

unine

UNIVERSITÉ DE
NEUCHÂTEL

Institut de géographie

Espace Louis-Agassiz 1

CH - 2001 Neuchâtel

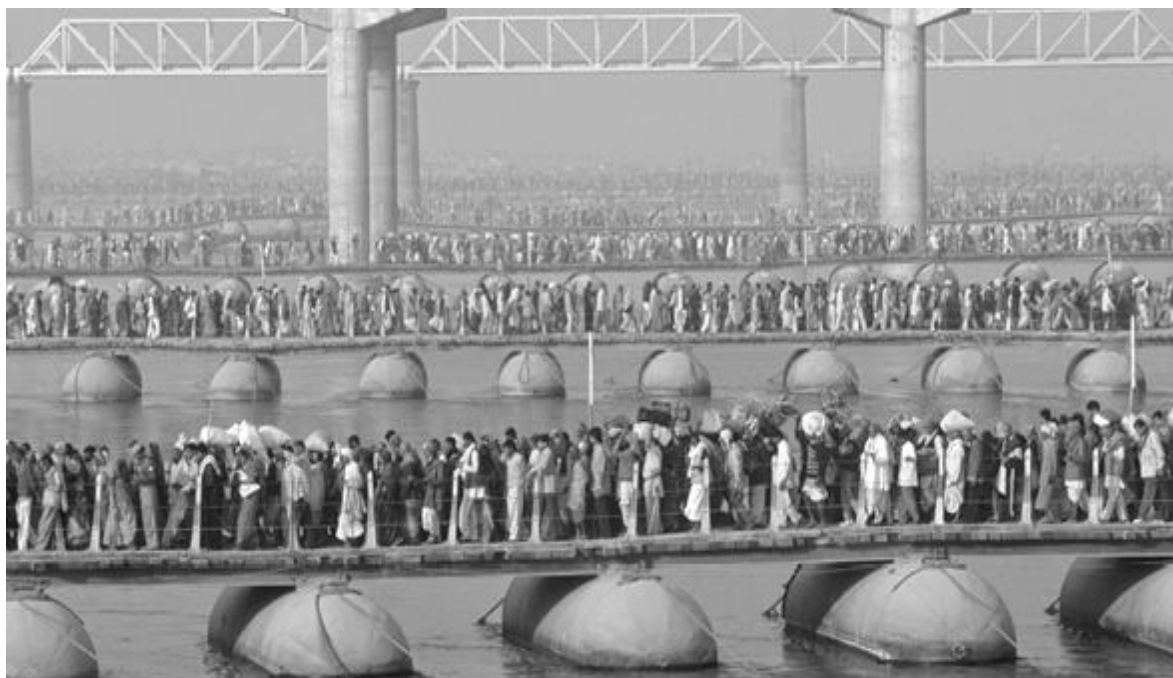
MÉMOIRE DE MASTER
sous la direction du Prof.
Etienne Piguet
Assistante
Clémence Mercay

Février 2012

Cosette Stirnemann

Les partenariats migratoires en Suisse

*Un changement de paradigme
dans la gestion des migrations ?*



REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance aux personnes qui m'ont permis de réaliser ce mémoire.

J'adresse tout d'abord mes remerciements à mon directeur de mémoire, le Professeur Etienne Piguet, pour m'avoir guidée tout au long de l'élaboration de ce travail et pour la pertinence de ses commentaires.

Je remercie particulièrement Clémence Merçay, assistante doctorante, pour ses précieux conseils, ses remarques avisées, ses encouragements et son soutien psychologique sans faille.

Mes remerciements vont ensuite à mes interlocutrices à la Confédération et à l'Organisation internationale pour les migrations à Berne. Malgré un emploi du temps chargé, elles ont accepté de me rencontrer dans un cadre décontracté et m'ont fait bénéficier de leurs précieuses connaissances.

Je remercie également les membres de ma famille, mon père et mes sœurs, pour m'avoir soutenue tout au long de mes études. Mes remerciements vont également à Vicente pour avoir supporté avec finesse le quotidien parfois mouvementé d'une mémorante.

J'exprime finalement toute ma gratitude à mes amis mémorants, pour avoir partagé avec humour et calme les longues journées parfois crispantes de la salle de carto. Je remercie particulièrement Justine, pour ses corrections finales éclairées et pour avoir partagé avec perspicacité et enthousiasme ces deux années de Master.

RESUME

Les partenariats migratoires sont un nouvel instrument de la politique migratoire suisse, qui visent à encourager la collaboration entre les Etats dans le domaine de la migration, en poursuivant l'objectif de lutter contre la migration illégale.

L'objectif de ce travail est de parvenir à comprendre à quelles logiques répond l'instauration d'un instrument jusqu'ici absent de la politique migratoire suisse. Cet instrument met en exergue deux orientations de développement dans la problématique de la gouvernance des migrations internationales.

Premièrement, nous assistons, depuis le début des années 2000, à une intensification de rencontres informelles au niveau multilatéral, qui poursuivent l'objectif de trouver une solution face à des insatisfactions ressenties dans des approches unilatérales. L'élaboration de principes et de « bonnes pratiques » sont légitimées comme étant le reflet de tous les praticiens exerçant sur la scène internationale. La construction d'une culture globale de la gestion des migrations s'articule autour de discours percevant la migration comme possédant des opportunités, qu'il s'agit de valoriser au travers d'une gestion cohérente et équilibrée, fondée sur le dialogue interétatique.

Deuxièmement, nous approchons l'adaptation locale d'une solution d'action publique exogène. Face à des difficultés rencontrées par la Suisse dans la négociation d'accords de réadmission avec les pays d'origine, qui refusent de traiter uniquement de l'aspect du retour, le Conseil fédéral charge le Département fédéral des affaires étrangères et l'Office fédéral des migrations d'étudier la possibilité d'utiliser des composantes de politique extérieure dans le domaine de la migration et du retour. Lier les domaines de compétence en matière de migration pour permettre de défendre les intérêts de la Suisse est organisé au sein même de l'administration fédérale par une approche interdépartementale, dans l'interaction entre des domaines de compétence parfois antagonistes. La coopération internationale apparaît, elle, comme une solution pour maximiser des intérêts qui sont perçus comme unilatéralement insatisfaisants. Un discours global et équilibré avec les pays partenaires a alors légitimé des pratiques, principalement dans le domaine du retour.

La problématique de ce travail permet de s'interroger sur un regain d'intérêt pour des considérations internationales dans le développement des politiques migratoires qui, d'abord cantonnées dans une politique intérieure, se retrouve de plus en plus liée à des enjeux de politique extérieure.

TABLE DES MATIERES

<i>Remerciements</i>	3
<i>Résumé</i>	5
<i>Table des matières</i>	7
<i>Liste des figures</i>	10
<i>Liste des abréviations</i>	10
PREMIERE PARTIE	11
INTRODUCTION ET PROBLEMATIQUE	11
<i>Introduction</i>	12
<i>Problématique</i>	14
1. Gouvernance globale des migrations internationales	14
1.1. Echec des politiques unilatérales	14
1.2. Souveraineté nationale et coopération multilatérale.....	15
1.3. Coopération bilatérale	16
1.4. Regard critique : Acteurs, pratiques et discours	17
1.5. Débat entre migration et développement.....	18
2. Mise en contexte des politiques migratoires de la suisse	20
2.1. Les années d’ouverture : 1950-1960	21
2.2. Les crises successives.....	22
2.3. Importance des variables internationales.....	24
2.4. Instruments existants en matière d’asile.....	24
3. Conclusion de la problématique : Des logiques en tension.....	26
4. Question de recherche et sous-questions	26
DEUXIEME PARTIE	31
CADRE THEORIQUE	31
<i>Deux orientations théoriques</i>	32
1. Les théories néo-institutionnelles.....	32
1.1. Ecoles de pensées.....	32
1.2. Les approches sociologiques : <i>World Policy Theory</i> et <i>Policy Transfer Studies</i>	34
1.2.1. Champs d’intérêts.....	34
1.2.2. Imitation de solutions d’actions publiques	35
1.2.3. Emergence d’institutions spécifiques : Quatre caractéristiques des Etats.....	36
1.2.4. Eléments conclusifs des approches sociologiques.....	37
1.3. Un élan discursif dans les approches néo-institutionnelles.....	38
2. Les théories des politiques migratoires.....	40
2.1. Les approches bureaucratiques	41
2.2. Les approches de politiques intérieures : Les groupes d’intérêts.....	41
2.3. L’approche par l’identité nationale	42
2.4. Les théories issues de relations internationales : Les approches réalistes (et néo-réalistes) et les approches libérales (et néo-libérales)	43
2.5. Conclusion des théories de politiques migratoires appliquées aux partenariats migratoires	45
3. Conclusion du cadre théorique	46
TROISIEME PARTIE	47
METHODOLOGIE ET OBJECTIFS	47

<i>Méthodologie et objectifs</i>	48
1. L'analyse de documents	48
1.1. Documents des organisations internationales	48
1.2. Documents de l'administration fédérale	49
1.2.1. Les objets parlementaires	49
1.2.2. Les communiqués	49
1.2.3. Les rapports	50
1.2.4. L'analyse des documents de l'administration fédérale.....	50
1.3. Presse écrite	50
1.4. Documents issus du champ académique.....	51
2. Les entretiens semis-directifs	51
3. Bilan et biais méthodologiques	52
QUATRIEME PARTIE	55
RESULTATS ET ANALYSE	55
<i>Coopération multilatérale</i>	56
1. Prise de conscience pour des approches globales de gestion des migrations internationales	56
1.1. L'Initiative de Berne et l'Agenda international pour la gestion des migrations : Perceptions communes et pratiques efficaces	57
1.2. La Commission mondiale pour les migrations internationales	61
1.3. Le Dialogue de haut niveau sur la migration internationale et le développement	61
1.4. Le Forum mondial sur la migration et le développement	62
1.5. Conclusion des processus internationaux discutés	63
2. Engagement de la Suisse dans les processus internationaux	64
3. Bilan de la collaboration multilatérale	65
<i>Les partenariats migratoires en Suisse</i>	67
1. Emergence de la notion de partenariat migratoire en Suisse : Elaboration du concept	67
1.1. Facteurs ayant conduit à l'institutionnalisation des partenariats migratoires	67
1.2. Ancrage juridique de la notion de partenariat migratoire	69
1.3. Négociations et collaboration de l'OIM Berne dans la conceptualisation de la notion	69
1.4. Bilan de la définition de l'instrument partenariat migratoire	71
2. Collaboration au sein de l'administration fédérale.....	73
2.1. Acteurs clés au sein de l'administration fédérale	73
2.1.1. Office fédéral des migrations.....	73
2.1.2. Division Politique IV (DFAE)	74
2.1.3. Direction du Développement et de la coopération (DFAE)	75
2.1.4. Autres offices concernés	75
2.2. L'Organisation Internationale des Migrations, mission suisse à Berne	76
2.3. Autres acteurs clés en Suisse	76
2.4. Organes de coordination interdépartementale.....	76
2.4.1. IAM-Plenum : Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration.....	77
2.4.2. ILR : Groupe directeur interdépartemental d'aide au retour	77
2.4.3. IAM-Ausschuss : Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration	77
2.4.4. Ambassadeur spécial pour les questions de migrations internationales.....	78
2.5. L'institutionnalisation des partenariats migratoires comme « incarnation » d'une approche globale à travers la collaboration interdépartementale.....	78
2.6. Bilan de de la construction du concept de partenariat migratoire au sein du gouvernement	80

3. Collaboration internationale.....	81
3.1. Partenariats migratoires avec les pays des Balkans occidentaux	83
3.1.1. Bosnie-Herzégovine	84
3.1.2. Serbie.....	85
3.1.3. Kosovo.....	86
3.1.4. Bilan de la coopération dans la région des Balkans Occidentaux	87
3.2. Partenariat migratoire avec le Nigéria.....	88
3.3. La collaboration internationale comme « incarnation » d’une approche globale.....	91
3.4. Bilan de la collaboration internationale	92
4. Limites, perspectives futures et impacts de l’instrument partenariat migratoire en Suisse.....	93
CINQUIÈME PARTIE	95
CONCLUSION ET PISTES DE RECHERCHE.....	95
<i>Conclusion.....</i>	<i>96</i>
<i>Pistes de recherche.....</i>	<i>98</i>
SIXIÈME PARTIE.....	99
BIBLIOGRAPHIE ET ANNEXES	99
<i>Bibliographie.....</i>	<i>100</i>
1. Articles et ouvrages	100
2. Documents d’analyse	102
2.1. Rapports des organisations internationales	102
2.2. Médias	102
2.2.1. ActualitéAsile.....	103
2.2.2. Going Home	103
2.3. Documents de l’administration fédérale	103
2.3.1. Site Confédération	103
2.3.2. Article de loi et traités.....	104
2.3.3. Rapports issus de l’administration fédérale.....	104
2.3.4. Objets parlementaires.....	104
2.3.5. Communiqués de la Confédération	105
<i>Annexes.....</i>	<i>109</i>
1. Grilles d’entretien	109
1.1. Entretien DFAE, 22.11.2011.....	109
1.2. Entretien OIM, 24.11.2011	111
2. Loi fédérale sur les étrangers (LEtr).....	112
3. Memorandum Of Understanding	115
3.1. Memorandum Of Understanding Between The Swiss Federal Council And The Council Of Ministers Of Bosnia And Herzegovina	115
3.2. Memorandum Of Understanding Between The Swiss Federal Council And The Government Of Serbia.....	117
3.3. Memorandum Of Understanding Between The Swiss Federal Council And The Government Of Kosovo	119
3.4. Memorandum Of Understanding Between The Swiss Federal Council And The Government Of The Federal Republic Of Nigeria	121

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Perceptions communes de la gestion des migrations internationales.....58

LISTE DES ABREVIATIONS

AIMG : Agenda international pour la gestion des migrations.

CMMI : La Commission mondiale pour les migrations internationales

FMMD : Forum mondial sur la migration et le développement.

DDC : Direction du développement et de la coopération.

DFAE : Département fédéral des affaires étrangères.

DFJP : Département Fédéral de Justice et Police.

DP IV : Division politique IV (Sécurité humaine: paix, droits humains, politique humanitaire, migration).

IDAG Migration : Groupe de travail interdépartemental Migration.

ILR : Groupe directeur interdépartemental d'aide au retour.

ODM : Office fédéral des migrations.

OIM : Organisation internationale pour les migrations.

SECO : Secrétariat d'Etat à l'Economie.

Première Partie

INTRODUCTION ET PROBLÉMATIQUE

INTRODUCTION

Micheline Calmy-Rey, cheffe du Département fédéral des affaires étrangères, quitte le Conseil fédéral le 14 décembre 2011. Elle entame son discours d'adieu en disant que durant ses neuf années de législature « le monde a changé » :

« En un siècle, nous sommes passés d'un monde dominé par le continent européen à un monde multipolaire. Une terre, où les rapports de force se sont complexifiés. Interdépendance et multipolarité constituent à mon avis les deux caractéristiques de la période qui s'ouvre. Ces deux caractéristiques sont un vrai défi pour la Suisse. Un défi majeur, mais je suis convaincue que cela est pour nous avant tout une énorme opportunité ». (Discours d'adieu de Madame Micheline Calmy-Rey 14.12.2011).

L'Etat habitué à dominer dans les relations internationales, à fixer unilatéralement son agenda, doit redéfinir son rôle dans un univers multipolaire et globalisé. Un rôle transformé qui a une conséquence sur la place du continent européen dans le monde et respectivement sur la position de la Suisse. Micheline Calmy-Rey souligne sa place au sein du gouvernement, où elle a notamment donné une priorité à l'établissement de partenariats stratégiques avec les puissances émergentes, en approfondissant l'engagement de la Suisse sur les questions globales. Et enfin une priorité sur le positionnement du pays comme médiateur et comme acteur dans le développement du droit international. Elle conclut finalement son discours en soulignant que :

« L'Etat n'a pas d'autres choix que de prescrire à une candidature ensemble, à s'astreindre à la coopération. Il n'a pas d'autre choix que d'inclure toutes les parties qui sont pertinentes pour un sujet spécifique, de fédérer tous ceux qui sont concernés par un même sujet. (...) La Suisse, de par sa longue tradition de démocratie et de dialogue, l'excellente qualité de sa diplomatie et la stabilité de son système, particulièrement crédible, est un partenaire fiable et constructif ». (Discours d'adieu de Madame Micheline Calmy-Rey 14.12.2011).

Ce discours relate la nécessité de coopération, ainsi que les spécificités perçues de la politique suisse. Dans ce travail, nous allons nous préoccuper de la politique migratoire, dans lequel poursuivons la volonté de mieux comprendre la construction d'un nouvel instrument : Les partenariats migratoires.

Cet instrument de politique extérieure, lié à la politique intérieure et à la politique de développement, propose comme objectif : « *D'établir une stratégie globale dans le domaine de la migration, où les intérêts de tous les pays partenaires sont considérés, afin d'établir des plates-formes de dialogue et d'aboutir à une meilleure coopération* » (ODM partenariats migratoires 2010). Cet instrument est très récent dans la sphère politique, son élaboration est considérée comme en émergence, sa définition en constante évolution et son utilisation est au début de la mise en œuvre. Les politiques migratoires sont au cœur de l'actualité médiatique et suscite la mise en évidence de multiples débats scientifiques. De nombreuses questions liées à la formation des politiques migratoires nous ont incités à nous intéresser à l'élaboration des partenariats migratoires en Suisse et ce sujet nous a paru particulièrement propice à un approfondissement dans le cadre d'un mémoire en géographie.

Ce mémoire est structuré en quatre parties principales. Nous avons distingué sur deux plans les éléments théoriques mobilisés dans la compréhension et l'analyse de l'instrument partenariat migratoire. La première partie fait référence à la compréhension du contexte institutionnel dans lequel s'inscrivent les partenariats migratoires. Nous explicitons également nos questions de recherche à la fin de cette première section. La deuxième partie s'attarde, elle, sur les théories utilisées pour en analyser et ancrer théoriquement nos questionnements. Dans la troisième partie, nous expliciterons les méthodes approchées pour réaliser ce travail, ainsi que les objectifs qui y sont liés. Et finalement, la quatrième partie sera consacrée à l'exploration des résultats et à leur analyse.

Nous insistons dès l'introduction de ce travail sur le fait que notre objet d'étude concerne l'instauration des partenariats migratoires, mais que dans ce travail nous nous focaliserons sur la Suisse dans l'établissement d'un nouvel instrument et non pas sur l'analyse des perspectives des autres pays impliqués.

PROBLEMATIQUE

Ce mémoire cherche à donc comprendre l'émergence d'un nouvel instrument de la politique migratoire suisse : Les partenariats migratoires. Cette mesure est ancrée depuis le 1^{er} janvier 2008 dans la nouvelle loi fédérale sur les étrangers, qui stipule à l'article 100 alinéa 1 que : « *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* » (LEtr, art. 100, al. 1). Présenté comme un instrument de politique intérieure qui se dote de composantes de politiques étrangères, les partenariats migratoires répondraient à une prise de conscience face à des limites perçues dans les approches unilatérales de gestion de la migration et d'un besoin de collaboration interne, ainsi que d'une coopération internationale pour trouver des solutions constructives aux défis de la migration (DE MATOS et EFIONAYI-MÄDER 2007 : 36). Dans ce travail, nous essayerons de comprendre l'émergence d'un instrument jusqu'ici absent de la politique migratoire suisse.

Dans la première partie, nous allons nous intéresser aux contextes d'apparition de ce nouvel instrument. Nous allons d'abord commencer par aborder la migration internationale sous un angle global de la gouvernance des migrations, pour ensuite centrer notre développement sur le cas spécifique de la Suisse, en réalisant un bref historique des politiques migratoires développées au niveau national, pour nous permettre de situer notre discours dans un contexte précis. Nous allons donc partir d'un niveau global pour nous diriger vers un niveau national de la problématique de la gestion des migrations.

1. GOUVERNANCE GLOBALE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES

Dans cette partie, nous allons donc nous intéresser au niveau global de la gestion des migrations, pour tâcher de saisir pourquoi nous assistons à un échec ressenti pour l'ensemble des politiques migratoires unilatérales des Etats du Nord. L'instrument partenariat migratoire a émergé dans un contexte changeant des politiques migratoires, notamment au niveau global. Par ce chapitre, nous espérons apporter une meilleure compréhension dans l'émergence d'un tel instrument, en apportant tout d'abord un large angle d'approche. Nous allons ici essayer d'identifier le tournant conceptuel dans lequel s'inscrivent les partenariats migratoires, les formes institutionnelles d'interaction, ainsi que les propriétés énoncées dans l'émergence de nouvelles normes. Il est tout d'abord utile de donner une définition de la gouvernance telle que nous l'utilisons dans ce travail. Nous pouvons la définir comme étant : « *La somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'ajustement entre des intérêts divers et conflictuels* » (CMMI 2005 : 71). Nous notons donc ici des éléments relatifs à la gestion d'affaires communes, face à une diversité d'intérêts.

1.1. Echec des politiques unilatérales

Nous assistons depuis une dizaine d'année à une insatisfaction dans le domaine des politiques migratoires, à des réticences face à des politiques unilatérales. Ces politiques n'auraient pas atteint les objectifs voulus de restrictions des flux de la migration irrégulière et il est perçu que ce paradigme a montré plusieurs limites. Les caractéristiques des mouvements migratoires, à

savoir notamment une complexification, une diversification et une intensification des flux, renvoient à une incapacité même de les contrôler (GUENGANT 1996 : 112).

Le contrôle de la migration est, jusqu'à récemment, le paradigme dominant des politiques d'asile et d'immigration liées aux travailleurs peu qualifiés, où l'objectif est de restreindre les flux, de renforcer le contrôle des frontières et à terme l'arrêt, ou à défaut, la réduction majeure des migrations internationales (GUENGANT 1996 : 111). Ces politiques sont légitimées par des arguments nationalistes : « *Based on the principle of self-determination and a common sense of belonging, nation-states argue to have a justified right not to be submerged by huge migratory movements and thus to treat differently non-citizens from citizens by border controls and migration and integration policies* » (VERLINDEN 2005 : 74).

Castles mentionne trois principaux facteurs de l'échec des politiques de contrôle des migrations internationales. Premièrement, il s'agit de facteurs qui découlent de la dynamique sociale des processus migratoires. Ensuite, ce sont précisément des facteurs liés à la mondialisation et à la fracture Nord-Sud, alors que finalement, il analyse les facteurs qui se posent à l'intérieur des systèmes politiques. Il conclut en soulignant que les politiques migratoires pourraient être plus efficaces en tenant compte du facteur temporel et devraient explicitement être élaborées dans un agenda politique constitué dans le long terme. De plus, s'attaquer aux véritables causes de la migration, comme la réduction des inégalités Nord-Sud, serait la clé pour une gestion efficace des migrations (CASTLES 2004 : 205).

