex. à cause des fermetures des frontières). Certains migrants sont davantage vulnérables et l'accès aux soins est bien souvent insuffisant.

Les tensions régionales et les conflits armés en Éthiopie, notamment dans la région du Tigré, entraînent toujours le déplacement ou l'exode de nombreuses personnes. La situation concernant les services de base et l'alimentation reste très instable. Toutefois, aucun flux migratoire significatif vers l'Europe n'a été identifié à ce jour.

Le programme de coopération pour la Corne de l’Afrique 2018–2021 est terminé. Le programme pour les années 2022 à 2025 est en cours d’élaboration. Dans le domaine «Migration & protection», la Suisse poursuit les deux objectifs suivants: d’abord, fournir des prestations aux réfugiés, aux personnes déplacées, aux communautés d’accueil, aux personnes de retour dans leur pays et aux migrants en vue de les protéger; ensuite, renforcer la cohésion sociale, l’autonomie et la (ré)intégration durable des communautés touchées par les déplacements. Parallèlement, l’élaboration du nouveau programme de coopération pour le Soudan 2022–2024 a débuté. Ce programme a pour objectif d’accroître la coopération internationale dans le pays, de protéger la population civile et d’améliorer les conditions de vie au Soudan. La Suisse soutient aussi la mise en place de solutions durables en faveur des personnes déplacées et encourage une gouvernance efficace en matière de migration. Lors de la consultation politique menée avec le Soudan les 14 et 15 juin 2021, des entretiens ont été menés sur des sujets liés à la migration. Cependant, ce dialogue est pour l’instant mis en suspens, en raison du putsch militaire du 25 octobre 2021.

4.7 Autres pays et régions prioritaires

Sri Lanka

La collaboration entre la Suisse et le Sri Lanka dans le domaine de la migration se développe bien, compte tenu des défis posés par la pandémie. Lors d’un échange bilatéral en novembre 2021, les deux pays ont décidé d’organiser la prochaine rencontre d’experts au début de l’année 2022 en vue de la mise en œuvre du partenariat migratoire. À cette occasion, il s’agira de discuter des activités prévues ou en cours et en particulier du soutien étendu de la Suisse dans le domaine de la formation, où il est prévu d’utiliser des ressources flexibles. Les experts définiront alors ensemble les prochaines étapes de la collaboration.

Géorgie

Les négociations entre la Suisse et la Géorgie concernant le protocole d’entente relatif au partenariat migratoire se sont terminées en octobre 2021. Le MoU devrait être signé courant 2022. Il s’agit du septième partenariat de la Suisse en matière de migration et du premier conclu avec un pays du Caucase du Sud. À travers ce partenariat, les deux pays soulignent leur intérêt commun à s’investir davantage dans le domaine de la migration.

5 Politique migratoire multilatérale de la Suisse

5.1 Processus globaux

En juin 2020, la Suisse a pour la première fois pris la présidence des Consultations annuelles tripartites sur la réinstallation, de concert avec l’Organisation suisse d’aide aux réfugiés et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). L’année a été placée sous la devise *Strengthening capacities to promote opportunities*

for refugees in unprecedented times (renforcer les capacités en vue de promouvoir les opportunités pour les réfugiés dans une période sans précédent). Les pays d'accueil, organisations internationales et organisations non gouvernementales qui ont participé à ces consultations se sont en particulier penchés sur la question de savoir comment mettre en place, préserver ou étendre des programmes de réinstallation et des voies d'accès complémentaires pendant la pandémie de COVID-19. La présidence de la Suisse a pris fin le 28 juillet 2021 avec un discours de la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter et le passage de témoin aux États-Unis.

Le 3 février 2021, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif au Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations et déterminé que celui-ci coïncidait avec les intérêts de la Suisse. Le Parlement a suspendu le traitement de l'affaire concernant ce pacte, préférant attendre la conclusion des travaux dans le domaine du droit souple.

En avril 2021, la Suisse et l'Organisation internationale du travail (OIT) ont signé un nouvel accord sur la coopération au développement. Celui-ci fixe les priorités du SECO et de la DDC dans le domaine de la coopération au développement, migration de main-d'œuvre comprise, et vise à garantir la cohérence entre la politique suisse et les programmes de l'OIT.

L'OIM est un partenaire important pour la Suisse en ce qui concerne la mise en œuvre de sa politique migratoire extérieure. Le 15 septembre 2021, la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter a ainsi reçu le directeur général de cette organisation, António Vitorino, pour un échange politique à Berne.