Parallèlement, Kunz et al. soulignent des tensions entre des intérêts – notamment économiques, sécuritaires ou encore humanitaires – qui empêcheraient le développement de politiques cohérentes. En effet, de nombreux enjeux sont associés au phénomène migratoire : « *The tension between economic interests, security considerations and humanitarian commitments inherent in the complexity of the migration phenomena today inhibits the development of coherent national immigration policies* » (KUNZ 2011 : 2).

Nous constatons, au travers de ces quelques éléments, un besoin d'apporter de nouvelles perspectives dans le champ de la gouvernance des migrations internationales. Nous allons dès à présent exposer les quelques considérations qui amènent de nombreux auteurs à parler de changement de paradigme dans la gestion des migrations internationales. Il convient tout d'abord de souligner que, selon Pécoud et Geiger, il existe un lien entre l'émergence d'une nouvelle gestion des migrations et une crise perçue dans les pratiques unilatérales, où le développement de politiques particulières se façonne notamment en réaction à une « panique » des Etats occidentaux face à certains phénomènes migratoires (GEIGER and PECOUD 2010 : 3).

1.2. Souveraineté nationale et coopération multilatérale

La migration internationale n'est évidemment pas nouvelle, mais ce n'est que récemment que cette problématique a été reconnue comme une question globale significative qui requiert un débat international, notamment en termes de coopération interétatique. La migration s'est vue changer de statut, les questions qui y sont relatives sont devenues très politisées et très visibles, tant sur la scène nationale qu'internationale (BETTS 2011 : 23). Une reconnaissance des Etats pour l'adoption d'approches coopératives s'est développée depuis quelques années, au sujet de laquelle Betts relate que : « *As states become increasingly concerned to control irregular migration and to compete in the global labour market, they are recognizing the need to develop institutional structures* » (BETTS 2011 : 41). Nous allons donc examiner ici cette demande pour une gouvernance globale des migrations internationales.

Quelques principes généraux s'inscrivent dans cette problématique de gestion des migrations et il convient d'en donner un bref aperçu. L'absence de régime international régulant les Etats en termes de gestion de la migration contraste avec les mouvements de biens et de capitaux. En effet, il n'existe aucun développement parallèle dans la mobilité internationale des personnes. Le principe de souveraineté nationale en matière de gestion est primordial, où la migration irrégulière est un thème de sécurité intérieure : « *The principle of national sovereignty is alive and kicking in the sensitive area of domestic politics. It seems that in a increasingly interconnected world, where goods and capital flows are highly liberalized, control over who enters a territory is often seen as one of the last bastions of national sovereignty* » (KUNZ and al. 2011: 1). Notons tout de même l'exception du régime des réfugiés, où la Convention de Genève signée en 1951 définit les modalités d'octroi du statut de réfugiés, ce qui constitue le principal cadre juridique de définition du droit d'asile. Il n'y a donc aucun autre régime multilatéral formel et compréhensif qui définisse comment les Etats doivent et peuvent répondre aux mouvements de personnes, ni d'organisation onusienne qui fixent les normes et les règles de manière stricte (BETTS 2011 : 23). Face à cette absence, la migration internationale est régulée par une architecture multiniveaux de la gouvernance internationale. Le besoin de gouvernance globale s'est construit face à l'incapacité ressentie de réguler les migrations internationales en isolation, comme l'indique Betts : « *States have increasingly recognized that they are unable to address their concerns with migration in isolation but that forms of collaboration and coordination is necessary* » (BETTS 2011: 23). Face à des intérêts variés de la migration dans des domaines économiques, sécuritaires, humanitaires ou encore du développement. En l'absence de régime formel, la collaboration multilatérale se matérialise à différents niveaux et nous assistons depuis quelques années à une prolifération de normes et d'arrangements dans le champ de la coopération internationale.

1.3. Coopération bilatérale

La coopération est perçue comme un outil indispensable pour une meilleure gestion des migrations. La coopération multilatérale en matière de migration met en exergue d'autres échelles de coopération, et notamment la coopération bilatérale. Exprimer cette forme de coopération devrait nous permettre de cerner l'émergence des partenariats migratoires dans le champ global. Taylor note la coopération comme solutions à l'approche du contrôle de la migration : « (...) *Western countries need not, should not and cannot control transborder movement in the manner attempted until now, but that they can and should cooperate with countries of origin, countries of transit and other receiving countries to manage migration in a manner which benefits all stakeholders, including would-be migrants* » (TAYLOR 2005 : 563). En d'autres termes, la coopération internationale apparaît comme étant indispensable dans la gestion des migrations internationales. Une coopération faite de négociations en tenant compte des intérêts des pays partenaires est le point central pour une gouvernance des migrations internationales (GUENGANT 1996 : 118). Le niveau bilatéral de la coopération nous intéresse spécifiquement pour ce travail, car c'est à cette échelle que sont conclus les partenariats migratoires en Suisse, comme il est signalé dans l'article de loi précédemment cité. Additionné aux processus informels, les arrangements bilatéraux sont devenus un instrument important de la gouvernance transrégionale. Entre 1954 et 1965, les traités se concentrent sur des systèmes de migration assistée et sur le recrutement de travailleurs. Durant les années 1970, ils ont été conclus dans le but de créer des relations privilégiées avec des Etats, spécifiquement dans un contexte postcolonial. Dans les années 1990, des accords ont été signés pour des questions principalement de migrations irrégulières et plus spécifiquement des accords de réadmission. Aujourd'hui, nous constatons le développement

de structures institutionnelles formelles et informelles de coopération avec les régions d'origine des migrants (BETTS 2011 : 41). Centrées sur les motivations des Etats pour le choix d'alternatives, ces approches bilatérales regroupent des questions liées aux phénomènes migratoires de manière flexible et incitent la participation des Etats d'origine, qui étaient avant exclus du dialogue dans les approches unilatérales. Les pays de destination tendent à préférer des accords de ce type, qui lient des questions sécuritaires du contrôle de la migration, avec des mesures de migrations économiques et de coopération au développement (KUNZ 2011 : 16).

C'est dans ce contexte qu'a émergé la notion de partenariat migratoire. Lors des processus multilatéraux, l'aspect de la coopération a pris une place prédominante, dans le but de développer des instruments efficaces de gestion de la migration internationale. Cette notion de partenariat a pris une grande importance, en s'inscrivant dans le tournant de la recherche de solutions pour de nouvelles formes de politiques migratoires et est devenue la panacée pour une gouvernance globale des migrations internationales, entre les pays d'origine, de transit et de destination. Les partenariats sont devenus un élément clé du discours dans le champ des politiques migratoires, avec une diffusion rapide. De nombreux partenariats sont conclus depuis quelques années, comme par exemple le Partenariat pour la mobilité au niveau européen, ou le partenariat entre les Etats-Unis et le Mexique pour ne citer que deux exemples (KUNZ 2011 : 284). Comme le souligne encore Kunz dans son article : « *Underlying Migration Partnership is what I call a « partnership discourse » that affected countries, based on a belief in win-win approaches to international migration, and the notion of shared responsibility for migration management* » (KUNZ 2011: 284). Les principes de responsabilité partagée et d'approches gagnant-gagnant sont des caractéristiques importantes pour montrer le changement vers la demande pour le développement d'approches coopératives.

1.4. Regard critique : Acteurs, pratiques et discours

Jusqu'à présent dans ce chapitre, nous avons identifié le tournant perçu dans la gestion des migrations internationales. Dans une problématique où la souveraineté nationale est un principe clé, nous avons souligné l'émergence de processus de coopération multilatérale, dans lesquels la coopération bilatérale est revendiquée. Pour résumer cette partie, nous pouvons reprendre l'analyse faite par Geiger et Péroud (2010) dans l'article introductif au livre « *The Politics of International Migration Management* ». La gestion des migrations internationales (« *managing migration* ») est devenue une notion à la mode pour un large éventail d'initiatives qui visent à renouveler des politiques relatives aux mouvements transnationaux, aux politiques de contrôle strictes et cantonnées telles qu'élaborées jusqu'à maintenant. L'argument central de leur exposé est que la gestion de la migration fait référence à trois dispositions centrales : Une notion mobilisée par des acteurs pour conceptualiser et justifier des interventions dans le domaine de la migration, où le rôle des agences internationales est souligné ; un éventail de pratiques réalisées par les institutions pour promouvoir cette notion ; et troisième point, la référence à la production d'un discours pour justifier les actions (GEIGER and PELOUD 2010 : 1). Comme nous l'avons décrit, la notion de gouvernance globale des migrations est mobilisée par une multitude croissante d'acteurs, où les organisations internationales disposent d'un rôle très influent dans le façonnement des décisions politiques : « *IGO's perform a wide range of migration-related activities. They can play an influential role in shaping governments decisions, for example, by producing knowledge and analysis deemed relevant to better managing migration by providing 'scientific', 'technical' or managerial' expertise to states, or by facilitating the exchange of information* » (GEIGER and

PECOUD 2010 : 5). Dans le même ouvrage, Georgi analyse de manière critique le rôle de l'Organisation Internationale des Migrations, la deuxième plus grande organisation intergouvernementale dans le domaine des migrations internationales. Il prétend que cet acteur est déterminant dans la diffusion d'une approche gestionnaire ainsi que dans le renforcement des capacités des Etats dans la formulation de politiques migratoires. La diffusion de l'information dans la construction d'un discours est un outil clé (GEORGI 2010 : 46). Nous avons montré que la dernière décennie a vu la prolifération de rapports internationaux sur le thème de la migration internationale, élaborés dans ce que les auteurs nomment « *a global policy discourse* ». Ce discours global croît depuis les années 2000 avec une série d'initiatives globales informelles sur la migration, qui sont basées sur le partage d'information, ainsi que sur la diffusion de « *best practices* ». Dans ces discours, la migration est présentée comme positive et normale et l'argument d'un bénéfice pour toutes les parties est mobilisé. Georgi (2010 : 50) critique fortement ce point, en reprenant le slogan officiel de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) : « Pour le bénéfice de tous ». Il pose la question du bénéfice et conclut qu'il revient principalement aux pays industrialisés, principaux donateurs, bien plus qu'aux réfugiés ou aux travailleurs migrants, notamment à travers ses actions de contrôle (GEORGI 2010 : 50).

Un changement de représentations est explicité dans ces discours, où la question n'est pas de savoir si la migration doit être autorisée ou non, mais comment celle-ci doit être gérée de manière à maximiser son impact. En effet, concernant surtout les politiques d'asile et l'immigration de travailleurs peu qualifiés, elle n'est plus vue comme une menace à combattre, telle qu'elle était caractérisée dans les années 1990. Le développement de ce discours global tient une ambition holistique et compréhensive, où toutes les politiques liées à la migration doivent être incluses dans la formation d'initiatives politiques (GEIGER and PECOUD 2010 : 9). Ce discours global assume des hypothèses normatives sur la façon dont les acteurs devraient se comporter : « *IGO is to 'teach' governments and civil societies of less developed countries how to 'manage' migration according to these norms* » (GEIGER and PECOUD 2010 : 17). Ces normes amènent également toute une série de pratiques, qui peuvent prendre de multiples formes, comme des efforts de lutte contre la traite, la formation de fonctionnaires dans les pays d'origine et de transit dans les domaines tels que la migration irrégulière ou le contrôle des frontières, le développement de politiques migratoires dans les pays dépourvus de stratégies dans le domaine, pour ne citer que quelques exemples (GEIGER and PECOUD 2010 : 6).

Pour conclure cette partie, il est important de noter que les caractéristiques de la gestion de la migration ne sont pas nouvelles, mais qu'elles sont le produit de savoirs d'experts afin de justifier des choix politiques. De plus, « *Migration management also functions as a standard discourse, with notions that serve as predefined and fields of activities and are used by different regions. This could lead to a possible convergence in practice and to a 'globalization' of migration debates and policies* » (GEIGER and PECOUD 2010 : 18). Le débat se standardise et est diffusé à une échelle globale ce qui, selon les auteurs, conduit à une convergence des solutions d'actions publiques.

1.5. Débat entre migration et développement

Les liens entre migration et développement sont au cœur d'un débat qui possède une visibilité importante tant politique qu'académique. Les discussions sont intenses et se retrouvent au centre de la problématique d'élaboration des partenariats migratoires. En effet, les liens perceptibles regroupent des thèmes ayant acquis une portée croissante dans ce processus,

tels que les transferts de fonds, des questions sécuritaires ou encore le rôle des diasporas (MONSUTTI 2008 : 23). Cette section fait directement suite aux parties précédentes, la problématique du lien entre migration et développement est particulièrement liée à l'évolution du paradigme de gestion de la migration internationale. Plus spécifiquement, cette thématique s'inscrit dans l'approche décrite précédemment.

Il s'agira ici premièrement de s'intéresser à l'évolution historique du débat pour nous permettre de situer le positionnement actuel. Ensuite, c'est sur les options politiques développées par les auteurs que nous nous arrêterons.

Le débat entre migration et développement est ancien. De Haas aborde cette problématique dans une perspective historique des théories de la migration. Cette structure est également reprise par Monsutti, qui dresse l'évolution de ce débat « entre brouilles et retrouvailles ». De Haas propose un mouvement de pendule, un balancement entre les perspectives optimistes et pessimistes. Il démarre son analyse aux années 1950-1960, qui sont caractérisées par un optimisme développementaliste, avec comme base la théorie de la modernisation. Les décennies 1970 et 1980 sont caractérisées par un pessimisme, un scepticisme et des rapports globaux de domination. Alors que les migrations étaient perçues comme source de développement pour les pays d'origine, l'orientation du débat va alors souligner un reflet de relations inégales, tiré notamment des théories de la dépendance. La migration est alors perçue comme un problème qui souligne une dépendance des pays du Sud. Les années 1990 marquent un tournant et le doute sur le lien entre migration et développement est exprimé. Cette période est caractérisée par le mouvement post-moderne et le tournant transnational. Cette vision nuancée du lien est influencée par la théorie de la *New Economics of Labour Migration*. Pour terminer ce panorama historique, les années 2000 font face à un nouvel élan optimiste et de valorisation du rôle des migrants dans le développement, où le rôle positif des transferts de fond est souligné, de même qu'en ce qui concerne la question sécuritaire. Ce nouveau changement de perspective des années 2000 est notamment dû au rôle croissant des institutions internationales (DE HAAS 2008 ; MONSUTTI 2008).

La question du facteur déclenchant entre migration et développement à longtermes animé le débat. Est-ce la migration qui déclenche le développement et/ou le développement qui ouvre la voie à la migration ? Hermele, lui, va plus loin que cette interrogation en proposant une troisième voie, une position plus ambivalente en énonçant que : « *The migration-development relationship is complicated, unresolved, unsettled, uncertain, critical, even explored, or both positive and negative for emigrant as well as for immigrant countries* » (HERMELE 1997 : 137). Les positions qu'il exprime sont incertaines, suivant des perspectives temporelles, en se penchant sur les impacts à courts et longs termes de la migration. Mais c'est surtout son argument circulaire qui tient une place importante : la migration stimulera le développement uniquement si le pays d'émigration est prêt à être développé : « (...) *Underdeveloped countries do not benefit from migration because they are underdeveloped. And those that do reap advantages from migration are diversified with adequate growth and sufficient social attention. A tall order for a typical emigration country* » (HERMELE 1997 : 141).

Actuellement, les idées dominantes du débat s'accordent sur la nécessité de développer des approches pluralistes. Les différents auteurs ont montré qu'il n'existe aucun lien automatique, et, au vu de la complexification des phénomènes migratoires, une approche flexible est primordiale. L'optimisme institutionnaliste qui prévaut aujourd'hui indique un changement de perspective dans le champ politique. Nyberg-Sorensen et Van Hear dans leur article : « *The Migration-Development Nexus : Evidence and Policy Options* » traitent donc de la question des

opportunités politiques. Ils indiquent que les rapports entre migration et développement s'expriment de nombreuses façons : « *Par les stratégies de subsistances et de survie des individus, des ménages et des communautés ; par des envois d'argent importants et souvent bien ciblés ; par les investissements et l'action de sensibilisation des diasporas et des communautés transnationales allant de pair avec l'intégration mondiale, l'inégalité et l'insécurité* » (NYBERG SORENSEN and al. 2008 : 315). De plus, comme le soulignent ces mêmes auteurs, les départements compétents en matière de migration et de développement étaient cantonnés à des champs spécifiques distincts, ce qui avait pour résultante une difficile coordination à l'échelon national, de même qu'une efficacité défailante dans la collaboration internationale. Ils ajoutent de plus que les objectifs de ces politiques sont antagonistes. Alors que, pour les organismes compétents en matière de migration la maîtrise des flux migratoires reste prioritaire, les organismes de développement tentent d'atteindre l'objectif lointain d'atténuation de la pauvreté. Les auteurs posent alors la question suivante : « *Est-ce vraiment fondé de parler de partenariats avec les pays en développement dès lors que les politiques migratoires européennes tendent surtout à mettre un terme à l'afflux de migrants ?* » (NYBERG SORENSEN and al. 2003 : 316). En prenant le parti d'explorer les aspects positifs de la migration, ils ajoutent une amélioration possible dans trois domaines : « *Un soutien aux pays voisins qui accueillent et hébergent des migrants et des réfugiés ; l'exploitation du potentiel de développement qu'offrent les migrants, et enfin ; une action visant à faire en sorte que le système de l'aide et les régimes migratoires s'accordent au lieu de se contrecarrer* » (NYBERG SORENSEN and al. 2003 : 316).

Skeldon, lui, apporte une nuance quant à la grande importance donnée aux options politiques en émettant que : « *The point is not so much that migration can be used to promote development but that governments need to be prepared for the kinds of population migration that development generates. Development will not stop migration, although it can influence the volume and patterns of population movement. Migration has proven singularly intractable to policy intervention* » (SKELDON 2008 : 14). Drechsler et Gagnon vont dans cette même direction en précisant, comme le montre le titre de leur article : « Les migrations, une source de développement à exploiter ». Ils expriment une nécessité d'harmoniser les politiques concernées, ainsi que les prises de décisions. Ils mentionnent que : « *La politique migratoire comporte diverses facettes, et la gestion de cette problématique requiert des partenariats de longue haleine entre régions d'accueil et régions d'émigration* » (DRECHSLER et GAGNON 2008 : 85).

Comme nous l'avons montré, l'optimisme institutionnaliste qui prévaudrait aujourd'hui n'est pas acquis et les controverses sont encore nombreuses concernant les options politiques. Cette brève explication du débat devrait nous permettre, par la suite, de situer notre problématique dans le contexte des partenariats migratoires en Suisse.

2. MISE EN CONTEXTE DES POLITIQUES MIGRATOIRES DE LA SUISSE

Les partenariats migratoires sont un instrument de politique migratoire, regroupant tant la politique d'immigration que la politique d'asile (ODM Brochure 2008). Il est important de situer historiquement et institutionnellement cet instrument dans son contexte. Après avoir adopté un large angle d'approche, nous allons recentrer précisément le débat, dans l'inscription local de la problématique, en élaborant un contexte historique des politiques migratoires suisses. Nous allons ici traiter parallèlement les politiques d'asile et les politiques d'immigration, pour ensuite discuter des instruments existants notamment en matière d'asile.

Dans un article publié dans le journal *Le Temps*, « Immigration, le retour de la haute politique », Piguët distingue deux types de logiques présentes dans la politique migratoire, la « *high politics* » et la « *low politics* ». Premièrement, la « *high politics* » peut être définie comme une politique marquée par des considérations de relations internationales et de sécurité nationale. De l'autre côté, la « *low politics* » montre, elle, un affrontement entre des enjeux de politique intérieure, de marché du travail ou encore d'identité nationale, déterminées par des conflits électoraux (PIGUËT 2009b). Selon Piguët, ce sont des considérations internationales et diplomatiques qui ont historiquement déterminé les politiques migratoires. Dès les années 1960, la politique intérieure prend le dessus, se focalisant sur des considérations économiques internes et une opinion publique défavorable à l'immigration de main-d'œuvre peu qualifiée, dans un contexte de montée de la xénophobie. Or aujourd'hui, comme le remarque Piguët (2009b), un retour vers des considérations internationales en termes de formulation de politiques migratoires semble se dessiner, en prenant exemple notamment sur la reconduction des accords de libre circulation avec l'Union européenne. Cette distinction que fait Piguët nous servira de fil rouge pour structurer cette partie.

2.1. Les années d'ouverture : 1950-1960

Nous commençons ce panorama historique avec la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Avant cela, il est important de préciser que la politique d'asile est empreinte de nombreuses images fortes qui ont forgé la constitution d'une identité nationale autour d'imaginaires collectifs, tels que la tradition humanitaire suisse. La Suisse pratique alors une politique d'admission libérale, où de nombreux exemples viennent étayer cette vision d'une Suisse accueillante. Un exemple marquant de cette période est l'accueil, en 1956, de milliers de réfugiés hongrois, qui suscitera une vague de solidarité dans un contexte de grande ouverture (PIGUËT 2009 : 71). En ce qui concerne maintenant la politique d'immigration, la Suisse subit, dès la fin de la guerre une pénurie de main-d'œuvre. Cette configuration va amener le Conseil fédéral à formuler un accord de recrutement de main-d'œuvre avec l'Italie en 1948, ce qui va conduire à une immigration massive, à caractère temporaire (PIGUËT 2009 : 29). Cependant, cette politique d'admission libérale va subir de nombreuses tensions et va tendre vers plus de restrictions dès le milieu des années 1960.

Malgré de nombreuses interventions étatiques, le nombre d'immigrés ne diminue pas durant cette période et tend même à augmenter jusqu'en 1964 (PIGUËT 2009 : 29). La politique d'asile ne semble pourtant pas être affectée par ces craintes et, à cette même période, la Suisse continuera d'accueillir de nombreux réfugiés, notamment les tibétains qui fuient la domination chinoise ou encore les tchécoslovaques à la fin des années 1960, lors des événements du printemps de Prague (PIGUËT 2009 : 76). L'influence des craintes liées à la politique d'admission auront des répercussions sur la politique d'asile dès les années 1970, où de fortes tensions se font ressentir. Après une longue période d'ouverture totale mais peu organisée, un accueil de milliers de réfugiés et une solidarité citoyenne sans précédent, de nombreuses questions surgissent. Fibbi et Cattacin soulignent que les changements politiques sont imputables à trois facteurs principaux : « *L'urgence du problème économique (surchauffe de l'économie), la pression politique extérieure (revendications d'un meilleur statut pour ses ressortissants de la part de l'Italie) et le courant xénophobe* » (FIBBI et CATTACIN 2000 : 126). Nous percevons, durant cette période, un changement de considération ainsi qu'une distinction à faire entre la politique migratoire et la politique d'asile. Avant les années 1960, la politique migratoire est marquée par des considérations internationales, donc de « *high politics* », puis la dimension interne prendra le pas pour s'orienter vers une « *low politics* ». La

politique d'asile, elle, gardera plus longtemps une dimension internationale, même si par la suite, elle suivra aussi cette orientation.