En décembre 2021, la Suisse et le HCR ont repris l'organisation de la Réunion des hauts responsables à Genève. Inaugurée par le conseiller fédéral Ignazio Cassis, cette rencontre a été l'occasion d'analyser les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs du Pacte mondial sur les réfugiés.

Le 29 septembre 2021, le Groupe de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des déplacements internes a présenté son rapport. La Suisse a soutenu les travaux de ce groupe sur les plans politique et financier, et a su y imposer ses priorités.

5.2 Processus régionaux

Au cours de l'année sous revue, la Suisse a participé à la conception de plusieurs processus régionaux. Dans le cadre du processus de Rabat, elle est un pays référent pour le domaine de la protection et de l'asile. En juillet 2021, elle a ainsi organisé une rencontre virtuelle consacrée aux requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA). En octobre 2021, elle a également organisé, de concert avec le Tchad, une table ronde à Genève sur le thème «Protection et asile: risques, soutien et solutions durables, en particulier pour les mineurs non accompagnés», où les sessions de la journée suivaient les phases d'un voyage migratoire.

Dans le cadre du processus de Khartoum, la Suisse a par ailleurs organisé, en collaboration avec l'Éthiopie, une rencontre sur les solutions durables dans le domaine du retour et de la réintégration. Le processus de Khartoum a pour but de promouvoir la

coopération et le dialogue entre les pays de provenance, de transit et de destination des migrants sur la route entre la Corne de l’Afrique et l’Europe.

Enfin, la Suisse participe régulièrement à des rencontres thématiques dans le cadre du processus de Budapest, au cours desquelles l’accent est mis sur la collaboration en matière de migration avec des pays de l’ancienne route de la soie (Afghanistan, Pakistan, Iran, Irak et Bangladesh).

6 Perspectives 2022

Fin février 2022, la situation migratoire en Europe a fondamentalement changé avec la guerre en Ukraine. La priorité est d’assurer la protection des personnes ayant fui l’Ukraine. L’augmentation des demandes d’asile dépendra non seulement de différents facteurs politiques, mais aussi de la situation humanitaire dans les pays et régions concernés.

Pour l’année 2022, la Suisse table sur 16 500 (+/- 1500) nouvelles demandes d’asile. Au vu des nombreux foyers de crises et de conflits au Proche-Orient, au Moyen-Orient et sur le continent africain, le potentiel migratoire en direction de l’Europe reste très élevé. Un facteur essentiel de la migration liée à l’asile en Suisse est l’évolution, d’une part, des flux migratoires vers la Grèce, la Bulgarie et le sud de l’Italie, et d’autre part, de la migration secondaire par la route des Balkans et en provenance de l’Italie. La quantité et la répartition dans le temps des demandes ne devraient être influencées par la pandémie de COVID-19 que si certains États adoptent également des mesures restreignant la mobilité des personnes en 2022.

En 2021, la Suisse a déjà enregistré une hausse des demandes d’asile de la part des ressortissants afghans. Celle-ci est due à la migration de ressortissants afghans qui séjournaient déjà depuis un certain temps en Iran, en Turquie ou en Grèce et poursuivent leur voyage vers l’Europe occidentale. En cas d’importants déplacements de population depuis l’Afghanistan, on s’attend donc à ce que la majorité des réfugiés restent dans la région. L’Iran, le Pakistan et la Turquie ont renforcé la sécurité à leurs frontières.

L’UE a adopté l’instrument de soutien financier dans le domaine de la gestion des frontières et des visas (IGFV) en 2021. Cet instrument vise à améliorer la gestion des frontières de l’espace Schengen et à renforcer la politique commune en matière de visas. Le Parlement statuera en 2022 sur la participation de la Suisse à ce fonds.

La votation sur la reprise du nouveau règlement Frontex est prévue pour le 15 mai 2022. Un refus aurait de lourdes conséquences pour la suite de la coopération Schengen-Dublin.

Le protocole d’entente avec l’UE concernant la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres pourra être signé dès que l’UE aura également accompli ses procédures internes d’approbation. Son contenu servira de base aux accords bilatéraux de mise en œuvre prévus avec les États partenaires qui devraient être conclus en 2022.

Le programme de réinstallation 2022–2023, récemment adopté par le Conseil fédéral, continuera d'accorder la priorité, sur le plan géographique, au Liban, à l'Égypte et à la Turquie. S'agissant de l'accueil de réfugiés en provenance de Turquie, l'accent sera mis, entre autres, sur les réfugiés afghans vulnérables. En parallèle, le Conseil fédéral continuera à suivre de près l'évolution de la situation en Afghanistan. Les priorités pourront faire l'objet d'une réévaluation, si nécessaire.