2.2. Les crises successives

Les premières réticences et divergences rattachées à la politique d'asile sont ressenties lors de la demande d'acceptation de nombreux réfugiés chiliens fuyant le coup d'Etat militaire du 11 septembre 1973. Le rôle de la Suisse dans ces demandes est remis en question et le Conseil fédéral émet des doutes quant à la venue de réfugiés en provenance de régions si éloignées qui, de plus, ne suscitent que peu d'élan populaire. Nous notons ici un changement de dynamique, une situation qui n'est plus celle de l'après-froide et de lutte contre le communisme. Parallèlement, la montée du mouvement xénophobe en Suisse atteint une grande ampleur, avec le vote de l'initiative de l'Action nationale : « *Contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse* » à la fin de l'année 1974 (PIGUET 2009 : 77). Les conséquences liées aux facteurs de tensions sont premièrement un « laisser-faire » par les forces autorégulatrices du marché. Cependant, comme l'immigration ne diminue pas, l'Etat intervient en 1963 en instaurant le système des quotas avec la volonté de stabiliser le nombre d'étrangers en imposant des limites sur le plan de l'entreprise (PIGUET 2009 : 29). Les résultats escomptés ne sont pas atteints et montrent l'inefficacité du plafonnement. De plus, le nombre d'étrangers continue d'augmenter (PIGUET 2009 : 30). La politique des années 1950-1960 de « laisser-faire » passe à une politique plus restrictive qui vise donc : « *A assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère* » (PIGUET 2009 : 32). Les années de crises liées au choc pétrolier de 1973 amènent une importante récession économique. A ce moment-là, de nombreux Italiens décident de quitter la Suisse. Après cette crise, les quotas annuels sont modestement relevés et seront pleinement utilisés dans la décennie suivante. Parallèlement à cette politique des quotas concernant l'immigration liée au travail, la Suisse adopte la première loi sur l'asile en 1981, dont l'objectif est de formaliser une pratique qui était alors basée sur un seul article de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, datée de 1931. Cette loi garde une volonté libérale d'ouverture, sans se douter que la décennie à venir va voir un afflux sans précédent de demandeurs d'asile. Dès la mise en place de cette première loi, celle-ci ne va jamais quitter le devant de la scène politique et deviendra un thème central et ardent de la politique intérieure (PIGUET 2009 : 77). Face à une intensification des demandes d'asile et à une diversification des pays d'origine des réfugiés, le Conseil fédéral tend à se diriger vers de plus grandes restrictions. Les deux modifications de la Loi sur l'Asile de 1983 et 1986 vont dans ce sens et nous assistons brièvement à une diminution des demandes durant une année. Cette période de la fin des années 1980 et la décennie suivante est marquée par un contexte européen de durcissement qui va engendrer une course entre les pays de destination dans le but de devenir moins attractif (PIGUET 2009 : 80). Dans ce processus, nous assistons à des attitudes de méfiance et de fermeture de la part d'une partie de la population suisse.

Les années 1990 sont marquées par une forte croissance liée à une conjoncture favorable. A ce moment-là, concernant la politique migratoire, le Conseil fédéral cède progressivement du terrain face à la pression de milieux économiques. Malgré la persistance d'un fort mouvement xénophobe, nous assistons à un contexte de rapprochement avec l'Union européenne, marquant le début du processus amenant à la libre circulation. Nous percevons ici une lente progression vers des considérations internationales en matière de formulation de politiques migratoires (PIGUET 2009 : 33). Malgré cet élan, l'asile subit une crise et voit un accroissement massif des demandes d'asile, ce qui permet d'alimenter les arguments

nationalistes. La mise sur pied, au début des années 1990, de la politique des trois cercles dans le domaine de l'immigration va se fonder sur la notion de « distance culturelle », terme qui ne sera jamais clairement défini (PIGUET 2009 : 34). Ce modèle doit permettre de faire la transition vers la libre circulation qui se construit gentiment sans alimenter les attitudes xénophobes. En effet, ce système divise les régions du monde selon leur degré de proximité culturelle avec la Suisse. Le premier cercle concerne les pays de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange (AELE), où il s'agit ici de déboucher à terme sur la libre circulation. Ensuite, dans le cercle médian, nous trouvons les pays Nord-Américains, ainsi que les pays d'Europe de l'Est. L'admission se fera ici sous certaines conditions très strictes. Et enfin, le dernier cercle comprend le reste du monde, où les admissions seront exceptionnelles ou dans le cadre de l'asile politique. A ce stade, le statut temporaire de saisonnier est en grande diminution et tend à ne plus exister pour laisser progressivement place à la libre circulation. Cette politique des trois cercles est vivement critiquée dès 1995 car, malgré tout, elle tombe dans le piège de la xénophobie. En effet, cette politique est discriminatoire dans le sens où ce n'est pas le niveau de qualification qui est central, élément que critiquent les milieux économiques (PIGUET 2009 : 35). Trois ans plus tard, ce modèle est abandonné au profit de la prise en compte des qualifications professionnelles, où la position est de privilégier l'immigration de travailleurs hautement qualifiés : « *Le vieux dilemme de la politique suisse d'immigration – limiter la pression xénophobe tout en répondant aux besoins de l'économie – est donc tranché par une nouvelle solution : les besoins de l'économie ne seront plus entravés par des quotas, mais restreints à la seule main-d'œuvre européenne ou à une main-d'œuvre très qualifiée* » (PIGUET 2009 : 35). Nous passons donc à un modèle à deux cercles, avec l'objectif de préparer un rapprochement avec l'Union européenne, visant notamment la libre circulation. Nous percevons donc, à la fin de cette décennie, le début d'un retour vers de plus grandes considérations internationales.

La politique d'asile, elle, semble perdurer dans des crises successives et le contexte kosovar de la fin des années 1990 va encore l'ébranler. L'afflux massif en 1999 de demandeurs d'asile va presser la Suisse à l'utilisation de mesures d'urgence et à l'instauration d'un nouveau statut : Les « *personnes admises provisoirement* » (PIGUET 2009 : 81). Suite à l'intervention internationale au Kosovo, l'admission provisoire sera levée et amènera des dizaines de milliers d'exilés vers le retour, forcé ou volontaire. Ces crises successives montrent le « chantier » dans lequel se trouve la politique d'asile suisse dans son ensemble. Comme nous le voyons, la politique migratoire et d'asile se sont construites depuis la fin des années 1960 principalement dans une logique de « *low politics* », marquée quasiment exclusivement par des considérations de politiques intérieures. Comme le soulignent Fibbi et Cattacin, nous y retrouvons tous les ingrédients de ce que qu'ils ont appelé la « crise migratoire » : « *Celle-ci est définie comme la préoccupation grandissante des gouvernements et des citoyens des pays d'immigration concernant le contrôle des entrées, l'intégration des migrants et des réfugiés, les relations internationales, les normes et les institutions internationales ainsi que les considérations morales* » (FIBBI et CATTACIN 2000 : 125). Les crises successives et les tensions internes de la politique d'asile vont déboucher sur une « frénésie législative » de restrictions et de modifications de la Loi sur l'Asile. La loi entrée en vigueur en 1981 sera révisée ou complétée de manière considérable en 1983, 1986, 1990, 1992, 1994, 1995, 1996, 1998, 1999, 2003, 2004, 2005 et 2006 (PIGUET 2009 : 87). Cette agitation législative témoigne des grandes tensions que nous avons pu soulever, qui sont relatives à l'asile en Suisse. Nous nous dirigeons vers de plus grandes restrictions dont le but est de contrôler et limiter la présence de demandeurs d'asile dans le pays. Les explications à cet élan sont

multiples et nous pouvons penser, notamment comme le souligne Piguet, à l'évolution rapide du type et de l'ampleur des flux qui est aussi lié à un thème de l'asile très controversé et des autorités sous pression constante. Quatre grandes tendances semblent ressortir de l'action des autorités depuis les vingt-cinq dernières années. Premièrement, il s'agit d'une volonté de maintenir le système en place, puis d'une adaptation aux différentes évolutions par une multiplication des statuts, mais aussi par une accélération des procédures et, un renforcement de l'exécution des décisions et finalement, une diminution des prestations dont le but est de dissuader les futurs demandeurs (PIGUET 2009 : 85). Dans cette même perspective, la multiplication des régions de provenance et la difficulté de collaboration avec les pays d'origine rend la problématique de l'exécution des renvois considérablement ardue. Et pour conclure, comme le note Piguet : « *La politique d'asile et l'image humanitaire de la Suisse doivent clairement trouver un nouveau souffle* » (PIGUET 2009 : 94). Jusqu'à récemment, des logiques de « *low politics* » dominant donc les décisions politiques. Mais, un retour partiel de la « *high politics* » devient perceptible, comme nous l'avons déjà exprimé brièvement.

2.3. Importance des variables internationales

Malgré le fort accent mis sur l'importance, dès les années 1960, d'une logique de « *low politics* », les considérations internationales n'ont jamais complètement quitté le débat politique. Les précédentes descriptions des différents stades liés à ces politiques ne sauraient s'expliquer sans souligner l'impact de la constellation internationale sur la politique migratoire suisse, comme le remarque Fibbi et Cattacin. Ils mettent en évidence la façon dont, petit à petit, dès les années 1960, s'est construit un réseau d'actions influencé par des relations internationales et comment : « *Des variations dans les variables de la macro-constellation influencent directement la constellation nationale* » (FIBBI et CATTACIN 2000 : 126). Avec l'objectif de comprendre l'activisme législatif dans la politique d'asile, ils soulignent que la réalisation de ces changements s'effectue dans un contexte d'internationalisation des flux et d'affirmation de standards minimaux. Ils notent particulièrement un processus d'internationalisation des systèmes politiques provoquant des interdépendances diplomatiques internationales (FIBBI et CATTACIN 2000 : 130).

Même si la Suisse ne fait pas partie de l'Union européenne, elle a néanmoins développé de nombreux contacts au niveau multilatéral. Elle fait notamment partie intégrante des accords de Schengen et de Dublin. De plus, il convient de remarquer que cette dynamique amène également un changement important. D'abord cantonnée dans une politique intérieure, la gestion des migrations est de plus en plus liée à des enjeux de politique extérieure (FIBBI et CATTACIN 2000 : 133). Ils concluent en soulignant que « *Le jeu d'influence des variables est cependant complexe et difficile à peser : Les facteurs endogènes et les influences externes se combinent entre eux dans la formulation des problèmes, ainsi que dans l'élaboration de solutions possibles. Néanmoins, un passage vers une plus grande internationalisation des questions migratoires s'est produit aussi en Suisse* » (FIBBI et CATTACIN 2000 : 137). Cette citation, qui va clairement dans le sens de Piguet, note un retour vers de plus fortes considérations internationales, à savoir un retour de la « *high politics* ».

2.4. Instruments existants en matière d'asile

Divers instruments de politiques migratoires et plus spécifiquement de politique d'asile précèdent les partenariats migratoires. L'aide au retour est un système d'assistance qui cherche à promouvoir le retour volontaire des requérants dans un délai strict, mis en œuvre par l'Office fédéral des migrations. Toute personne relevant du domaine de l'asile peut

déposer une demande en vue d'un retour et ce auprès des cantons, des centres d'enregistrement ou des aéroports de transit (Office fédéral des migrations, aide au retour 2010). Les premières mesures d'aide en vue d'un retour datent de 1959. Jusqu'à dans les années 1980, la Confédération paye au cas par cas un billet d'avion dans l'optique du retour, principalement pour des demandes en partance pour l'Amérique du Sud. L'instrument « aide au retour » tel que nous le connaissons actuellement a été instauré en 1985, suite à la création du groupe directeur interdépartemental d'aide au retour (ILR), sur proposition du Département fédéral de justice et police (KASER et SCHENKER 2008 : 1999). Institutionnalisé en 1999, ce groupe a notamment pour mission de coordonner les divers départements ayant un lien avec le domaine de l'aide au retour, de favoriser ainsi les échanges d'informations et de créer une cohérence dans le travail effectué. Ce groupe a également pour objectif d'explorer les synergies possibles entre migration et développement, relation que nous avons soulevée dans la première partie de ce travail. Mais c'est surtout dans un contexte de reflux de réfugiés sud-américains et une révision imminente de la LAsi que ce groupe s'est vu octroyer la mission de concrétiser des programmes spécifiques par pays en vue du retour. Le premier programme d'encouragement à un retour volontaire a été élaboré avec la Bosnie-Herzégovine, dès la fin du conflit au Kosovo, et a donc donné suite à une levée en masse d'admissions provisoires (KASER et SCHENKER 2008 : 205).

Dans ce domaine, nous assistons donc à une collaboration interdépartementale statué par l'ILR, entre l'ODM, la DDC, l'OIM, les services cantonaux compétents ainsi que les œuvres d'entraide.

Divers instruments sont compris dans l'« aide au retour » et il s'agit principalement de l'aide au retour individuelle qui a donc pour objectif de faciliter le retour et d'apporter une aide à la réintégration dans le pays d'origine. Ce vaste instrument comprend également le service-conseil en vue du retour qui tâche d'aider les ayants droits à concrétiser leur perspective de retour, mais aussi notamment l'« aide structurelle et prévention de la migration irrégulière » (KASER et SCHENKER 2008 : 202). Cette aide a pour objectif d'inciter les Etats de provenance de réadmettre leurs ressortissants et à s'engager dans des mesures de réadaptation, de développer des compétences avec ces pays dans une meilleure gestion de la migration et surtout, point central de ce travail, à participer au développement de relations de partenariat, d'encourager un dialogue sur la migration. La charge appartient à la DDC de mettre en œuvre ces programmes de l'ODM à l'étranger, dans le but de contribuer rapidement à réduire la migration irrégulière (KASER et SCHENKER 2008 : 202).

Depuis 1997, 65'000 personnes ont bénéficié des prestations liées à cette aide, la région des Balkans occidentaux étant la plus concernée. Le principal enjeu lié à cet instrument est le retour – de préférence volontaire – des personnes concernées par l'asile, et d'assurer une coopération avec les pays d'origine en matière de migration. L'évolution de cet instrument, au départ comme simple versement, s'est intensifiée avec des mesures de réintégration (KASER et SCHENKER 2008 : 207).

Nous nous sommes attachés à montrer ici des changements entre des considérations intérieures et extérieures de la politique migratoire suisse. Nous avons également souligné le thème très controversé dans lequel figure actuellement la politique d'asile, montrant des difficultés ressenties dans l'exécution des pratiques, notamment dans le domaine du retour. Nous nous sommes ensuite focalisés sur l'importance de la scène internationale, ainsi que sur les instruments existants en matière d'asile. Pour conclure cette partie, nous aimerions encore noter que, comme nous l'avons présenté, nous voyons que les partenariats migratoires ne

sont pas les premiers instruments de coopération internationale. Déjà en 1948, la Suisse collabore avec l'Italie dans un accord de recrutement. Mais c'est surtout dès 1999 et l'institutionnalisation du groupe ILR que nous voyons les éléments de coopération interdépartementale et internationale figurer au programme des agendas politiques.

3. CONCLUSION DE LA PROBLEMATIQUE : DES LOGIQUES EN TENSION

Nous avons constaté, au travers des éléments décrits précédemment, une architecture multiniveau de la gouvernance globale des migrations internationales, dans lequel le développement d'approches coopératives est défendu, face à un échec ressenti des politiques unilatérales qui subissent de grandes difficultés dans leur efficacité. Parallèlement, nous avons remarqué un contexte local des politiques migratoires qui subit de nombreuses crises, un thème qui est devenu très controversé, dans lequel les autorités sont sous une pression constante. De plus, l'efficacité de certaines mesures se heurte à des difficultés dans les négociations avec les pays d'origine, notamment dans la conclusion d'accords de réadmission.

Etienne Piguet nous explicite les tensions et conflits qui peuvent se trouver dans la formulation des politiques migratoires : « *Toute la question de l'immigration est quelque chose qui touche à des choses fondamentales de la société, où il y a un certain nombre de logiques en conflit, une logique d'Etat-nation, nous, une logique universaliste, égalité pour tous, droits de l'homme. Ces deux logiques entrent en conflit sur des thèmes d'immigration* » (Etienne Piguet, Emission Mise au Point, 26 septembre 2004). Cet instrument en construction de la politique migratoire met en exergue, exactement comme le souligne Etienne Piguet, des logiques distinctes, des tensions et des enjeux entre des impératifs spécifiques. Par ce travail, nous essayerons de comprendre quelles sont les logiques en présence dans l'élaboration d'un nouvel instrument. Geiger et Pécoud avaient souligné la production grandissante d'un discours global, ainsi que la référence à la production d'un discours pour justifier des actions. C'est à travers la porte d'entrée de l'étude des discours, comme ensemble d'idées et constitutif du fait politique par lequel se reflète les caractéristiques d'un modèle, que nous allons tenter de saisir les logiques dans la construction d'un instrument jusqu'ici absent de la politique migratoire de la Suisse.

4. QUESTION DE RECHERCHE ET SOUS-QUESTIONS

Après cet exposé, nous sommes maintenant capables de centrer notre question de recherche et d'en détailler les différentes sous-questions. Nous formulons également à ce stade différentes hypothèses.

Notre question générale est formulée de la manière suivante :

« Comment le concept de partenariat migratoire est-il construit dans les discours politiques internes de la Suisse ? »

Précisément, nous cherchons à comprendre à quelles logiques répond l'émergence d'un instrument jusqu'ici absent de la politique migratoire de la Suisse. A ce questionnement général, nous pouvons rattacher différentes sous-questions, distinguées en thèmes, qui se décomposent en deux ordres. Notre questionnement se divise en fonction des deux niveaux d'échelle déjà établis : Le niveau international et le niveau national.

Nous avons entamé notre problématique en exposant la notion de gouvernance globale des migrations internationales. Nous avons vu un processus d'internationalisation et d'interdépendances diplomatiques internationales. Pour rappeler Fibbi et Cattacin, ce passage s'est également produit en Suisse. Le premier axe de notre questionnement s'interroge sur l'importance de la variable internationale dans l'émergence et la définition d'un nouvel instrument.

Nous posons ici trois sous-questions suivies respectivement d'une hypothèse, dans l'optique d'une meilleure compréhension concernant l'émergence d'un nouvel instrument de la politique migratoire :

1. Quelles sont les initiatives mondiales dans la prise de conscience internationale pour le développement d'approches globales dans la gestion des migrations et quels sont leurs rôles ?

→ Nous posons ici l'hypothèse d'un rôle croissant des organisations internationales. Comme le décrivait Betts, le besoin de gouvernance globale s'est construit face à l'incapacité perçue de réguler les migrations internationales en isolation. Au travers de la prolifération de rapports internationaux, les organisations internationales disposent d'un rôle très influent dans le façonnement des décisions politiques, en formulant un éventail de « bonnes pratiques », comme nous l'indiquait Geiger et Pécoud. Nous estimons, à ce stade, que le concept de partenariat migratoire est une adaptation, dans un contexte local, des « bonnes pratiques » définies sur la scène internationale.

2. Quels sont les principes de gestion globale de la migration développés par les organisations internationales ?

→ La souveraineté nationale prime en matière de gestion des migrations. Cependant, le concept de responsabilité partagée aurait émergé dans les dialogues internationaux en montrant la volonté de lier les domaines relatifs au phénomène migratoire. L'inclusion du lien entre migration et développement et l'optimisme institutionnaliste qui prévaudrait aujourd'hui indiquent la volonté de maximiser les bénéfices de la migration, au travers le développement d'approches coopératives entre les Etats. Nous posons donc l'hypothèse que les partenariats migratoires reflètent, notamment, des principes de responsabilité partagée dans la construction du concept dans le contexte suisse.

3. Quel est l'engagement de la Suisse dans la coopération multilatérale et à quelles logiques répond-t-il ?

→ Nous avons noté, dans la mise en contexte des politiques migratoires de la Suisse, l'importance des variables internationales dans l'établissement des politiques, où Pignet relevait un retour à des considérations internationales. De plus, Fibbi et Cattacin décrivaient l'activisme législatif dans la politique d'asile qui s'effectue dans un contexte d'affirmation de standards minimaux. Ensuite, nous avons perçu la constitution d'une identité nationale autour d'imaginaires collectifs, tels que la tradition humanitaire de la Suisse. Nous posons l'hypothèse de l'affirmation de ce statut dans la construction d'instruments novateurs, dans la poursuite de son engagement, comme elle l'a été précédemment, avec l'instauration de l'instrument « aide au retour ». Dans un contexte de croissance du dialogue international dans

le thème de la gestion de la migration, nous posons encore l'hypothèse d'une volonté de la Suisse d'affirmer son adhésion à des principes établis.

Le deuxième axe de questionnement se penche sur la construction interne de l'instrument partenariat migratoire. Dans l'historique des politiques migratoire, nous avons mis en évidence une série de diverses crises dans lesquelles se trouve la politique migratoire suisse. Des changements de considérations se sont produits comme nous le montrions avec l'analyse de Pignet : Le passage d'une ouverture axée sur l'international à des considérations internes a marqué la politique migratoire. Un retour à des variables internationales semblait se dessiner face à des tensions, par exemple dans le domaine du retour et dans le manque de coopération avec les pays d'origine.

1. A quels éléments internes répond l'émergence de l'instrument partenariat migratoire en Suisse ?

→ Nous avons noté des difficultés dans l'exécution des renvois et un manque de coopération avec les pays d'origine. Dans un domaine qui suscite de grandes tensions, nous posons l'hypothèse que l'émergence du concept de partenariat constitue une des réponses institutionnelles face à un échec ressenti des politiques unilatérales. Dans le développement de l'historique des politiques migratoires, nous avons souligné des tensions entre des impératifs face à différentes logiques : économiques, humanitaires, mais aussi relatives à un courant xénophobe issu de l'opinion publique. Pignet soulignait le besoin de rechercher un nouveau souffle dans les politiques, ce qui marque notamment un besoin de cohérence interne. La cohérence politique tant interne qu'externe est, selon notre hypothèse, un élément majeur. Dans l'optique d'une approche englobant les domaines de la migration, nous supposons une conciliation entre des aspects migratoires clés : la migration irrégulière, le retour, mais aussi la protection ou encore de développement. Nous évoquons également un suivisme face à de nouvelles approches développées dans le contexte international vers des approches coopératives. Concrètement, nous posons donc l'hypothèse que cette notion relèverait d'une part de la demande internationale d'instauration d'une approche globale dans la gestion des migrations, et d'autre part de la recherche de solutions face à des difficultés rencontrées dans des domaines sensibles de la politique d'asile.

2. Quels sont les départements impliqués dans la construction des partenariats migratoires ? Comment est ordonnée l'organisation au sein de l'administration fédérale ? Quels sont les enjeux et les défis présents dans les discours ?

→ L'instrument « aide au retour » précède les partenariats migratoires. Nous avons mis en évidence une coordination entre différents départements (DDC et ODM), ainsi que la participation de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Nous estimons que la construction interne des partenariats migratoires suivra ce même processus. Fibbi et Cattacin ont noté que la gestion des migrations est de plus en plus liée à des enjeux de politique extérieure. Nous posons l'hypothèse que, selon ce que nous avons évoqué précédemment, la liaison entre les différents aspects du domaine migratoire va conduire à une collaboration interdépartementale entre les principaux départements dans lesquels la migration est discutée : A savoir le Département fédéral des affaires étrangères

(principalement la Division politique IV : Sécurité humaine : Paix, droits humains, politique humanitaire, migration) et l'Office fédérale des migrations. Les partenariats migratoires seraient le résultat d'une conciliation entre des intérêts parfois divergents entre les départements clés, dans le but d'appréhender la migration de manière globale et d'assurer une cohérence de la politique migratoire suisse.

3. Dans la définition même du concept, la collaboration internationale est l'élément central, quels sont les enjeux de cette collaboration et à quelles logiques répond-elle ?

→ Face à des difficultés dans l'exécution des renvois, la collaboration internationale avec les pays d'origine apparaît comme solution pour défendre les intérêts de la Suisse. Nous estimons que la Suisse cherche à collaborer car elle ne peut satisfaire unilatéralement ses objectifs. De plus, face à l'intensification d'un discours international développant des approches globales, la Suisse se positionnerait dans le sillage du dialogue multilatéral.

4. Quelles sont les limites, les perspectives futures et les impacts du concept de partenariat migratoire dans les discours au stade actuel ?

→ Nous présumons que les limites de l'approche des partenariats migratoires tiennent dans la liaison d'aspects parfois antagonistes mis en commun dans une telle politique, ce qui apporte des blocages dans la mise en œuvre. Ceci nous rappelle les questions soulevées dans les liens fragiles entre migration et développement, entre des domaines possédant parfois des intérêts divergents.

Deuxième Partie

CADRE THÉORIQUE

DEUX ORIENTATIONS THÉORIQUES

Après avoir mis en évidence la problématique de la gestion des migrations internationale, en notant l'émergence d'un discours global et en évoquant le contexte des politiques migratoires suisses, nous allons maintenant nous concentrer sur un second volet. L'exposé qui suit s'inscrit dans la volonté de mobiliser des théories qui vont nous permettre d'analyser l'élaboration des partenariats dans les discours des acteurs, ainsi que d'ancrer théoriquement nos questions de recherche. Pour parvenir à cela, nous avons fait le choix de mobiliser deux orientations théoriques : Les théories néo-institutionnelles issues des sciences politiques et les théories des politiques migratoires.

1. LES THEORIES NEO-INSTITUTIONNELLES

Nous allons développer ici les théories néo-institutionnelles qui devraient nous permettre d'ancrer théoriquement notre questionnement. La première série de questions que nous avons posées concernaient le niveau international et nous émettions des hypothèses liées à un fort accent sur la coopération multilatérale, d'affirmation de standards minimaux développés sur la scène internationale et transposés dans un contexte local. Intéressons-nous ici à développer théoriquement cet aspect.

Les théories néo-institutionnelles regroupent de nombreux éléments clés dans la compréhension de notre objet d'étude. Nous allons ici principalement nous attarder sur les approches sociologiques de ce courant en nous intéressant en profondeur à la *World Policy Theory*, en la combinant aux approches des *Policy Transfer Studies*. Pour terminer cette partie, nous nous attacherons à montrer un élan discursif dans les théories néo-institutionnelles, inspiré des thèses de Vivien Schmidt, où l'intérêt de l'étude du discours dans la compréhension de l'élaboration des politiques publiques est exprimé et justifié.

1.1. Ecoles de pensées

La théorie néo-institutionnaliste est un courant de pensée possédant de multiples facettes et qui est issu des sciences politiques. Différentes méthodes se revendiquant néo-institutionnalistes se sont développées contre les perspectives behavioristes, courant influent des années 1960-1970. Ces théories étudient le rôle joué par les institutions dans la détermination de résultats sociaux et politiques. Malgré un objet d'étude commun, ces écoles se sont développées indépendamment l'une de l'autre et sont restées longtemps cloisonnées. Les trois principaux courants sont l'institutionnalisme historique, l'institutionnalisme des choix rationnels et l'institutionnalisme sociologique (HALL and TAYLOR 1997 : 469). Nous allons maintenant brièvement souligner les principales caractéristiques de ces trois courants.

Premièrement, l'institutionnalisme historique met l'accent sur le poids des décisions passées, l'histoire des institutions politiques et leurs parts constitutives, ainsi que les conditions initiales historiquement uniques. Les adhérents de ces théories perçoivent l'Etat comme un complexe d'institutions qui structure la nature et les résultats des conflits entre les groupes (HALL and TAYLOR 1997 : 474). Les institutions, elles, se définissent comme les procédures, les protocoles, les normes et les conventions officielles et officieuses, en soulignant le poids des décisions passées. Les critiques adressées à ce courant font référence à un certain aspect statique, où les chocs exogènes restent bien souvent inexpliqués. De plus, cette théorie explique clairement quels sont les changements perçus, mais reste très vague concernant la raison de ces changements (SCHMIDT and CRESPIY 2010 : 354).

Le deuxième courant, l'institutionnalisme du choix rationnel, est proche de la nouvelle théorie des organisations. Le développement d'une institution fait référence à l'efficacité avec laquelle elle sert les finalités matérielles de ceux qui l'acceptent. Plus clairement, il s'agit ici d'une concentration des intérêts, où les acteurs perçus comme rationnels poursuivent leurs buts dans une logique stratégique de calculs et de maximisation (HALL and TAYLOR 1997 : 479). Plusieurs caractéristiques définissent ce courant. Un caractère intentionnel est souligné en exprimant des idées de création et de contrôle. Ensuite, l'aspect volontariste est critiqué, dans le sens où cette création institutionnelle est perçue comme un processus contractuel, plutôt qu'affectée par des asymétries de pouvoir. Finalement, et comme pour l'institutionnalisme historique, l'aspect statique est exprimé. En effet, les institutionnalistes du choix rationnel peinent à expliquer pourquoi les institutions changent (SCHMIDT 2010 : 4).

La troisième théorie issue du courant néo-institutionnaliste est l'approche sociologique. L'accent est ici mis sur le rôle de la culture, dans une problématique qui cherche à expliquer pourquoi les institutions adoptent un ensemble donné de formes, de procédures ou de symboles institutionnels, en insistant sur la diffusion des pratiques, où les institutions sont définies de manière globale. Un fort accent est mis sur l'importance des modèles moraux et des schémas cognitifs qui fournissent les « cadres de significations » qui dictent l'action humaine. Les organisations adoptent une nouvelle politique, moins parce qu'elle accroît leur efficacité, mais plus parce qu'elle renforce leur légitimité sociale ou celle de leurs adhérents (HALL and TAYLOR 1997 : 481). L'adoption de nouvelles formes ou pratiques institutionnelles est donc vue dans les termes d'une valeur largement reconnue dans un environnement culturel plus large. Cette légitimité provient d'une communauté de professionnels dotés d'une autorité culturelle suffisante pour imposer à leurs membres certaines normes ou pratiques, où, à terme, nous pouvons constater la présence de schémas cognitifs communs. Cette théorie est également perçue comme statique car celle-ci accentue la manière dont les cultures nationales déterminent les idées, les discours et les actions politiques (SCHMIDT 2010 : 8).

Au vu de la première série de questions élaborées concernant la diffusion de principes de bonne gouvernance issus de processus internationaux, nous posons l'hypothèse que l'émergence du concept de partenariat migratoire s'inscrit dans ces processus. Il nous semble donc pertinent, à ce stade, de détailler et développer cette approche sociologique, qui nous donne des éléments de compréhension principalement sur l'importance donnée à la scène internationale et à la diffusion de modèles.

Dans ce vaste champ, nous avons choisi de nous arrêter spécifiquement sur deux théories : La *World Policy Theory* tout d'abord, qui souligne les notions de culture globale et de modèles globaux pour définir les Etats-nations contemporains. La deuxième théorie mobilisée est les *Policy Transfer Studies* qui, elles, mettent l'accent sur les mécanismes de transfert et surtout sur la diffusion de solutions d'actions publiques. Nous allons traiter parallèlement ces deux théories complémentaires. A la fin de ces explications, nous reviendrons sur l'intérêt de l'étude du discours pour comprendre le fonctionnement des politiques publiques.

Dans la partie problématique de ce travail, nous avons développé le champ de la gouvernance globale des migrations internationales en évoquant une intensification de dialogues au niveau multilatéral. La référence à ces théories se justifie dans notre volonté de comprendre les processus de formation d'un discours global, dans lequel les organisations internationales jouent un rôle croissant, comme l'exprimaient Geiger et Pécoud. De plus, nous mentionnons, dans ce discours multilatéral, la constitution de « bonnes pratiques ». Etudier théoriquement cet aspect et montrer les causes et les raisons de la diffusion de ces intentions est également

pertinent pour notre travail, dans la volonté de comprendre le discours interne des acteurs dans l'instauration d'un nouvel instrument de la politique migratoire suisse.

1.2. Les approches sociologiques : *World Policy Theory* et *Policy Transfer Studies*

Dans cette partie, nous allons développer les champs d'intérêts de ces théories et surtout les questions de l'imitation de solutions d'actions publiques, ainsi que les caractéristiques des Etats dans l'émergence d'institutions spécifiques.

1.2.1. Champs d'intérêts

La *World Policy Theory* est une théorie développée par Meyer et ses collaborateurs dès les années 1970 à l'Université de Stanford. Elaborée en réaction à l'influence croissante du fonctionnalisme sur la sociologie américaine (théorie de la modernisation), ainsi qu'envers les perspectives économiques et militaires du pouvoir (théorie du système-monde, néo-réalisme), cette théorie institutionnaliste postule que la tradition de la société-monde a cherché à expliquer les changements globaux comme consécutive à l'émergence d'institutions mondiales, d'organisations internationales, ainsi que d'une culture globale de plus en plus commune, et ce depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale (SCHOFER 2010 : 1). Cette théorie expose la notion centrale de culture globale, où la propriété des Etats-nations résulte d'une construction exogène, de modèles globaux qui définissent les Etats-nations contemporains. La mobilisation de cette théorie pour notre travail concerne justement le rôle donné aux modèles globaux, construit sur la scène internationale, ainsi que de l'impact de celle-ci sur le façonnement des actions des politiques étatiques.

Dans cette théorie, la mondialisation est décrite comme le renforcement de la culture globale, cristallisée et composée de modèles universellement applicables, structurant les Etats, les organisations et les identités individuelles : « *Many features of the contemporary nation-state derive from worldwide models constructed and propagated through global cultural and associational process* » (MEYER and al. 1997 : 144). Cet argument souligne l'importance des modèles globaux construit sur la scène internationale, qui vont par la suite définir et légitimer les agendas locaux. Selon Meyer, l'institutionnalisation de ces modèles va permettre d'expliquer les caractéristiques du monde contemporain. Ces modèles définissent également les acteurs (les Etats-nations, les individus), les objectifs (le développement, le progrès, etc.), et les principes (les droits humains, la justice, etc.). Quatre éléments de la culture globale participent à l'implantation de ces préceptes : Les organisations internationales y tiennent un rôle majeur ; les Etats-nations, en s'engageant dans la copie des modèles qui mènent à la diffusion ; les associations bénévoles dans de vastes domaines, dont certains fonctionnent comme des mouvements sociaux ; et finalement les scientifiques et les professionnels, considérés comme experts (MEYER and al. 1997 : 162). La définition des régimes politiques souligne également l'importance de la culture globale, définie par Meyer comme : « *A system of creating value through the collective conferral of authority* » (MEYER 1980 : 111). Ce système est constitué d'un ensemble de règles, aussi appelées modèles. Quant à l'autorité des Etats-nations: « *It is rooted in a world culture: A set of universally applicable models that define who are legitimate actors in world society, what goals they can pursue and how they can pursue them* » (MEYER 1980 : 112). Dans la partie problématique de ce travail, nous avons souligné l'importance de la demande croissante d'initiatives mondiales pour l'élaboration des principes de bonne gouvernance, où les dialogues internationaux y possédaient un rôle conséquent.

Les *Policy Transfer Studies* sont orientées dans la continuité de cette approche, où Delpuch fait le constat d'une convergence des institutions et des règles, dans un mouvement d'homogénéisation de la mise en œuvre de l'action publique. Il nomme trois raisons principales à ce processus : Une concurrence accrue entre les nations ; des mouvements d'harmonisation ; ainsi qu'un essor dès les années 1990 de programmes internationaux d'aide au développement ou à la transition démographique, centrés sur l'exportation de « bonne gouvernance » (DELPEUCH 2008 : 5). Cette partie nous permettra d'ancrer notre questionnement dans lequel nous nous interrogeons sur l'émergence de nouvelles pratiques institutionnelles.

Les approches néo-institutionnalistes sont primordiales dans l'explication de la diffusion des modèles. Meyer a contribué à alimenter ce courant en étudiant le rôle des facteurs macrosociologiques.

1.2.2. Imitation de solutions d'actions publiques

Les auteurs de ces études montrent une imitation de quelques solutions en vogue dans l'environnement international à un moment donné qui s'effectue sur le mode du suivisme et du conformisme vis-à-vis des idées et des normes dominantes (DELPEUCH 2008 : 10). Les transferts sont perçus comme : « *L'expression d'un besoin de légitimation, en affichant son adhésion à une solution reconnue en tant que standard international, l'adoptant vise surtout à démontrer qu'il agit de manière tout à fait appropriée pour atteindre un objectif socialement valorisé, il cherche à susciter la confiance et le soutien des acteurs dont il dépend pour poursuivre ses intérêts* » (DELPEUCH 2008 : 11). L'homogénéisation des solutions d'actions réside, pour Meyer et Boyle cités par Delpuch, dans l'existence de normes culturelles ou de pressions institutionnelles : « *Qui conduisent la plupart des gouvernements nationaux à adopter, au moins formellement, un ensemble de standards afin de préserver leur crédit sur la scène internationale* » (DELPEUCH 2008 : 11). Les causes pouvant conduire à s'inspirer de solutions extérieures sont multiples, comme notamment : « *L'insatisfaction d'acteurs clés à l'égard des pratiques en vigueur ; la recherche d'approche nouvelle pour prendre en charge un problème dont les caractéristiques ont évolué ; le besoin de trouver des arguments pour justifier une orientation politiques risquant de susciter de fortes oppositions ; la volonté de donner des gages pour diminuer la pression liée à une demande émanant de la communauté internationale ou de l'opinion publique, etc.* » (DELPEUCH 2008 : 33). De plus, il est exprimé que les solutions importées possèdent déjà un capital de légitimité. C'est également l'accroissement de la concurrence internationale qui, par la globalisation d'un schéma culturel valorisant, va engendrer une évaluation comparative des performances nationales. L'enjeu est surtout de ne pas paraître pour un « mauvais élève » sur la scène internationale, de se doter d'instruments efficaces notamment dans la promotion de principes de « bonne gouvernance ». Nous assistons, de plus, à la formation de larges consensus internationaux concernant la définition des problèmes et des critères de « bonne politique » et de « bonnes pratiques » (DELPEUCH 2008 : 37). Nous notons trois types de mécanismes de gouvernance globale pouvant entraîner la convergence des institutions : L'harmonisation met en évidence un principe de négociations internationales et est caractérisé par un haut degré d'institutionnalisation, ce qui implique un certain degré de sacrifice de l'autonomie et de la souveraineté (BUSCH and JORGENS 2005 : 4). Le deuxième type, l'imposition, quant à elle, implique un ensemble de mécanismes coercitifs de conditionnalité politique ou économique. En général, l'imposition apparaît quand des acteurs extérieurs forcent les nations à adopter des innovations qu'ils n'auraient pas faites autrement (BUSCH and JOEGNS 2005 : 5). Nous

nous focalisons maintenant sur le troisième type, les mécanismes de diffusion, le plus important selon les éléments décrits en problématique. Nous pouvons les définir comme : « *A process by which policy innovation are communicated in the international system and adopted voluntarily by an increasing number of countries over time* » (BUSCH and JORGENS 2005 : 6). Les processus de diffusion sont, de plus, caractérisés par l'absence d'obligation formelle ou contractuelle et nous pouvons en distinguer plusieurs ordres. Nous en percevons un premier type qui prend les transferts comme conséquences d'une contrainte de légitimation. Ces mécanismes et facteurs sont directement issus des approches néo-institutionnalistes. Il s'agit ici d'une affirmation du respect des droits supérieurs, autour duquel il existe un large consensus. Un alignement envers des standards internationaux qui, selon l'auteur, a surtout une fonction symbolique : « *Il constitue un signe extérieur par lequel l'Etat manifeste sa volonté d'appartenance à une communauté internationale* » (DELPEUCH 2008 : 14). Quant aux solutions importées, elles ne sont jamais reproduites à l'identique, mais sont dépendantes du contexte local, où elles doivent être adaptées. Ces inévitables altérations sont perçues comme la source majeure d'innovations institutionnelles (DELPEUCH 2008 : 16). La théorisation des modèles est considérée comme le deuxième facteur de diffusion. Meyer et Stang, toujours cité par Delpuch donnent une définition de la théorisation, comme étant : « *L'élaboration d'un discours visant à présenter de manière simplifiée et abstraite les caractéristiques d'un modèle, ainsi qu'à spécifier des relations de causalité entre la mise en œuvre de tel ou tel aspect de ce modèle et les effets qui sont supposés en découler* » (DELPEUCH 2008 : 16). Du degré de théorisation va donc dépendre la vitesse de diffusion. De plus : « *La théorisation d'une solution destinée à être diffusée s'accompagne généralement de la définition d'une catégorie d'acteurs dont on présume qu'ils sont disposés, aptes et ont intérêt à adopter cette solution* » (DELPEUCH 2008 : 17). Notons encore un dernier type d'approche qui est centré sur les notions d'apprentissage, en mettant l'accent sur le côté rationnel et intentionnel des activités. Ce courant s'intéresse particulièrement aux : « *Mécanismes de sélection d'une solution exogène à un problème et la façon dont les exemples extérieurs sont volontairement mobilisés à des fins de programmes d'actions* » (DELPEUCH 2008 : 21). Les acteurs centraux que sont les décideurs politiques sont perçus comme rationnels et contraints d'innover sous la pression des problèmes. Ils s'informent alors sur les expériences étrangères, afin de s'en inspirer pour mettre en place des réponses cohérentes. Mais, comme le souligne Delpuch : « *Ces études ont tendance à considérer qu'il existe une relation mécanique entre l'apparition d'un problème similaire dans plusieurs contextes et l'adoption de solutions semblables* » (DELPEUCH 2008 : 22).

1.2.3. Emergence d'institutions spécifiques : Quatre caractéristiques des Etats

Quatre caractéristiques des Etats-nations sont développées par Meyer : l'isomorphisme institutionnel, la rationalité des acteurs, le « découplage » et, enfin, « l'augmentation de la structuration ». Ces caractéristiques sont fondamentales dans la compréhension de l'émergence d'institutions spécifiques et pour questionner les dynamiques en jeu dans le façonnement de celles-ci (MEYER and al. 1997 : 152).

Meyer décrit l'isomorphisme institutionnel comme des convergences de comportement des structures étatiques. Il postule que nous pouvons retrouver les mêmes principes et la même compréhension des normes interétatiques : « *Isomorphism development leading to the same conclusion are reported in studies of many nation-state features : Constitutionnal forms emphasizing both state power and individual rights* » (MEYER and al. 1997 : 152). Il existe

plusieurs types d'isomorphisme institutionnel qui résultent du mécanisme de diffusion. Le premier est un isomorphisme coercitif, c'est-à-dire résultant d'un pouvoir de contrainte d'amener les institutions à les imiter, alors que le deuxième est un isomorphisme mimétique, découlant de mécanismes de diffusion horizontale, donc de manière intentionnelle et de façon délibérée (DELPEUCH 2008 : 11).

Dans la culture globale, l'Etat est défini comme une unité d'action forte et légitime. Cette deuxième caractéristique part d'une constatation : « *Because world culture is highly rationalized and universalistic, nation-states form as rationalized actors* » (MEYER and al. 1997 : 153). Les modèles globaux définissent donc l'Etat comme acteur légitime pour s'occuper des problèmes soulevés sur la scène internationale. Il est vu que l'Etat ne peut pas nier ces problèmes car il s'agit de ces mêmes modèles culturels qui lui donnent sa légitimité. S'il va à l'encontre de ces modèles, il serait donc perçu comme illégitime (MEYER and al. 1997 : 157).

La troisième caractéristique concerne le « découplage ». Les auteurs développent ici l'idée d'un décalage ou, autrement dit, d'un écart observable entre les objectifs et les résultats : « *Leading to the decoupling of general values from practical action* » (MEYER and al. 1997 : 155). Les objectifs sont définis sur la scène internationale, alors que le traitement de ces objectifs et les résultats obtenus seront directement issus d'un contexte national propre (MEYER and al. 1997 : 155).

Et, finalement, la quatrième caractéristique concerne une autre observation et fait référence à l'« augmentation de la structuration ». Les auteurs expriment la formation et la propagation des formes organisationnelles explicites, rationnelles et différenciées, ainsi que la dépendance des Etats à des modèles exogènes. Lors de l'apparition d'un problème sur la scène internationale, nous pourrions alors percevoir l'apparition d'une nouvelle structure étatique pour répondre à ce problème spécifique (MEYER and al. 1997 : 157).

1.2.4. Eléments conclusifs des approches sociologiques

Pour conclure cette section, il est tout d'abord nécessaire de souligner quelques éléments phares de la *World Policy Theory*. Pour commencer, les auteurs remarquent que beaucoup de changements proviennent de la dynamique générée par les incohérences et les conflits sévissant au sein de la culture globale elle-même : « *Contradictions inherent in widely cultural goods : Equality versus liberty, progress versus justice* » (MEYER and al. 1997 : 172). Ces tensions vont conduire à différentes variétés de modèles dans le monde culturel. Notons, deuxièmement, que dans cette société mondiale apatride, aucun acteur individuel n'a le pouvoir sur la culture globale. Cette non-exclusivité d'un contrôle permet, selon Meyer, de créer une place pour l'innovation (MEYER and al. 1997 : 169). Malgré le fait qu'aucun gouvernement ne soit le gardien de cette culture globale, Meyer exprime peu les relations de pouvoir inégal entre les Etats. Il s'agit là de la principale critique que nous pouvons formuler à l'encontre de cette théorie. Cette théorie nous est donc très utile dans la compréhension de l'émergence d'une culture globale, cristallisée en modèles, ainsi que de l'impact de ceux-ci sur les actions politiques internes, dans un contexte de changement global. La mise en exergue des caractéristiques citées nous sera pertinente pour la constitution de notre cadre d'analyse.

Il est primordial de relativiser le rôle donné ici à la notion de culture globale. Pour ce faire, nous citerons encore Delpeuch qui souligne que : « *Les transferts sont globalement appréhendés non comme des mécanismes de duplication à l'identique des modèles d'action publique, mais comme des processus complexes combinant imitation, innovation et*

préservation des traditions héritées. Ces processus aboutissent inmanquablement à l'émergence de politiques publiques singulières, dans la mesure où le contexte de réception diffère toujours du contexte d'origine des solutions prises pour modèle, que ce soit au plan institutionnel, culturel ou au niveau des jeux d'acteurs » (DELPEUCH 2008 : 60).

Cette notion de culture globale est particulièrement pertinente pour notre travail. En effet, dans la partie problématique de ce travail, Geiger et Pécoud notaient la croissance d'un discours global dans le paradigme de la gestion des migrations, ainsi que le rôle des organisations internationales dans le façonnement de principes et de « bonnes pratiques », diffusés à une large échelle. De plus, Delpuech nous donne des éléments de compréhension dans les causes d'imitation de solutions exprimées sur la scène internationale. Les raisons de l'adoption de « bonnes pratiques » sont donc aussi capitales pour nous permettre de comprendre l'émergence de l'instrument partenariat migratoire en Suisse. C'est donc sur le développement d'un discours global et sur les causes de l'instauration du concept en Suisse que ces éléments de théories nous permettront de procéder à leur analyse.

1.3. Un élan discursif dans les approches néo-institutionnelles

Nous constatons un élan discursif dans les approches néo-institutionnalistes. Alors que l'approche historique met l'accent sur le poids des décisions passées, les structures et les pratiques institutionnelles, les théoriciens du choix rationnel se concentrent sur les stratégies de maximisation des intérêts par des acteurs rationnels. Les approches sociologiques, elles, soulignent l'importance des normes culturelles et des schémas cognitifs qui guident les actions. La rationalité y est socialement construite et définie par des institutions culturelles. Nous pouvons adresser quelques critiques communes à ces trois courants, où Schmidt constate parfois un oubli des acteurs et principalement un oubli des conflits de pouvoir entre ces acteurs dont les intérêts sont en concurrence (SCHMIDT 2010 : 11).

Face à ces quelques critiques et au cloisonnement perçu, Schmidt propose une quatrième voie, un néo-institutionnalisme discursif, qui tente d'apporter de nouveaux éléments dans la compréhension de l'élaboration et la légitimité des politiques publiques. Ce nouvel élan explique les processus politiques et notamment les politiques publiques, en mobilisant à la fois des facteurs idéels-discursifs et institutionnels. L'étude du discours est comprise ici comme un mode d'interaction entre les acteurs politiques et sociaux par lesquelles les idées sont véhiculées (SCHMIDT et CRESPIY 2010 : 352). Il ne s'agit pas ici d'une nouvelle école, mais Schmidt tente de rapprocher les trois visions explicitées en conciliant les idées, dans le but de dépasser certaines limites, en se basant sur l'étude du discours. Cet apport du discours dans les études néo-institutionnelles nous permet également de justifier notre angle d'approche.

Les approches discursives sont issues, comme nous l'avons mentionné, des théories néo-institutionnelles et tâchent de lier les différents courants, historique, de choix rationnel et sociologique, en prenant comme base l'étude du discours. Etudier le discours amène de nouveaux apports dans la compréhension de l'élaboration et la légitimation des politiques publiques (SCHMIDT et CRESPIY 2010 : 354). Schmidt prend le parti de l'institutionnalisme discursif car, selon elle, c'est cette voie, complémentaire aux trois autres, qui possède le meilleur potentiel pour expliquer les dynamiques de changements institutionnels. Elle tente d'expliquer les politiques publiques par les idées, en utilisant une double conceptualisation du discours : « *Il s'agit d'étudier non seulement le contenu substantiel des idées, mais aussi le discours en tant que mode d'interaction entre acteurs politiques et sociaux par lequel les idées*

sont véhiculées » (SCHMIDT 2010 : 351). L'inscription du discours dans des configurations institutionnelles précises est également un point central.

Tout d'abord, il est nécessaire de préciser la définition du discours telle qu'exprimée par Schmidt : « *The more constructivist approaches instead see ideas as constituting the policy narratives, discourse and frames of reference which serve to reconstruct actors understandings of interests and redirect their actions within institutions* » (SCHMIDT and RADAELLI 2004 : 195). Cette définition note très précisément le rôle du discours dans la compréhension des intérêts des acteurs. De plus : « *Discourse, as defined herein, represents both the policy ideas that speak to the soundness and appropriateness of policy programs and the interactive processes of policy formulation and communication that serve to generate and disseminate those policy ideas* » (SCHMIDT and RADAELLI 2004 : 193). Celui-ci est également développé en termes de valeurs et d'idées politiques, qui sont constitutives des intérêts : « *Discourse we define in terms of its content, as a set of policy ideas and values, and in terms of its usage, as a process of interaction focused on policy formulation and communication* » (SCHMIDT and RADAELLI 2004 : 184). Ces idées sont précisément de plusieurs types : Premièrement, des idées cognitives justifiées en termes d'intérêts et, deuxièmement, des idées normatives, qui sont légitimées par des valeurs considérées comme conformes à une culture politique donnée. Et enfin, c'est sur le rôle central du discours dans l'apprentissage institutionnel que Schmidt nous éclaire : « *The discourse is central because it assist in the attempts to integrate structure and agency – and thus to explain the dynamics of change. Discourse is fundamental both in giving shape to new institutional structures, as a set of ideas about new rules, values and practices, and as a resource used by entrepreneurial actors to produce and legitimate those ideas, as a process of interaction focused on policy formulation and communication* » (SCHMIDT and RADAELLI 2004 : 192). Le discours est donc ici étudié comme un ensemble d'idées et il est constitutif du fait politique et central dans la construction des intérêts et des valeurs, ainsi que dans les micro-dynamiques du changement politiques. Ces dynamiques comprennent les intérêts des acteurs, les institutions qui sont historiquement établies, les normes et les schémas de compréhension culturelle déterminés. Il est primordial de souligner que le discours est toujours situé dans un contexte institutionnel et dans une culture qui encadre ce discours qui, finalement, définit le répertoire des actions acceptables et prévisibles (SCHMIDT 2010 : 10).

Une des critiques adressées aux trois écoles est un certain oubli des acteurs, Schmidt les replacent au centre de l'analyse. Elle remarque différents types d'acteurs, ceux qui bénéficient d'un accès au système politique local ou national, à savoir les élites, les « réseaux de causes », les militants engagés ou encore finalement des entrepreneurs ou des médiateurs du changement politique. Ceux-ci sont guidés par des « prédispositions idéelles », qui favorisent des phénomènes de reproduction et d'inertie institutionnelle. De plus, et au contraire des arguments des défenseurs des thèses des choix rationnels, ils ne s'appuient pas sur un calcul théorique des risques, mais les acteurs se situent dans un contexte politique caractérisé, le plus souvent, par l'incertitude. Ces agents redéfinissent constamment leurs intérêts et les normes culturelles qu'ils jugent légitimes avec les autres parties prenantes du jeu politique. Dans cette même perspective, les acteurs utilisent le discours pour légitimer certaines positions, c'est ce que Schmidt nomme le « discours de communication » (SCHMIDT 2010 : 9).

Pour conclure cette partie, rappelons la critique générale des trois écoles de pensées, à savoir l'aspect statique. Schmidt mentionne dans son analyse les dynamiques discursives par

lesquelles les acteurs perçoivent les contraintes liées aux normes et aux institutions et qui peuvent induire non seulement la continuité, mais aussi le changement de ces normes et institutions. De plus, par cette approche constructiviste, elle rappelle la nécessité de fonder l'analyse sur une conceptualisation rigoureuse du discours, ainsi que des conditions sociales et institutionnelle dans lesquelles les idées émergent et sont véhiculées (SCHMIDT 2010 : 6). Pour nous permettre d'étudier au mieux les changements politiques, il est, pour terminer, essentiel d'adopter une approche pluraliste. Etudier le discours, vu comme constitutif de normes culturelles et des intérêts perçus comme légitimes, est l'angle d'approche utilisé pour comprendre le discours interne des acteurs dans l'établissement d'un nouvel instrument de la politique migratoire.

2. LES THÉORIES DES POLITIQUES MIGRATOIRES

Les partenariats migratoires sont un instrument de la politique d'immigration et de la politique d'asile. Il est donc nécessaire de continuer cette partie théorique par l'exploration des théories des politiques migratoires. Ces théories devraient nous permettre d'ancrer théoriquement nos hypothèses de recherche et, plus spécifiquement, le deuxième axe de questionnement, concernant l'inscription du concept dans un contexte local et l'organisation interne. Le panorama dressé par Meyers dans son article « Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis » sera la source principale pour dresser un éventail des perspectives visant la compréhension des politiques migratoires. L'objectif de Meyers est de comprendre comment les théories étudiées ci-dessous peuvent contribuer à expliquer les décisions politiques que prennent les Etats dans les domaines touchant à la migration. Chacune des approches développées contribue à la compréhension des politiques d'immigration ainsi que le rôle spécifique de chaque politique (MEYERS 2000 : 1246).

Il s'agira, dans un premier temps, d'exposer les différentes théories pour ensuite en montrer les apports et les limites respectives. C'est également en faisant le lien avec l'application possible de chacune au thème de cette recherche que nous développerons cet aperçu.

Nous allons commencer avec les théories issues des sciences politiques, à savoir les théories institutionnelles et bureaucratiques et les théories de politiques intérieures. Ensuite, nous nous intéresserons à la théorie sociologique de l'approche par l'identité nationale. Finalement, nous terminerons avec les deux théories principales issues des relations internationales, réalisme (et néo-réalisme) et libéralisme (et néo-libéralisme). Il est important de noter que c'est à partir de la cumulation d'éléments tirés de ces théories que nous pourrions dégager les points cruciaux en jeu dans les partenariats migratoires, en mobilisant ces théories de manière complémentaire. De plus, il ne s'agit pas ici de faire un résumé exhaustif de ces théories, mais plutôt un choix de mise en avant de certains éléments que nous avons perçus comme déterminants pour la compréhension du discours, comme reflet des motivations autour des partenariats migratoires.

Meyers discute en premier lieu de l'approche marxiste et néo-marxiste issue des sciences politiques. Nous n'allons pas nous pencher ici sur le développement de cette approche car, selon l'auteur, cette théorie prétend que ce sont les facteurs économiques ainsi que les processus de formation des classes politiques qui constituent la base pour former les politiques d'immigration, où l'Etat (superstructure) n'est pas central, mais dépend des facteurs économiques et des modes de production (infrastructure). De plus, l'existence des migrations serait imputable à un développement économique inégal entre les pays (MEYERS 2000 :

1247). Cette théorie ne nous est pas utile dans la compréhension du discours dans l'instauration d'un nouvel instrument car, selon cette approche, le sous-développement est nécessaire.

2.1. Les approches bureaucratiques

Ces approches, qui expliquent principalement les politique d'asile et d'immigration liées au travail, placent l'Etat comme acteur central, en restant focalisées sur les interactions internes à l'Etat : « *Focus on the role of the state (the administration/bureaucracy) in shaping immigration policy* » (MEYERS 2000 : 1261). Cette théorie se décline sous de nombreuses variations. Certains décrivent l'Etat comme autonome, qui n'est pas affecté par des intérêts sociétaux ou encore par des groupes de pressions, alors que d'autres notent que certaines agences étatiques promeuvent des intérêts communautaires, en soulignant les multiples sous-entités de l'Etat, comme le sont les départements fédéraux. De plus, Simmons et Keohane, cités par Meyers, soutiennent que l'Etat a un agenda indépendant et rationnel qui lui confère une légitimité continue.

Une variante importante des approches institutionnalistes fait une distinction entre un Etat « fort » et un Etat « faible ». Le premier ne subirait aucune pression extérieure et façonnerait sa politique uniquement selon ses propres intérêts, alors que le deuxième endure de nombreuses pressions, qui influencent les politiques publiques (MEYERS 2000 : 1262).

Les critiques adressées à ces approches sont surtout envers cette distinction entre Etat « fort » et Etat « faible », qui souffre d'imprécisions quant à sa définition claire. De plus, la variable « autonome » des Etats montre quelques limites. Elle n'explique notamment pas les politiques liées à l'immigration permanente, où des pressions extérieures à l'Etat se font ressentir. D'ailleurs, Meyers remarque que cette approche n'accorde que peu d'importance aux pressions extra-étatiques (MEYERS 2000 : 1262). Ces perspectives nous seront utiles pour questionner les dynamiques d'autonomie de l'Etat, de ses sous-entités (les départements) et d'analyser les influences exercées par celles-ci. C'est donc l'hypothèse développée sur l'organisation interne de l'administration fédérale dans la construction de l'instrument partenariat migratoire que ces éléments de théorie nous permettront de procéder à leur analyse.

2.2. Les approches de politiques intérieures : Les groupes d'intérêts

Cette approche est perçue comme économique, car elle souligne une association des comportements individuels, déterminés par des intérêts rationnels. Selon Meyers, la constitution des politiques : « *Is the result of bargaining as well as of compromises between these interests, or sometimes its reflect the fact that one or more of these actors has succeeded in capturing the state* » (MEYERS 2000 : 1257). Cette théorie attribue ensuite les changements de politiques migratoires à des facteurs socioéconomiques et identifie, de plus, les acteurs sociétaux comme les acteurs formant ces mêmes politiques migratoires. Un élément clé de cette théorie et central pour ce travail est que les processus politiques des groupes d'intérêts organisent des entités de pression pour forcer les parties (législateurs et administrateurs) à adopter des politiques spécifiques (MEYERS 2000 : 1258). Il existe principalement trois types d'acteurs possédant des intérêts divergents. Il s'agit tout d'abord des milieux économiques, qui soutiendraient une immigration libre, ce qui signifierait une main-d'œuvre abondante, dans le but d'exercer une pression constante sur les salaires. Deuxièmement, ce sont les milieux nationalistes qui, traditionnellement, se positionnent contre les migrations représentant, d'une part, un danger en amenant une concurrence accrue, mais

également une menace pour l'identité nationale. Et, enfin, ce sont les migrants eux-mêmes qui ont également des intérêts divergents à exprimer, principalement en ce qui concerne leurs droits. Mais ce groupe exerce peu d'influence, leurs revendications ne seraient que peu entendues. Pour résumer cette approche, nous voyons donc que la politique migratoire serait le résultat des rapports de force entre les différents acteurs cités (MEYERS 2000 : 1259).

Cependant, Meyers souligne quelques critiques à l'encontre de cette approche. En effet, cette théorie orientée empiriquement manquerait de fondements théoriques, où l'étude est plus réalisée au cas par cas. Ensuite, c'est également l'espace temporel qui est problématique, où cette théorie s'exprime dans un temps relativement court. Autre critique apportée, cette théorie n'explique pas vraiment certaines migrations et politiques d'asile adoptées contre une opposition interne. Mais la critique la plus virulente est que, paradoxalement, cette théorie ne laisse que très peu de place à l'Etat, plutôt perçu comme réservoir passif des tensions entre les différents milieux explicités brièvement (MEYERS 2000 : 1260).

Cette théorie nous est particulièrement utile dans le soulignement des différents groupes d'intérêts en présence, la manière dont cela se concrétise et des impacts dans la formulation d'une politique spécifique et cohérente. C'est, plus spécifiquement, l'hypothèse concernant l'organisation interne que nous pourrions questionner à travers cette théorie et comprendre comment la combinaison des différents intérêts permettrait, dans le cas des partenariats migratoire, l'obtention d'une meilleure cohérence de la politique migratoire suisse.

2.3. L'approche par l'identité nationale

Cette théorie issue de la sociologie s'intéresse à la conception de la citoyenneté, différente selon les Etats. Nous n'allons pas développer cet aspect ici, mais insister sur l'importance donnée à l'histoire, unique à chaque pays, dans la constitution des politiques migratoires.

Les éléments constitutifs des politiques migratoires sont développés par Meyers : « *The unique history of each country, (...) and social conflicts within it, shape its immigration policies* » (MEYERS 2000 : 1251). Les intérêts de l'Etat ne se situent pas directement dans l'économie, la démographie ou dans des considérations militaires, mais plutôt dans le jugement des intérêts de l'Etat négociés par une auto-interprétation, par des idiomes culturels. La politique migratoire n'est pas construite dans le vide, mais influencée, à divers degrés, par les traditions et l'histoire de la société. La grande contribution de cette théorie est justement l'importance donnée à l'étude des traditions et des références culturelles. Dans la deuxième partie de notre problématique, nous avons élaboré un historique des politiques migratoires et d'asile. Nous y avons vu notamment l'empreinte forte donnée à la tradition humanitaire de la Suisse.

Les critiques envers cette approche lui reprochent son cantonnement au débat sur l'identité nationale, en ne s'attaquant pas, par exemple, aux véritables causes pour réduire l'immigration. De plus, selon Meyers, cette théorie serait plus pertinente pour expliquer les politiques d'intégration (MEYERS 2000 : 1253). L'analyse de la perspective historique et la mise en avant des traditions sociétales sont centrales pour ce travail, où notamment la tradition humanitaire de la Suisse est un élément essentiel de la dynamique décrite dans l'historique des politiques migratoires de la Suisse. Nous faisons ici également référence à la troisième hypothèse du premier axe de questionnement, où la Suisse défend sa position de nation innovatrice fondée sur sa tradition humanitaire et, dans le but de défendre ce statut, doit continuer à performer dans la création d'instruments innovateurs.

2.4. Les théories issues de relations internationales : Les approches réalistes (et néo-réalistes) et les approches libérales (et néo-libérales)

Réalistes et libérales, ces deux approches sont dominantes dans les théories issues des relations internationales. Concernant tout d'abord les réalistes, trois caractéristiques fondamentales sont centrées sur l'Etat, l'acteur le plus important et représentant la clé de l'unité d'analyse : l'Etat est perçu comme un acteur rationnel et unitaire, cherchant à maximiser ses intérêts donnés une fois pour toute et défini en termes égoïstes, où la sécurité nationale est déterminante dans l'agenda international. L'Etat poursuit ses propres intérêts, dans lequel les relations de pouvoir global sont centrales, mettant au second plan les aspects sociaux (MEYERS 2000 : 1266). Quant aux approches libérales, elles apportent une vision plus optimiste du monde, tout en gardant le même point de départ que les réalistes concernant les caractéristiques assignées à l'Etat. Par contre, ils argumentent que les interactions transnationales, les institutions internationales et la propagation de la démocratie peuvent promouvoir la coopération et même la paix entre les nations. En contraste aux réalistes, les libéraux supposent que les acteurs non-étatiques, comme les organisations internationales ou les entreprises multinationales sont également des acteurs importants dans les relations internationales, où les enjeux économiques et sociaux ne sont pas moins importants que les aspects militaires.

Les néolibéraux institutionnalistes élaborent un modèle qui soutient que les institutions et les régimes internationaux aident à surmonter les dilemmes d'intérêts communs et facilitent la coopération et la coordination entre les pays. De nombreuses notions exprimées ici sont primordiales dans les relations internationales, il est donc nécessaire d'en discuter quelque peu les enjeux (MEYERS 2000 : 1268).

Nous avons évoqué en problématique le thème de la coopération, aspect clé dans l'établissement des partenariats migratoires. Ce concept de coopération est central dans les théories des relations internationales. Néo-réalistes et néolibéraux tentent d'expliquer comment la coopération peut se développer dans des situations où chacun a des raisons d'être égoïste. Plusieurs notions sont à mobiliser pour appréhender ce concept. Premièrement, la notion de « société internationale » définie comme suit : « *Etats ayant établi par voie de dialogue et de consentement un ensemble de règles communes et d'institutions pour la conduite de leurs relations et reconnaissent leurs intérêts mutuels à maintenir ces arrangements* » (BATTISTELLA 2004 : 371). Ensuite, la notion de régimes internationaux est développée par les néo-réalistes, en soulignant : « *Des ensembles explicites ou implicites de principes, de normes, de règles et de procédure de prise de décision autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine des relations internationales* » (BATTISTELLA 2004 : 873). Pour les néolibéraux institutionnalistes : « *Les régimes internationaux émergent parce que des acteurs renoncent à des décisions unilatérales en vue de faire face à des dilemmes d'intérêts commun (...). Ils agissent ce faisant dans leur propres intérêts, car l'utilité obtenue de manière concertée est supérieure à celle à laquelle ils auraient pu prétendre s'ils avaient agi seuls* » (BATTISTELLA 2004 : 382). Nous avons montré qu'il n'existait aucun régime formel régulant les migrations internationales au niveau global, à l'exception du système de définition du statut de réfugié. Cependant, nous assistons à la prolifération de normes internationales informelles, qui tient une importance capitale dans la définition apportée d'une gestion globale des migrations internationales.

La théorie des jeux et, plus particulièrement, la métaphore dite du « dilemme du prisonnier », développée par les néolibéraux institutionnalistes, permet d'expliquer la rationalité des acteurs

qui poussent à coopérer. Il s'agit de situations dans lesquelles les acteurs sont incités à ne pas agir de façon unilatérale, des conditions où le calcul rationnel égoïstes les amène à préférer des actions multilatérales, car l'action unilatérale est susceptible de déboucher sur des résultats indésirables ou sous-optimaux. L'enjeu principal est la défection d'une des deux parties, et c'est précisément la création d'institutions internationales et de régimes internationaux qui va faciliter la coopération et donc réduire l'incertitude liée à une défection. De plus, les régimes internationaux permettent : « *D'atteindre des objectifs qui autrement seraient hors de portée, en facilitant les accords intergouvernementaux (...) ils créent les conditions propices aux négociations multilatérales ordonnées, aux comportements étatiques légitimes. Ils facilitent la symétrie et améliorent la qualité de l'information dont disposent les gouvernements* » (BATTISTELLA 2004 : 383). Pour les néo-réalistes, un Etat aurait intérêt à faire défection, alors que pour les néolibéraux institutionnalistes, la coopération est stable et viable, car dans un jeu répété de façon indéfinie, la stratégie gagnante est celle du donnant-donnant. De plus, un Etat met sa réputation en jeu s'il fait défection.

Stein, dans son article « *Coordination and Collaboration in an Anarchic World* », présente également le concept de régime international et de dilemme de l'intérêt commun. Les régimes résultent du renoncement des acteurs à prendre des décisions individuelles (STEIN 1982 : 311). Il ajoute que toute collaboration requiert un certain degré de formalisation et doit être hautement institutionnalisée. Les accords sont perçus comme le résultat d'un équilibre optimal, dans le but, comme chez Battistella, d'éviter les tentatives de triches. L'intérêt commun est alors uniquement facilité par la coordination (STEIN 1982 : 313).

Zolberg, Hollifield, Miller, Meyers et Cornelius examinent l'applicabilité du modèle institutionnaliste aux politiques migratoires. Ils concluent que les organisations supranationales et les régimes internationaux n'ont souvent qu'un petit impact sur les politiques d'immigration, à l'exception des politiques d'asile et du régime des réfugiés. Toutefois, Meyers relève un regain d'intérêts pour cette approche considérant la libre circulation dans les Etats européens et l'accroissement de la coopération entre les Etats. Nous voyons donc que cette approche s'avère de plus en plus pertinente pour aborder les politiques migratoires (MEYERS 2000 : 1266).

Meyers souligne quelques critiques de ces approches, et particulièrement sur les caractéristiques définissant l'Etat et décrites en début de partie. En déterminant l'acteur comme rationnel et unitaire, cela n'explique pas certains comportements irrationnels. En contraste, l'approche par les politiques intérieures qui décrit les politiques migratoires comme le résultat de négociations entre les différents acteurs internes peut clarifier certains comportements irrationnels (MEYERS 2000 : 1268).

L'exposé relatif aux théories libérales et néolibérales serait incomplet sans mentionner un deuxième courant, parallèle au néo-libéralisme institutionnel, qui est la théorie de la globalisation. Comme nous l'avons écrit dans la partie problématique relative à l'échec des politiques unilatérales, durant la dernière décennie, des auteurs se sont interrogés sur la souveraineté des Etats et leur rôle dans la gestion des flux migratoires, où les caractéristiques de ceux-ci étaient en continus changements. Castles observe que la migration internationale est une part essentielle de la globalisation, et que si les gouvernements accueillent la mobilité du capital, des biens et des idées, ils n'ont pas été capables de stopper l'immigration. Nous avons donc perçu une crise de l'Etat-nation, des valeurs et des institutions qui ont été contestées par des pressions supranationales, ainsi que l'intégration dans une économie-monde (MEYERS 2000 : 1267). Mais, selon Meyers, cette théorie contribue plus aux

connaissances des causes de la migration qu'à l'étude des politiques migratoires. De plus, le point de vue selon lequel le pouvoir de l'Etat déclinerait avec un processus de globalisation est très critiquable. Joppke soutient que la capacité de l'Etat à contrôler l'immigration n'a pas diminué, mais augmenté. L'Etat libéral accepte plus d'immigrants, en raison des pressions internes, plutôt que suite à des pressions externes. Enfin, Hollifield soutient que la plus grande lacune de la théorie de la globalisation est sa dépendance excessive envers les forces économiques et sociales, tout en négligeant l'influence de la politique. Pour terminer, selon Meyers, il s'agirait de combiner l'approche par l'identité nationale et la théorie de la globalisation, ce qui permettrait, premièrement, d'ajouter une composante politique à la théorie de la globalisation et, deuxièmement, d'expliquer des politiques concurrentes dans différents pays, élément critiqué dans l'approche par l'identité nationale (MEYERS 2000 : 1269).

C'est principalement la théorie libérale et néolibérale qui se situe au cœur de notre questionnement. Ces approches ancrent théoriquement notre hypothèse concernant la collaboration internationale dans le développement d'approches coopératives. En effet, les enjeux décrits de la coopération internationale sont déterminants dans la compréhension des partenariats migratoires et, plus spécifiquement, du discours des acteurs dans la construction de l'instrument, dans ce qui les pousse à coopérer.

2.5. Conclusion des théories de politiques migratoires appliquées aux partenariats migratoires

En conclusion de son article, Meyers affirme que les approches focalisées sur les aspects internes à l'Etat sont plus à même d'expliquer les politiques migratoires que les théories qui traitent des relations internationales en s'intéressant à des questions interétatiques. Il se défend en affirmant que les Etats accordent plus de poids aux considérations internes plutôt qu'aux pressions externes. Cette affirmation s'explique par le fort impact des migrations sur la souveraineté, la culture et les politiques de l'Etat, ainsi que des rapports de force qui agissent entre les pays d'accueil et les pays de départ, dans un contexte d'inégalité mondiale. Toutefois, les tendances actuelles des politiques migratoires tendent à redonner du crédit aux approches issues des relations internationales. Nous avons déjà observé cette tendance dans l'historique des politiques migratoires de la Suisse, où Piguët questionnait un retour de la « *high politics* », ou autrement dit le soulignement vers des considérations internationales. L'élaboration des partenariats migratoires en est un exemple, où un retour pertinent à de telles théories est justifié. Pour finir ce chapitre, notons encore l'importance de ne pas cloisonner les approches, mais plutôt de les mobiliser de manière complémentaire. La cumulation des diverses théories et des éléments pertinents de chacune d'elles nous aidera à une compréhension d'ensemble (MEYERS 2000 : 1270). En effet, les éléments mis en avant sont tous des points centraux dans l'élaboration des partenariats migratoires, plus spécifiquement des débats qu'ils suscitent et, particulièrement, du discours qui s'en dégage.

3. CONCLUSION DU CADRE THÉORIQUE

Nous voilà arrivés à la conclusion du contexte scientifique dans lequel s'inscrit notre démarche. Nous avons mobilisé deux types d'approches. Premièrement, les théories néo-institutionnalistes et, plus particulièrement, les approches sociologiques, qui nous donnent des éléments de compréhension dans la constitution d'une culture globale dans la gestion des migrations internationales, au niveau multilatéral. De plus, c'est la diffusion de modèles issus de la scène internationale, ainsi que les causes de diffusion que nous avons abordé. L'apport de l'étude du discours dans ces perspectives nous permet de justifier l'angle d'approche que nous allons développer dans ce travail. Ensuite, les théories des politiques migratoires nous permettront d'étudier l'organisation interne, mais aussi les enjeux de la collaboration internationale, dans la constitution d'un instrument spécifique de la politique migratoire.

Au travers de la mobilisation de ces différentes orientations théoriques, nous espérons avoir contribué à une meilleure compréhension du champ de recherche dans lequel les discours autour des partenariats migratoires s'inscrivent. Il est important de rappeler encore que ces théories n'expliquent pas à elles seules nos questions de recherche, mais qu'il est nécessaire de les mobiliser de manière complémentaire.

Après cet aperçu du champ théorique recouvrant l'élaboration des partenariats migratoires, nous allons nous consacrer à l'exposition des méthodes que nous allons utiliser pour interroger nos questions de recherche, ainsi que les objectifs qui y sont liés.

Troisième Partie

MÉTHODOLOGIE ET OBJECTIFS

METHODOLOGIE ET OBJECTIFS

Nous allons maintenant nous intéresser aux méthodes utilisées pour répondre à notre question de départ qui, rappelons-le, cherche à comprendre les logiques présentes dans la construction du discours de la Suisse autour de l'instrument partenariat migratoire. Le choix s'est d'abord porté sur les méthodes qualitatives, méthodes traditionnelles en sciences sociales, qui se justifient pour répondre aux questions soulevées par ce travail. Chaque méthode explicitée répond à un ou plusieurs objectifs que nous allons développer dans cette partie.

Les méthodes que nous avons sélectionnées sont multiples et la combinaison des résultats respectifs devraient pouvoir répondre à nos différentes interrogations. Etudier le discours au travers de différentes méthodes devrait nous permettre de dégager et d'analyser les logiques en présence dans la constitution d'un nouvel instrument de la politique migratoire suisse. Pour reprendre les arguments de Schmidt, le discours est perçu comme un mode d'interaction entre les acteurs, par lesquelles les idées sont véhiculées. Etudier le discours nous permet de cerner l'élaboration et la légitimation des politiques publiques (SCHMIDT et CRESPIY 2010 : 352-4). Le discours, nous l'avons construit dans la combinaison de différentes sources pour former un corpus diversifié.

Notre méthode principale est l'analyse de documents. Nous allons tout d'abord utiliser les documents politiques de l'administration fédérale, c'est-à-dire les objets parlementaires, les communiqués et les rapports. Nous allons ensuite nous intéresser à la presse écrite. Le thème de l'asile et plus généralement, des politiques migratoires est très discutés dans les médias, où les questions relatives à l'asile sont perçues comme sensibles. C'est finalement avec des entretiens semi-directifs avec quelques acteurs identifiés dans le processus d'élaboration des partenariats migratoires que nous allons étayer notre analyse. Nous allons distinguer deux parties pour chacune des méthodes explicitées : Nous décrirons tout d'abord les objets méthodologiques et ensuite nous tâcherons d'expliquer comment nous allons procéder à l'analyse pour chacune des sources décrites.

1. L'ANALYSE DE DOCUMENTS

L'analyse de documents est la méthode centrale de notre travail. Le recueil de données documentaires est idéal lorsque l'objectif est de comprendre des idéologies, des systèmes de valeurs et de la culture dans un sens large (QUIVY et VAN CAMPENHOUDT 2006 : 183). Dans notre cas, nous trouvons une multitude variée de documents mis en ligne sur les sites Internet des organisations internationales ou sur le site de la Confédération. Nous distinguons différents documents que nous allons détailler.

1.1. Documents des organisations internationales

Les documents issus des organisations internationales sont relatifs aux processus multilatéraux explicités dans la problématique de ce travail. Nous avons sélectionné divers dialogues et forums : Le résumé du Dialogue de haut niveau sur la migration et le développement des Nations Unies élaboré en 2006 ; l'Agenda international pour la gestion des migrations, document réalisé en 2004 suite à l'Initiative de Berne ; le rapport de la Commission Mondiale sur les migrations internationales d'octobre 2005 qui traite de la cohérence dans la gouvernance des migrations internationales ; et, enfin, le Forum mondial sur la migration et le développement et, plus spécifiquement, celui tenu en 2010 à Mexico, qui

traite de la constitution de partenariats migratoires, ainsi que celui présidé par la Suisse en 2011.

L'analyse de ces documents devrait nous permettre de répondre aux deux premières interrogations, c'est-à-dire nous permettre de dégager le rôle de ces initiatives mondiales pour le développement d'approches globales et les principes de gestion qui y sont élaborés.

Comme deuxième type de documents issus de la scène internationale, il est primordial de citer l'enquête sur les « partenariats migratoires », réalisée en 2007 par la mission suisse à Berne de l'Organisation internationale pour les migrations, qui se préoccupe du contexte suisse dans l'instauration du nouveau concept. Ce document aide à répondre à l'objectif de comprendre le contexte d'apparition du concept, c'est-à-dire dans l'émergence locale de la notion.

1.2. Documents de l'administration fédérale

Nous divisons les documents de l'administration selon différents types : Les objets parlementaires, les communiqués et les rapports.

1.2.1. Les objets parlementaires

Les objets parlementaires sont des interventions faites au Conseil fédéral par les parlementaires. Ce ne sont pas tant les questions qui seront pertinentes pour nous, mais principalement les réponses apportées par le Conseil fédéral que nous allons étudier. En effet, dans le but d'analyser le discours de l'administration fédérale, les réponses apportées face aux interrogations des parlementaires nous aiguilleront sur les logiques développées pour expliquer et justifier la mise en œuvre et l'utilisation de l'instrument partenariat migratoire. Nous avons procédé à une recherche par mots-clefs dans le site Internet Curia Vista du Parlement, qui référence toutes les interventions parlementaires. Nous n'avons pas sélectionné de limite de date, car nous voulons prendre l'ensemble des questions, dès le début des discussions au sujet de ce nouvel instrument. Tous les objets ayant le mot « partenariat migratoire » ont été sélectionnés. Nous avons ensuite procédé à un tri pour ne retenir que les interventions pertinentes, c'est-à-dire où l'instrument partenariat migratoire était décrit et non pas juste cité. Nous avons retenu 16 interventions, qui se distinguent en interpellations, motions, postulats et questions. Le résultat de cette recherche fait état d'une intervention en 2005, de deux en 2007, de trois en 2009, de sept en 2010 et de trois en 2011. Etant donné que ce sont les réponses du Conseil fédéral qui nous intéressent, nous noterons dans ce travail la date de réponse et non la date de dépôt, qui peut parfois être décalée de plusieurs années.

1.2.2. Les communiqués

Nous nous concentrons ensuite sur les communiqués de presse élaborés par les membres de l'administration fédérale sur le site de la Confédération, qui poursuivent l'objectif d'informer les médias et le public de différents événements politiques et des orientations prises par l'administration. De plus, nous trouvons ici également les allocutions, c'est-à-dire les déclarations faites par les chefs de départements ou les chefs d'office sur notre thème.

Nous avons procédé de la même manière que lors des recherches pour les objets parlementaires, en effectuant une requête avec le mot-clé « partenariat migratoire ». Nous avons trouvé des réponses sur le site Internet de l'ODM et du DFAE, regroupant les divisions de la DPIV et la DDC. Le résultat de ces requêtes montre deux communiqués en 2003, deux en 2008, neuf en 2009, six en 2010 et treize en 2011.

1.2.3. Les rapports

Toute une série de rapports sont également en ligne sur le site Internet de la Confédération, principalement sur le site Internet de l'ODM, sous l'onglet affaires internationales – partenariats migratoires. Nous distinguons différents types de rapports retenus : Des rapports sur la coopération dans le cadre des partenariats migratoires ; les rapports dans le thème du dialogue international sur la migration ; des rapports des groupes de travail interdépartemental et leurs contributions respectives ; ainsi que les programmes d'action des différentes sections. L'accumulation des informations reçues dans les rapports va nous permettre de répondre aux questionnements concernant la compréhension interne de la construction du concept de partenariat migratoire, mais également sur l'engagement de la Suisse dans le dialogue international, tels qu'ils sont décrits dans ces rapports.

1.2.4. L'analyse des documents de l'administration fédérale

Pour analyser les documents de l'administration fédérale, nous avons procédé de la même manière pour chacun d'eux. Nous avons distingué des codes thématiques, en référence à nos sous-questions, que nous avons divisées en couleurs pour nous permettre de mieux classer nos données correspondantes à nos hypothèses. Les thèmes renvoient principalement à la construction interne du concept de partenariat migratoire. Nous dégageons des éléments liés à l'émergence du concept et aux bases légales, aux défis de la Suisse en matière de politique migratoire, à l'organisation interne dans la construction du concept, ainsi que les dynamiques de la coopération bilatérale. Ces documents nous aideront également à saisir les enjeux pour la Suisse dans la collaboration multilatérale, faisant référence aux questions liées à l'engagement de la Suisse sur la scène internationale.

1.3. Presse écrite

Les questions d'asile sont souvent au cœur de l'actualité médiatique. Nous avons créé un recueil d'articles de presse sur le thème des partenariats migratoires.

Nous avons recueilli quinze articles traitant des partenariats migratoires dans la presse nationale et, plus spécifiquement, dans la presse romande. Les sources de ces articles sont le site Internet de la Télévision Suisse Romande, Swissinfo, le journal Le Temps, 24 Heures, le Nouvelliste, 20 Minutes et le Matin. Nous avons également retranscrit un passage de l'émission Forum de la Radio Suisse Romande qui traitait de ce thème avec une interview de Simonetta Sommaruga, cheffe du Département fédéral de Justice et Police. Nous allons également utiliser deux journaux spécifiques : « Actualité Asile » et « Going Home ». Le premier est une publication d'ORS Service SA qui paraît quatre à six fois par an et qui décrit la situation actuelle dans le domaine de l'asile et des réfugiés. Le second est une newsletter trimestrielle de « Communication Aide au Retour » et de la mission suisse à Berne de l'Organisation internationale pour les migrations. En combinant les deux revues, nous cumulons dix articles traitant de notre thème.

Pour réaliser l'analyse de ces documents, nous avons procédé à la distinction et à la définition de thèmes, par un codage spécifique. Les thèmes soulevés par ces articles nous permettront de saisir les enjeux du concept tels qu'exprimés sur la scène nationale, dans le débat public.

Le recueil d'articles établis est une source d'information importante, mais il s'agit d'en donner quelques limites. La plupart des articles réalisés sont le fruit de journalistes et non pas de fonctionnaires travaillant à l'élaboration du concept. Il ne s'agit donc pas du discours officiel, mais de l'interprétation de journalistes sur le concept. Cependant, le choix des thèmes

soulevés va nous permettre de saisir les enjeux retenus localement dans l'instrument partenariats migratoires, dont il s'agira d'en analyser la portée.

1.4. Documents issus du champ académique

Les documents scientifiques sont des études préalablement menées sur le concept de partenariat migratoire en Suisse. L'ouvrage édité en 2011 par Rahel Kunz, Sandra Lavenex et Marion Panizzon intitulé « Multilayered Migration : The promise of partnership » nous est utile pour répondre à différents objectifs. Odile Rittener et al. font un point sur le développement de l'instrument en Suisse. Les auteurs de cet article sont des fonctionnaires de l'administration fédérale, spécifiquement de la DPIV du DFAE. Ce document devrait nous permettre de répondre aux objectifs liés à la construction interne du concept de partenariat migratoire et de distinguer les logiques présentes dans les discours officiels. De plus, Claire Potaux de l'OIM Berne, dresse un bilan de la collaboration entre l'organisation internationale et l'administration fédérale.

Une deuxième référence devrait nous permettre de cerner le contexte d'apparition et les enjeux pour la Suisse de la constitution de l'instrument partenariat migratoire. Il s'agit de l'étude réalisée à l'Université de Lucerne en 2011 sur l'analyse des partenariats migratoires entre la Suisse et la Serbie et entre la Suisse et la Bosnie-Herzégovine. Nous ferons état de cette recherche principalement dans nos questionnements relatifs à la collaboration bilatérale pour tâcher d'en dégager et en analyser les logiques en présence.

Un troisième et dernier article scientifique faisant référence à l'étude des partenariats migratoires en Suisse est l'analyse faite par Thérèse Liechti en 2008 dans l'annuaire suisse de politique de développement, qui pose la question d'une nouvelle approche de la Suisse en matière de gestion des migrations. Cette référence nous sera particulièrement utile dans la compréhension du contexte d'apparition des partenariats migratoires et des premières définitions données.

2. LES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS

Après l'analyse de documents, nous allons évoquer un deuxième type de méthode utilisée dans ce travail : Les entretiens semi-directifs avec des experts. L'entretien est ici pris comme une méthode complémentaire à l'analyse de documents, dans le but d'approfondir des connaissances étudiées et de souligner des imprécisions dans un discours. L'entretien est une méthode idéale pour analyser un problème précis : Ses données, les points de vue en présence, ses enjeux, les systèmes de relations, le fonctionnement d'une organisation ou encore pour reconstituer un processus d'action ou d'événements du passé (QUIVY et VAN CAMPENHOUDT 2006 : 175).

Nous avons procédé à deux entretiens, le premier avec une personne de la DPIV du DFAE et le deuxième avec la responsable du bureau de la mission suisse à Berne de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Nous avons mené les deux entretiens à l'aide d'une grille que nous avons préalablement établie¹. Nous avons élaboré des thèmes regroupant des questions et des sous-questions ouvertes, que nous avons distinguées en mots-clés pour une

¹ Les grilles d'entretiens se trouvent en annexe, n°1.1 et 1.2, pages 109-111.

plus grande clarté lors de l'entretien. Les deux entrevues visaient un objectif de compréhension différent.

Le premier s'est déroulé le 22 novembre 2011 dans les locaux du DFAE à Berne. L'entretien a duré 73 minutes et l'objectif de cette discussion était d'une part de clarifier certaines incompréhensions dans les rapports et autres documents de l'administration fédérale et de discuter de l'organisation interdépartementale. De plus, les thèmes des limites et du futur de l'instrument ont été longuement abordés.

Le deuxième entretien, lui, s'est déroulé par téléphone le 24 novembre 2011 et a duré 54 minutes. L'objectif était ici de saisir le rôle passé, présent et futur de l'organisation internationale dans la construction du concept en Suisse. Cet entretien s'est révélé extrêmement bénéfique au vu des changements rapides du statut attribué à l'OIM en l'espace de quelques mois.

Le premier entretien a été enregistré avec un enregistreur numérique. L'enregistrement est idéal dans ce cadre car il nous permet de rester totalement concentrés sur le fil du dialogue, sans se préoccuper de la prise de note immédiate. Cependant, dans les quelques minutes qui ont suivi l'entretien, une notification précise des éléments contextuels ou situationnels a été nécessaire. Nous avons ensuite procédé à la retranscription complète de l'entretien. Le codage s'est effectué sur le même modèle que le codage des documents de l'administration fédérale, colorés en fonction de nos hypothèses.

Le deuxième entretien s'est déroulé par téléphone et l'enregistrement s'en est vu perturbé. Les deux tiers de l'entretien ont pu être enregistré, alors que pour le dernier tiers nous avons été obligés de prendre des notes immédiatement. Cette prise de note soudaine n'a cependant pas altéré le bon déroulement de l'entretien. Dès la fin de la conversation téléphonique, une prise de note rapide a permis de reconstituer quasiment intégralement la discussion. Le codage s'est effectué de la même manière que pour le premier entretien et les autres documents, c'est-à-dire par couleurs en fonction des hypothèses de recherche.

3. BILAN ET BIAIS METHODOLOGIQUES

Dans le but de constituer une démarche aussi transparente que possible, nous allons conclure ce chapitre avec une autocritique des méthodes choisies et les biais possibles de notre démarche.

La première remarque fait référence aux documents issus des organisations internationales. Nous avons dû procéder à une sélection car, depuis quelques années, une multitude de processus similaires à ceux décrits se tiennent sur la scène internationale. Il nous était impossible de recenser tous les rapports et dialogues relatifs à notre sujet, cependant nous constatons une réelle diversité dans les choix établis, ce qui nous permet de dire que le panel choisi illustre de manière suffisante la dynamique vers une prétendue gouvernance globale des migrations et les principes défendus que nous voulons analyser dans ce travail.

Le deuxième biais évident concerne les entretiens et le faible nombre d'interlocuteurs. En effet, nous n'avons procédé qu'à deux entretiens. Nous pouvons évoquer plusieurs raisons pour expliciter ce manque. Tout d'abord, nous aurions aimé rencontrer une personne de l'ODM, mais lors de notre démarche de demande, celle-ci nous a été catégoriquement refusée, malgré une certaine insistance auprès de l'office. Un manque de temps des collaborateurs et une surcharge de travail ont été les raisons de leur refus. Cependant, les entretiens ne sont

pas notre principale source d'analyse et les documents très complets de l'administration fédérale, ainsi que l'entretien au DFAE, pourront probablement pallier à ce manque. La durée conséquente de l'entrevue et la qualité du contact établi au DFAE nous font penser que l'entretien unique effectué à la Confédération pourra répondre à nos interrogations, où l'entretien est venu compléter et vérifier l'information déjà reçue. Insistons peut-être quelques instants sur l'entretien à la Confédération qui peut également subir quelques biais. Lors de l'entretien, la personne a demandé à connaître mes questions dès l'entame de la rencontre et m'a ensuite servi un discours regroupant l'ensemble de mes interrogations. Un discours qui semble bien rôdé pour cette personne qui travaille depuis le début des négociations autour du concept de partenariat migratoire. Cependant, nous ne voyons pas forcément de problème face à ce biais, car nous cherchons à comprendre le discours politique officiel autour de la construction de l'instrument.

Toujours concernant les entretiens, nous aurions préféré rencontrer directement la personne de l'OIM, ce qui aurait facilité le dialogue et rendu plus pratique la retranscription. Cependant, le dernier tiers de l'entretien non enregistré n'apportait rien de particulièrement nouveau, mais soulignait un discours discuté préalablement. C'est pourquoi, malgré cette faille, nous avons pu pleinement profiter de cette entrevue.

Pour conclure, la diversité des sources recueillies forme un ensemble conséquent de matière analysable que nous jugeons assez documenté pour répondre à nos questions et ainsi confirmer ou démentir nos hypothèses préalablement établies.

Quatrième Partie

RÉSULTATS ET ANALYSE

Dès le début de ce travail, nous avons distingué deux niveaux dans la problématique de la gestion des migrations : Le niveau multilatéral de dialogue et le niveau local de mise en œuvre d'une politique spécifique. Nous gardons cette structure pour analyser et répondre à nos questions de départ qui se subdivisaient en deux axes. Nous allons, premièrement, nous concentrer sur le niveau multilatéral, en notant la prise de conscience pour des approches globales de gestion des migrations internationales et en établissant les principes et pratiques qui sont développés au travers de différents processus. L'engagement de la Suisse dans ces processus sera également soulevé, pour nous permettre à la fin de cette première partie, de répondre à nos questions relatives à la coopération multilatérale. Dans un deuxième temps, nous nous préoccupons précisément du concept de partenariat migratoire établi en Suisse. Il s'agira ici de comprendre l'émergence de la notion dans un contexte local, pour ensuite discuter de l'élaboration de cette notion, au travers de l'organisation interne au sein de l'administration fédérale. Nous nous intéresserons ensuite à la collaboration internationale dans le développement d'une approche partenariale. Finalement, c'est sur les limites et les perspectives futures que nous terminerons cette analyse.

A la fin de chaque partie, nous formulerons des conclusions intermédiaires, en avançant un bilan par rapport à nos questions de recherches. Pour terminer, nous synthétiserons nos résultats, pour essayer de répondre à nos différents questionnements qui s'interrogent sur les logiques en présence dans la construction d'un instrument jusqu'ici absent de la politique migratoire suisse.

COOPERATION MULTILATERALE

La coopération multilatérale dans le domaine de la gestion des migrations s'est vue intensifiée depuis quelques années déjà. Nous avons traité de ce thème dès l'entame de ce travail et nous allons maintenant tâcher d'en décrire les processus, d'en dégager les principes établis, ainsi que les « pratiques efficaces » développées au niveau du discours global. Nous allons ensuite approcher la coopération multilatérale sous l'angle de la Suisse, pour nous permettre d'évaluer notre première série d'hypothèses consacrées à la coopération multilatérale.

1. PRISE DE CONSCIENCE POUR DES APPROCHES GLOBALES DE GESTION DES MIGRATIONS INTERNATIONALES

La compréhension du phénomène migratoire s'est complexifiée. Dans les discours internationaux, la migration internationale est décrite comme étant devenue une réalité contemporaine, dans un phénomène de mondialisation, où le nombre de migrants a doublé en 45 ans. En 2000, ce nombre serait estimé à 175 millions de personnes. De nombreuses raisons expliquent l'ampleur de ces mouvements, comme notamment des changements politiques à l'intérieur des Etats, des systèmes mondiaux de communication intensifiés, des moyens de transports accessibles, ainsi que des disparités accentuées entre les Etats (AIGM 2005 : 85).

Une prise de conscience de la complexification des formes actuelles de la migration fait que cette thématique est décrite comme une réalité incontournable, où il est relaté que :

« L'on assiste de plus en plus souvent à la prise de conscience du fait que la migration internationale constitue par définition un phénomène transnational présentant des opportunités et des défis majeurs en termes de politique et de gestion. (...) S'il s'agissait de gérer les flux migratoires dans l'intérêt de tous, les approches isolées et unisectorielles du phénomène devraient être abandonnées au bénéfice d'approches plus globales ». (AIGM 2005 : 86).

Cette citation indique le positionnement du discours, marquant une insatisfaction face à des politiques unilatérales, qui s'orienteraient vers le développement d'approches globales de gestion de la migration. De plus, nous constatons également que la migration est présentée comme possédant des opportunités, éléments nouvellement cités en référence au thème migratoire. Tirer avantage des bénéfices de la migration est en lien direct avec l'optimisme institutionnaliste qui prévaut aujourd'hui, comme nous l'indiquait Nyberg-Sorensen et Van Hear que nous développons en problématique de ce travail.

La volonté de développer des approches globale dans la gestion des migrations se réalise à travers de nombreux processus, d'initiatives mondiales et de rencontres informelles, qui se sont intensifiés depuis le début des années 2000. Nous avons fait le choix d'en développer quatre : l'Initiative de Berne et l'Agenda International pour la gestion des migrations, la Commission mondiale pour les migrations internationales, le Dialogue de haut niveau sur la migration internationale et le développement et, enfin, le Forum mondial sur la migration et le développement. Le choix d'étudier ces quatre processus se justifie car ce sont justement ceux-ci qui sont cités majoritairement dans les rapports de l'administration fédérale qui abordent le concept de partenariat migratoire. Nous maintenant tâcher d'en décrire les processus.

1.1. L'Initiative de Berne et l'Agenda international pour la gestion des migrations : Perceptions communes et pratiques efficaces

L'Initiative de Berne est un processus consultatif lancé en 2001 par l'Office fédéral des réfugiés (devenu par la suite l'Office fédéral des migrations), suite à un besoin perçu d'acquérir une meilleure coopération entre les Etats dans le domaine de la migration. Il est exprimé que :

« Les politiques nationales et les flux globaux interagissent. Une coopération internationale judicieuse peut contribuer à rendre plus efficace la lutte contre les conséquences néfastes de la migration et à ce niveau tirer parti de ses effets positifs ». (Rapport pour la paix, les droits humains et la sécurité 2011 : 26).

Ce processus insiste sur la nécessité d'une action concertée entre les pays d'origine de destination et de transit, pour une gestion de la migration par la coopération interétatique basée sur le dialogue. Une deuxième conférence intitulée « The Berne Initiative Consultations » s'est tenue en juillet 2003 avec la participation de soixante experts internationaux. Cette rencontre avait pour but de débattre des moyens et des mesures pour établir une coopération interétatique efficace (Communiqué 25.06.2003). Après de nombreuses consultations régionales dans le monde entier, les représentants de cent vingt pays et d'organisations internationales se sont mis d'accord sur des principes communs, ce qui a débouché sur l'élaboration de l'Agenda international pour la gestion des migrations en décembre 2004. Cet Agenda est présenté comme un système de référence englobant les points d'entente et les « pratiques efficaces » en matière de gestion de la migration

(Communiqué 9.12.2004). Monsieur Gnesa, à l'époque directeur de l'Office fédéral des migrations, en a rédigé la préface. Il y souligne un besoin de fixer une orientation commune dans la gestion des migrations avec des principes de partenariats, d'équilibre et de prévisibilité. Il ajoute que cet Agenda est le reflet des perceptions des experts et praticiens de tous les gouvernants exerçant sur la scène migratoire. L'accent est porté sur :

« L'obtention d'un instrument de travail utile et susceptible de donner lieu à une application dynamique, pouvant servir de modèle pour l'élaboration de systèmes migratoires nationaux, d'inspiration pour les débats nationaux, régionaux et mondiaux sur la question migratoire, et d'instruments de formation dans le cadre de projets de renforcement de potentiel ». (AIGM 2005 : 78).

Nous voyons que cet Agenda est perçu comme la formalisation d'un modèle de base, dans l'optique d'être diffusé à une échelle locale. Regardons maintenant les perceptions du phénomène de gestion de la migration et les « bonnes pratiques » élaborées. Mentionnons que ce dialogue est informel et qu'il n'a pas force de loi, mais reste toutefois encore aujourd'hui un document de référence en matière de gestion des flux migratoires.

L'argumentation développée dans l'Agenda est très explicite et indique de manière claire et systématique la manière dont les Etats devraient formuler leur politique nationale et les principes clés sur lesquels la fonder. Le document fait état de vingt points d'entente significatifs, qui sont relatés dans le tableau ci-dessous :

Figure 1: Perceptions communes de la gestion des migrations internationales.

1. Les mouvements constants de population par-delà les frontières font partie intégrante du processus de mondialisation rapide auquel nous assistons aujourd'hui.
2. La gestion humaine et ordonnée des migrations est dans l'intérêt tant des Etats que des migrants.
3. La responsabilité première de la gestion des migrations incombe aux Etats: chaque Etat a le droit et le devoir d'élaborer son propre cadre juridique en matière migratoire et de protéger la sécurité et le bien-être de sa population, en accord avec les normes et les principes internationaux en vigueur.
4. Selon le droit coutumier international et les instruments juridiques en vigueur, les Etats sont tenus de protéger et de respecter les droits humains de tous les migrants, indépendamment de leur statut; les besoins spéciaux des femmes et des enfants, des personnes âgées et des handicapés requièrent une attention particulière. De même, l'on attend des migrants qu'ils se conforment aux lois du pays d'accueil.
5. Tous les Etats ont un intérêt partagé au renforcement de la coopération dans le domaine des migrations internationales, cette coopération devant permettre d'en tirer le maximum de profit mutuel.
6. La mise en œuvre de politiques migratoires nationales globales et cohérentes est un élément clef de toute politique migratoire internationale efficace et de la coopération dans ce domaine. Un appui en termes de renforcement des capacités des Etats ne disposant pas des ressources appropriées ou des structures ou du savoir-faire requis peut constituer un apport utile à cet égard.
7. Les instruments bilatéraux, régionaux et mondiaux pertinents constituent un solide point de départ pour l'élaboration d'approches concertées de la gestion des migrations.
8. L'observation des principes applicables en matière de droits humains internationaux et des lois régissant le traitement des réfugiés, l'aide humanitaire, les travailleurs immigrés et la criminalité transnationale organisée fait partie intégrante de tout système de gestion des migrations, que ce soit au niveau national, régional ou international.
9. La coopération et le dialogue entre toutes les parties prenantes intéressées, et en particulier les gouvernements, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales, la société civile, y compris les associations de migrants, les organisations patronales et syndicales,

- de même que les médias, sont des éléments importants de tout partenariat efficace de gestion des migrations et de l'élaboration de politiques d'ensemble équilibrées en la matière.
10. Les processus consultatifs bilatéraux, régionaux et interrégionaux sont au cœur de la mise en place de tout dispositif de gestion concertée des migrations et contribuent à la coopération au niveau mondial.
 11. Une gestion efficace des migrations s'obtient par la prise en compte équilibrée des facteurs économiques, sociaux, politiques, humanitaires, environnementaux et de développement, compte tenu des causes profondes qui sont à l'origine des flux migratoires.
 12. Il existe une relation étroite entre la migration et le développement; si elle est correctement gérée, cette relation peut contribuer au développement des Etats et de leurs populations.
 13. La création de filières adéquates de migration régulière est un élément essentiel de toute approche d'ensemble de la gestion des migrations.
 14. La prévention et l'infléchissement de la migration irrégulière sont une responsabilité partagée de tous les Etats, avec l'appui des autres parties prenantes.
 15. D'avantages d'efforts doivent être faits pour lutter contre la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants et d'autres formes de criminalité internationale dont sont victimes les migrants, et pour apporter un soutien aux victimes.
 16. L'intégration des immigrés favorise la cohésion sociale et la stabilité politique, permet de tirer le meilleur parti possible de leur présence et contribue à désamorcer les tendances racistes et xénophobes.
 17. La famille est l'unité de base de la société et, en tant que telle, mérite une attention particulière. Dans le contexte migratoire, la séparation des familles est un obstacle à l'intégration, alors qu'une politique favorisant le regroupement familial peut contribuer à produire le maximum d'effets positifs en termes d'intégration sociale et culturelle des migrants dans les communautés d'accueil.
 18. La diffusion d'informations précises, objectives et détaillées sur les politiques et les procédures migratoires permet aux migrants de prendre des décisions en connaissance de cause. Cette information doit circuler afin d'informer le grand public et de faire en sorte que les sociétés d'accueil aient une perception positive de la migration et des migrants.
 19. La collecte systématique, l'analyse et l'échange de données précises, comparables et communiquées en temps opportun sur tous les aspects de la migration, sans porter atteinte au droit à la confidentialité, sont importants pour la gestion des migrations aux niveaux national, régional et international.
 20. La recherche sur tous les aspects de la migration s'impose pour mieux comprendre les causes et les conséquences de la migration internationale dans l'optique de prises de décisions efficaces.

(L'Agenda international pour la gestion des migrations, Berne, décembre 2004, pages 93-95).

Nous voyons que ces différents points font tout d'abord référence au principe central de la souveraineté nationale, c'est-à-dire de responsabilité étatique en matière de gestion de la migration. Le respect des droits humains constitue une partie essentielle de ces perceptions, et est considéré comme base pour toute politique nationale et internationale. Ensuite, nous notons que le discours fait référence à l'état de la migration comme partie intégrante de la mondialisation, où une gestion cohérente et équilibrée est décrite comme étant bénéfique pour tous les Etats, mais également pour les migrants. La coopération interétatique est donc défendue comme étant dans l'intérêt de tous, pour permettre de tirer profit des avantages de la migration. Les instruments bilatéraux sont d'ailleurs perçus comme point de départ à une approche concertée de la gestion, où un dialogue entre toutes les parties est valorisé. Dans cette collaboration, une prise en compte de l'ensemble des facteurs liés au phénomène migratoire (économiques, sociaux, politiques, humanitaires, environnementaux) est explicitée comme essentielle dans une approche cohérente, dans laquelle nous relevons une insistance sur le lien entre migration et développement. Par la suite, il est indiqué que la prévention de la migration irrégulière est une responsabilité de tous les Etats, qui se doivent de participer au processus de développement de canaux légaux de la migration. Pour terminer cet aperçu des

perceptions, notons encore un aspect lié à la diffusion et l'échange d'information entre les pays comme faisant partie intégrante d'une politique cohérente et concertée de la gestion des migrations (AIGM 2004 : 93-5).

Des « pratiques efficaces » s'inscrivant dans la continuité de ces perceptions sont élaborées, et sont décrites comme reflétant les préoccupations des Etats, montrant la volonté de développer des approches d'ensemble. Nous allons ici en développer quelques-unes, qui devraient nous donner des éléments de compréhension pour notre objet d'étude. Nous commençons avec la coopération internationale, où l'intégration de tous les partenaires est considérée comme essentielle pour relever efficacement les défis et saisir les opportunités de la migration. Cette coopération peut prendre de multiples formes, comme le dialogue entre les Etats. Dans cette pratique, une identification des questions clés et des intérêts communs doit être discutée pour agir efficacement et de manière coordonnée. Une autre forme de coopération examinée est les partenariats de gestion des migrations, qui insiste sur un partage des responsabilités entre les Etats dans le fait migratoire. Dans ce domaine, les « bonnes pratiques » se positionnent dans un dialogue fondé sur l'échange d'informations, sur l'exploration des rôles et des contributions possibles entre deux pays, mais également sur un examen relatif à des accords bilatéraux dans les thèmes des visas, du retour et de l'aide technique par exemple. Un deuxième chapitre s'intéresse aux politiques migratoires nationales. Ici, il est noté que la problématique des migrations est liée à de nombreux départements et qu'il est essentiel de les lier pour adopter une stratégie de gestion des flux cohérente et équilibrée entre des intérêts variés (AIGM 2004 : 97-102).

Les pratiques de coopération internationale, qui soulignent une approche de partenariat ainsi que la nécessité de lier les départements en lien avec la migration dans l'organisation interne, sont vues comme déterminantes pour élaborer une approche cohérente. Dans la suite du document, il est développé de nombreuses « bonnes pratiques » à suivre, concernant notamment la migration régulière, temporaire, permanente, irrégulière. Des pratiques relatives à l'intégration, aux droits humains, au retour, au renforcement des capacités, au couple migration et développement, au soutien des diasporas, ou encore à la sécurité nationale et internationale sont autant de recommandations pour :

« Être utilisées par les Etats [pour créer] des instruments d'évaluation pour le réexamen ou l'affinement de leurs politiques migratoires nationales, et par les praticiens de la migration comme outil de formation ou de renforcement de potentiel. Il peut servir à faciliter la mise en place de structures administratives, l'attribution de responsabilités et le renforcement de la coopération entre administration au niveau national ». (AIGM 2004 : 82).

Ce document est donc compris comme un outil pour aider les gouvernements dans l'élaboration de leur stratégie migratoire, où sont décrites les pratiques perçues comme efficaces, basées sur la constitution de points d'entente concernant le phénomène migratoire.

Pour conclure, et dans un autre registre, nous pouvons rappeler que cet Agenda a été lancé à l'initiative de l'Office fédéral des réfugiés. La Suisse a non seulement soutenu, mais a aussi donné l'impulsion à ce processus et organisé des rencontres informelles entre 2001 et 2004, où il est exprimé dans les discours que :

« En accordant son appui à l'Initiative de Berne, le Conseil fédéral a souligné aujourd'hui l'importance d'un dialogue multilatéral en matière de migration, permettant ainsi de poursuivre l'objectif d'instauration d'une coopération interétatique efficace ». (Communiqué 25.06.2003).

1.2. La Commission mondiale pour les migrations internationales

Un deuxième processus important est la Commission mondiale pour les migrations internationales. L'ancien secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, qualifie le phénomène migratoire comme une nouvelle priorité de la communauté internationale. En 2003, la Commission est créée pour poursuivre trois objectifs : Souligner les aspects positifs de la migration, mettre en évidence les lacunes que comporte le débat international sur les migrations et, enfin, formuler des propositions concrètes pour une action concertée. Le rapport qui suit est décrit comme ayant valeur de référence pour les gouvernements, dans le champ de la gestion des migrations et du dialogue international (MONA 2008 : 194). En 2005, la Commission publie un rapport intitulé : « Les migrations dans un monde interconnecté : Nouvelles perspectives d'actions ». Un chapitre est spécifiquement dédié à la gouvernance des migrations internationales, où sont élaborées septante-deux points de recommandations. Nous allons ici décrire quelques principes clés tirés de ce document. La migration y est tout d'abord présentée comme un phénomène complexe, réunissant une multitude d'acteurs ayant des intérêts divergents. Ce constat amène principalement quatre défis en matière de gouvernance, qui sont rapportés en termes de : cohérence, de coordination interne (au sein du gouvernement), de capacités et de coopération entre les Etats.

Le principe de souveraineté nationale est encore une fois explicité. Une section sur l'Etat et les institutions relève la nécessité d'établir des politiques cohérentes, basées sur des objectifs qui respectent le droit international et qui soient efficacement coordonnées au niveau interne (CMMI 2005 : 71-86).

1.3. Le Dialogue de haut niveau sur la migration internationale et le développement

Un troisième processus de référence est le Dialogue de haut niveau sur la migration internationale et le développement, qui s'est tenu en 2006. Il s'agit du premier débat de niveau ministériel dans le cadre des Nations unies consacré au phénomène migratoire et, plus spécifiquement, aux interactions entre migration et développement. Ce Dialogue est considéré comme représentant une étape importante dans la visibilité de la question des migrations et de son potentiel pour le développement (DFAE 2011 : Dialogue international sur la migration).

Le rapport et les recommandations de la CMMI de 2005 a nourri la réflexion des participants de ce dialogue. Plusieurs postulats sont sortis des discussions : La reconnaissance du lien entre migration et développement, la migration est indiscutablement liée à l'emploi, la volonté de combattre les aspects négatifs de la migration et de sauvegarder les droits des migrants, encourager la coopération et les partenariats. L'aspect de la coopération bilatérale est particulièrement développé dans le résumé du dialogue. La coopération est décrite comme devant être officialisée au travers d'accords bilatéraux dans le but de créer des conditions propices au développement de la migration régulière. Cette approche offre la possibilité aux

Etats de formuler des politiques souples et variables selon les intérêts des pays concernés, qui devraient cependant être respectueux du droit international (MONA 2008 : 195).

Pour conclure ce processus, nous pouvons relever que, dans le discours officiel, la Suisse est considérée comme un pays ayant montré un investissement important pour inscrire la problématique de la migration dans l'agenda de l'ONU. De plus :

« C'est en partie grâce à son investissement qu'aura lieu, dans le cadre de l'Assemblée générale, l'organisation en 2011 d'un dialogue informel et en 2013 d'un autre dialogue de haut niveau (ministériel) sur la migration et le développement ». (DFAE Dialogue international 2011).

1.4. Le Forum mondial sur la migration et le développement

Le quatrième et dernier processus mentionné est le Forum mondial sur la migration et le développement. Ce forum intergouvernemental fait suite au Dialogue de haut niveau, où la volonté a été de donner suite aux constats élaborés, en créant un forum informel sur le thème de la migration et du développement. Une rencontre annuelle est prévue avec un tournus de présidence entre les Etats, sur une base volontaire et non contraignante. La description des objectifs de ce forum est montrée comme voulant trouver des solutions pragmatiques à ce thème complexe et débattu et de poursuivre le dialogue sur la scène internationale, ainsi que de permettre un échange d'expériences (MONA 2008 : 195). En 2010, la quatrième édition du Forum s'est tenue au Mexique, où cinquante pays ont discuté du renforcement de la collaboration en matière de migration. Cette plate-forme informelle a également pour but avoué de changer la perception des migrations, qui est souvent perçue comme un problème (Communiqué 10.11.2010).

La Suisse est considérée comme particulièrement active dans l'orientation du Forum mondial sur la migration et le développement, en étant membre du comité de pilotage. En 2010, lors de la rencontre annuelle au Mexique, la Suisse y était représentée par une délégation interdépartementale. En collaboration avec l'Argentine et le Kenya, elle a dirigé une table ronde sur le thème des nouveaux instruments permettant la saisie d'informations dans le domaine de la migration et du développement. Elle a, de plus, participé à la table ronde sur les partenariats migratoires. En 2011, la Suisse a présidé le Forum. Elle sera à ce titre responsable de l'évaluation globale des activités du Forum depuis sa création qui remonte aujourd'hui à quatre ans (Communiqué 10.11.2010). L'accent de cette présidence a été mis sur les échanges entre les différents pays, dans une approche participative et centrée sur l'action concrète. Précisément, et contrairement aux années précédentes, la Suisse a organisé plusieurs rencontres d'envergure importante à travers le monde. Ces conférences ont regroupé de nombreux Etats, mais également des organisations internationales, ainsi que des acteurs de la société civile, dans le but de préserver une collaboration sous forme de partenariat (Communiqué 18.02.2011). Ces dialogues permettent :

« D'échanger des expériences concrètes, [servent] à instaurer la confiance entre les Etats, à créer des réseaux d'expertise et à harmoniser entre les pays des positions divergentes. Les discussions ont contribué à mieux appréhender la complexité du sujet et à montrer aux participants, par la transmission de pratiques concrètes, comment formuler des stratégies cohérentes afin de réguler efficacement et avantageusement la migration ». (Communiqué 18.10.2011).

La fin de la présidence de la Suisse a été marquée par une rencontre à Genève qui a été inaugurée par la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga. Elle a réaffirmé l'intérêt de la Suisse de se mobiliser au

niveau mondial, en soulignant le rôle du Forum dans la poursuite du dialogue international comme plate-forme importante d'échanges dans la construction des partenariats migratoires. La Suisse, représentée par l'ODM, le DFAE et la DDC, relate un bilan positif :

« Elle a eu la chance extraordinaire de jouer un rôle déterminant dans l'organisation du dialogue multilatéral sur la migration et le développement. Ce faisant, elle est parvenue à approfondir la coopération avec les Etats qui revêtent pour elle un intérêt particulier en matière de migration et de développement. L'adoption d'une approche novatrice et de mesures efficaces a permis à la Suisse de se profiler dans ce domaine ». (Communiqué 01.12.2011).

1.5. Conclusion des processus internationaux discutés

Cet exposé non-exhaustif des processus internationaux nous permet de mettre en lumière quelques éléments clés. Premièrement, nous constatons que tous ces processus prennent forme en énonçant de nombreuses recommandations, sans valeur contraignante, mais représentent principalement des plates-formes informelles, avec une visée d'échange d'informations et de diffusion de bonnes pratiques (KUNZ et al. 2011 : 3). La volonté exprimée est de lier des intérêts variés rattachés à la migration – le commerce, la sécurité et le développement – dans un paquet compréhensif, avec pour but de maximiser les bénéfices de la migration et d'en diminuer les aspects néfastes (KUNZ et al. 2011 : 2).

Ces processus sont jugés dans les discours comme contribuant au développement d'une compréhension commune de la migration au niveau mondial. Les principes de souveraineté nationale, de respects des normes internationales, notamment en termes de droits humains, sont des éléments cités dans chacun des rapports. Le développement de politiques cohérentes, concertées et équilibrées est largement discuté et explicité comme étant pour le bénéfice de tous, avec une valorisation des instruments bilatéraux comme point de départ d'une approche globale. Nous voyons également que la migration est présentée comme possédant des opportunités à conditions qu'elle soit gérée de manière efficace. La migration regroupe de nombreux aspects (migration régulière, irrégulière, des aspects humanitaire, ou encore de protection par exemple) et, dans le développement d'une approche cohérente, il est vu nécessaire de les associer dans la formulation des politiques. Cet élément conduit à la coopération interne entre les départements concernés pour établir une stratégie cohérente. La collaboration internationale ainsi que la coordination interne apparaissent dans ces processus comme étant les éléments centraux d'une approche globale, mais aussi dans une optique de partage des responsabilités. Nous avons également montré le rôle de la Suisse dans ces processus.

Il est finalement intéressant de constater qu'une pratique efficace particulièrement reconnue est l'approche partenariale pour gérer les migrations de manière efficace. De nombreuses initiatives partenariales se sont développées à large échelle. Comme le note Groff dans un rapport pour la Commission Mondiale des migrations internationales, ces approches se sont répandues : La Belgique lance des campagnes de prévention et d'informations au Kazakhstan ; la France développe des programmes de migration au travers de la coopération économique ; l'Italie collabore avec l'OIM pour créer un projet pilote de recrutement et d'opportunité de travail en Albanie ; la Suède crée la « Göteborg initiative » pour promouvoir notamment les initiatives de migrants en Somalie et en Bosnie, mais aussi pour permettre la réinstallation durable et contribuer au développement des pays d'origine (GROFF 2005 : 9). Le partenariat européen pour la mobilité est un exemple type dans lequel la Commission européenne cherche à mettre en place une migration circulaire pour faciliter le mouvement de

ressortissants de pays tiers (europa.eu). Les Etats-Unis et le Mexique sont, de plus, un autre exemple dans lesquelles sont développées des approches partenariales.

2. ENGAGEMENT DE LA SUISSE DANS LES PROCESSUS INTERNATIONAUX

Le Département fédéral des Affaires étrangères coordonne l'engagement de la Suisse sur la scène internationale en :

« S'efforçant de changer l'optique dans laquelle est perçue la question de la migration internationale : Il importe que la migration ne soit pas perçue uniquement comme un problème – notamment pour les pays d'immigration – mais aussi comme une source d'opportunités tant pour les pays d'origine que pour les pays de destination ». (Rapport pour la paix, les droits humains et la sécurité 2011 : 26).

Dans ce discours, nous remarquons un accent sur la vision donnée à la migration. En effet, celle-ci est décrite comme possédant des opportunités, pour tous les pays impliqués. Le rôle de la Suisse, comme contribuant aux dynamiques de dialogue, est relevé, où il est noté que :

« La Suisse joue un rôle clé dans le discours international et cette année, c'est nous qui donnons le ton du discours avec la présidence du Forum mondial sur la migration et le développement, mais nous jouons aussi un rôle clé dans les questions onusiennes » (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

Dans les organisations internationales relatives au domaine de la migration, la Suisse est notamment partenaire de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (HCR), du Département des affaires économiques et sociale des Nations-Unies (UN-DESA). Des organisations qui sont regroupées depuis 2007 dans le Groupe mondial sur la migration (GMG). De plus, elle participe à des processus régionaux tels que le Conseil de l'Europe ou encore l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) (DFAE : Dialogue international sur la migration). Pour compléter, notons encore que la Suisse s'investit dans de nombreux organes et forums, comme le projet « Construire des partenariats de migration » lancé par la République tchèque, qui vise à intégrer les pays voisins orientaux de l'UE dans des partenariats migratoires globaux (Objet parlementaire 19.05.2010).

La participation de la Suisse au niveau de la coopération multilatérale est notamment considérée, dans les discours, comme primordiale dans la défense de ses intérêts sur la scène internationale, dans laquelle :

« Le Conseil fédéral reconnaît l'importance de la politique migratoire internationale, il estime que la Suisse doit s'investir encore davantage dans ce domaine afin de mieux faire valoir ses intérêts » (Objet parlementaire 11.06.2010).

C'est également des questions de crédibilité dans la formulation des politiques migratoires qui sont évoquées car :

« Au-delà de l'efficacité de la politique migratoire, il en va de la crédibilité de la Suisse sur la scène internationale et vis-à-vis de ses partenaires bilatéraux ». (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 1).

Et, finalement, nous notons des éléments liés au prestige de la Suisse. En effet, la revendication d'une forte tradition humanitaire est justifiée, où il est noté que :

« Ces dernière décennies, la Suisse a maintes fois fait preuve de son engagement désintéressé et de sa solidarité. La Suisse est un pays qui a une longue et solide tradition humanitaire, et continue de revendiquer cette tradition ».
(Communiqué 20.01.2011).

3. BILAN DE LA COLLABORATION MULTILATERALE

Pour conclure cette partie, nous pouvons répondre à certaines hypothèses liées à la coopération multilatérale. Nous posons premièrement une question relative au rôle des initiatives mondiales dans la prise de conscience internationale pour le développement d'approches globales dans la gestion des migrations internationales. Nous pouvons ici confirmer notamment notre hypothèse du constat d'un rôle croissant des organisations internationales dans le domaine de la migration, contribuant au développement d'une culture globale, où la migration transnationale est perçue comme nécessitant la concertation multilatérale, dans une perspective englobant les domaines de la migration. Le renforcement de cette culture globale pour le développement d'approches coopératives est relativement récent dans le domaine des migrations, qui est née en réaction à une crise perçue par les Etats du Nord face à l'incapacité d'un contrôle unilatéral de la migration internationale, comme nous l'indiquait Pécoud et Geiger. L'importance prise des organes internationaux dans l'établissement de modèles globaux confirme également notre hypothèse. Nous pouvons aussi trouver des logiques qui font référence aux théories des politiques migratoires issues des relations internationales et notamment dans l'approche développée par les néo-libéraux institutionnalistes. En effet, ils soutiennent que les institutions internationales aident à surmonter les dilemmes d'intérêts communs, en facilitant la coopération et la coordination des acteurs étatiques. Ce processus est également remarqué dans notre cas. Face à une insatisfaction de certains Etats dans des approches unilatérales, la création de plates-formes internationales permet la réunion et l'échange entre les pays pour tenter de trouver une réponse à un problème décrit comme commun. La *World Policy Theory* postulait un rôle croissant d'institutions mondiales, d'organisations internationales, tout comme l'émergence d'une culture globale de plus en plus commune. Nous percevons donc, dans ce débat, un fort développement d'initiatives globales depuis les années 2000, élaborant des principes décrits comme communs et une série de « bonnes pratiques », qui participent à la formation d'un discours global, présenté comme étant le résultat d'un large consensus. Nous constatons le renforcement d'une culture globale dans la perception de la migration, comme présentant des défis, mais aussi des opportunités. Nous remarquons également un discours de légitimité. Monsieur Gnesa, en affirmant que l'Agenda international pour la gestion des migrations, est le reflet des perceptions des experts et des praticiens exerçant sur la scène internationale, légitime ces nouvelles approches, comme étant reconnues par tous, ou du moins comme résultant d'un large consensus. Ces perceptions sont liées à des principes décrits comme universellement établis, qui amènent à la composition de pratiques de gestion applicables par tous les gouvernements. Ces pratiques agencées sur la scène internationale se cristallisent en modèles, qui indiquent aux gouvernements comment ils doivent se comporter face aux défis de la gestion de la migration, dans le développement de principes de « bonne gouvernance » : *« IGO's perform a wide range of migration-related activities. They can play an influential role in shaping governments decisions, for example, by producing knowledge and analysis deemed relevant to better managing migration by providing 'scientific', 'technical'*

or 'managerial' expertise to states, or by facilitating the exchange of information » (GEIGER and PECOUD 2010 : 5).

La deuxième question posée faisait référence à l'établissement de principes globalement applicables dans la gestion des migrations. Le principe de souveraineté nationale prime en matière de gestion et n'est nullement remis en question. Dans la présentation de la *World Policy Theory*, nous indiquions que l'Etat est l'acteur légitime pour répondre aux préoccupations soulevées sur la scène internationale et, s'il les nie, sa légitimité s'en verrait entachée. Ensuite, l'insatisfaction face aux approches unilatérales a amené au constat d'une responsabilité partagée dans la gestion de la migration. Les principes décrits sont établis comme étant universellement applicables et les pratiques déduites possèdent alors un fort capital de légitimité. Ces pratiques construites sur la scène internationale sont constituées en modèles globaux qui vont ensuite définir et légitimer les agendas locaux. Nous constatons encore que la coopération multilatérale apparaît comme un niveau de collaboration qui permet de concilier les principes de souveraineté nationale et de responsabilité partagée.

Nous posons finalement la question de l'engagement de la Suisse dans la coopération multilatérale. De par son statut relatif à sa forte tradition humanitaire considéré comme prestigieux, la Suisse est décrite dans les discours comme devant préserver son crédit sur la scène internationale, en adhérant à ces préceptes qui lui confèrent une légitimité reconnue. Cependant, en constatant le fort engagement de la Suisse dans la construction de solutions exogènes, nous nuancions notre hypothèse d'un simple suivisme face à des revendications internationales. En effet, l'engagement décrit sur la scène internationale, notamment avec l'Initiative de Berne, légitime la perpétuation du caractère novateur de la Suisse dans le développement de politiques pionnières en matière de gestion des migrations.

Nous concluons donc cette partie en notant l'émergence d'une culture globale autour de la compréhension commune de la gestion des migrations internationales et la constitution de bonnes pratiques fondée sur des principes présentés comme universellement reconnus. Nous avons souligné des logiques de légitimité dans la construction d'un discours global, dans lequel les principes seraient reconnus par tous. C'est aussi des logiques de légitimité que nous pouvons retrouver dans l'engagement de la Suisse, dans lesquelles elle perpétue son statut décrit comme novateur, dans l'adhésion aux préceptes établis globalement ainsi que dans la participation à ces processus internationaux.

LES PARTENARIATS MIGRATOIRES EN SUISSE

Nous allons maintenant nous concentrer sur la seconde partie de notre analyse, qui se focalise sur l'instrument partenariat migratoire, où nous posons l'hypothèse que la construction de cet instrument est une des réponses institutionnelles de la Suisse face à une demande internationale pour le développement d'approches globales, cohérentes et équilibrées entre des intérêts variés. Nous posons également l'hypothèse d'une réponse institutionnelle face à des difficultés rencontrées, notamment dans le domaine de l'asile. Nous allons donc étudier le positionnement de la Suisse dans la formulation de sa politique migratoire extérieure.

La première partie est consacrée à la mise en évidence des facteurs ayant conduit à l'institutionnalisation des partenariats migratoires. Ensuite, nous aborderons l'organisation interne au sein du gouvernement, ainsi que la collaboration internationale, comme incarnation dans le développement d'une approche globale dans la gestion des migrations.

1. EMERGENCE DE LA NOTION DE PARTENARIAT MIGRATOIRE EN SUISSE : ELABORATION DU CONCEPT

Plusieurs éléments successifs ont amené à l'inscription du concept de partenariat migratoire dans la Loi fédérale sur les Etrangers entrée en vigueur en 2008. Nous allons expliciter tout d'abord les différents facteurs ayant conduit à l'institutionnalisation de la notion, pour ensuite décrire son ancrage juridique, en insistant finalement sur la négociation du concept. A la fin de cette partie, nous serons à même de répondre à notre première question, qui s'intéressait aux éléments internes dans l'émergence d'un instrument jusqu'alors inexistant de la politique migratoire suisse.

1.1. Facteurs ayant conduit à l'institutionnalisation des partenariats migratoires

En 2003, la constatation est faite que l'Office fédéral des migrations se retrouve face à de multiples difficultés dans l'application de mesures, notamment dans l'exécution des renvois des requérants d'asile déboutés. Ce principal problème identifié est relatif au manque de coopération des Etats d'origine dans la réadmission de leurs ressortissants (Communiqué 16.04.2003) :

« L'ODM s'est retrouvée bloquée dans ses négociations d'accords de réadmission avec les pays d'origine qui refusent de parler que de ça (...). L'origine [des partenariats], c'est la prise de conscience que le DFJP, la Suisse du coup, a un intérêt à avoir des accords de réadmission et de pouvoir avoir une collaboration effective dans le domaine du retour, avec toutes sortes de pays d'origine. C'est impossible pour un Etat de négocier sur un point aussi sensible sans entrer en matière dans d'autres intérêts avec ce pays d'origine ». (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

Nous pouvons faire ici plusieurs constats. Tout d'abord, nous voyons que la Suisse s'est retrouvée face à des limites dans sa gestion unilatérale de la migration, où les mesures de renvois sont perçues comme insuffisamment efficaces. En effet, il est décrit que le Conseil fédéral constate que les instruments existants en matière d'asile, l'aide au retour et l'aide structurelle, ont des marges de manœuvres limitées, des contraintes de politique intérieure et extérieures, en montrant ainsi des défaillances dans l'exécution des renvois (LIECHTI et BUDOWSKI 2008 : 216). La collaboration défaillante avec les Etats d'origine et la

revendication de ceux-ci de ne plus négocier uniquement sur cet aspect a amené le Conseil fédéral à rechercher de nouvelles solutions. Les difficultés rencontrées dans l'exécution des renvois des requérants d'asile déboutés est une question que nous avons relevée comme significative dans les débats publics internes. Premièrement, dans la presse nationale, le rapatriement des requérants déboutés est considéré comme une question sensible et médiatiquement très représentée. En effet, plus des trois quart des articles de presse de notre corpus traitent de la question des accords de réadmission. De plus, cet aspect du retour est également délicat au sein du Parlement, où plus de la moitié des auteurs des motions recueillies s'interrogent sur l'efficacité des accords de renvoi des requérants d'asile déboutés.

Suite à ces difficultés, le Conseil fédéral mandate le groupe de travail interdépartemental : « Politique étrangère dans le domaine des migrations et du retour » (IDAG Migration), qui est chargé d'étudier la possibilité d'utiliser des instruments de politique extérieure dans le domaine de la migration et du retour. Ce groupe est composé des représentants de haut niveau de tous les départements concernés par les questions migratoires, sous la direction du Département fédéral de justice et police (DFJP) et du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (Dialogue international sur la migration 2008 : 3). Le rapport du groupe, approuvé en 2004 par le Conseil fédéral, fait état de plusieurs constatations et notamment que :

« La Suisse doit, dans la mesure du possible, entretenir des relations avec des partenaires dans le domaine migratoire dans les pays de provenance et les Etats de transit. Ce faisant, elle vise à une conciliation des intérêts dans le contexte des problèmes posés par l'émigration, l'immigration et la réadmission ». (Rapport IDAG Migration 2004 : 1).

La conciliation de tous les intérêts de la migration dans les négociations est alors apparue comme point central dans la collaboration avec les pays d'origine. Dans un article rédigé par des membres de l'administration fédérale, il est décrit que cette dynamique nouvelle a permis de voir apparaître pour la première fois le concept de partenariat migratoire en Suisse (RITTENER et al. 2011 : 252). Réunir des intérêts nécessite de lier tous les départements ayant des liens avec le domaine de la migration. A ce moment-là, nous citons principalement l'Office fédéral des migrations (ODM) et la Division politique IV (DPIV) du DFAE, les deux offices principaux impliqués dans le domaine des migrations.

Parallèlement à ces processus internes, la Suisse promeut une réflexion multilatérale depuis le début des années 2000 et a lancé, en 2001, l'Initiative de Berne que nous avons décrite précédemment et a également participé à de multiples processus internationaux, défendant une approche globale pour réguler les migrations.

Ces trois éléments, les difficultés rencontrée dans l'exécution des renvois, le rapport du groupe IDAG Migration qui s'est ensuivi et l'implication de la Suisse dans le développement d'approches globales sont considérés dans les discours comme ayant conduit à l'institutionnalisation du concept de partenariat migratoire, où l'objectif consiste à :

« Essayer d'avoir une approche plus globale et entrer en matière sur les intérêts des pays d'origine, je dirais que ça, c'est vraiment l'origine de l'article 100 ». (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

1.2. Ancrage juridique de la notion de partenariat migratoire

Un rapport du DFAE propose, en 2004, que les recommandations du groupe de travail IDAG Migration soient prises en compte dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'asile. Le Conseil fédéral charge alors conjointement le DFJP et le DFAE d'élaborer un article pour permettre d'ancrer juridiquement le concept de partenariat migratoire dans la loi. De plus, dans le cadre d'une révision totale de la loi sur les étrangers, ce thème est également discuté. Le 16 décembre 2005, les lois sur l'asile et les étrangers sont adoptées en votation finale au Parlement. Un référendum lancé contre ces révisions ne sera pas accepté en votation populaire le 24 septembre 2006. L'article 100 alinéa 1, Conventions Internationales, est inscrit dans la loi sur les étrangers de la manière suivante et indique que :

« 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 ». (LEtr. 2005 : art. 100 al.1)².

La compétence dans la constitution d'accords bilatéraux est accordée à l'ODM, d'entente avec le DFAE pour l'établissement des partenariats migratoires (LEtr 2005 : art. 100 al.5). Cette loi a pris effet au 1^{er} janvier 2008.

L'Office fédéral des migrations du DFJP est l'organe responsable de la politique migratoire suisse. Ses domaines de compétence au niveau de la politique extérieure se concentrent sur les questions de migrations irrégulières, d'asile, comprenant notamment le domaine du retour. La Division politique IV du DFAE est, elle, en charge des thèmes de sécurité humaine : paix, droits humains, politique humanitaire et migration (Site Internet ODM et DPIV).

1.3. Négociations et collaboration de l'OIM Berne dans la conceptualisation de la notion

Nous remarquons que l'article de loi cité est très évasif et donne une définition large de la notion de partenariat migratoire. Ceci peut s'expliquer dans la difficile conciliation que nous percevons entre des domaines de compétences variés des deux offices concernés par le thème de la migration, où nous relevons que :

« Quand nous avons négocié le concept, nous n'avons pas réussi à nous mettre d'accord sur quels étaient les intérêts de la Suisse en matière de migration. (...) C'est typiquement parce que nous n'avons pas réussi à avoir un consensus sur les principaux intérêts de la Suisse que le concept est aussi évasif ». (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

Peu de temps après l'adoption de la loi et avant son entrée en vigueur, la nécessité a été d'élaborer un concept. Cependant, face à des difficultés rencontrées de concilier les domaines liés à la migration et dans le but de cerner le concept de partenariat migratoire, encore peu clair pour certains membres de l'administration fédérale, l'ODM mandate en 2006 l'OIM Berne pour réaliser une enquête, afin d'éclairer les praticiens sur les interventions possibles dans ce domaine (Entretien OIM, le 24.11.2011).

² Le développement de l'entier de l'article 100 de la loi sur les étrangers se trouve en annexe, n°2, page 112.

Cette enquête a débuté très tôt, avant même que les groupes de travail commencent à se pencher sur ces questions, c'est donc à ce moment-là que :

« L'OIM Berne a été mandatée au moment de la réflexion sur la terminologie, sur des questions conceptuelles. Au moment où le texte de loi a été publié, nous ne savions pas exactement à quoi ce terme faisait référence. Nous nous sommes donc approchés de l'ODM au sujet de la définition de ce concept. Suite à cela, l'OIM Berne a reçu le mandat de l'ODM pour réaliser cette enquête ». (Entretien OIM, le 24.11.2011).

Cette étude se divise en quatre chapitres. La prise de conscience mondiale du lien entre migration et développement est d'abord soulignée. Ensuite, l'enquête insiste sur les principes du partenariat migratoire au niveau de l'Union européenne, comme exemple de référence. Par la suite, nous trouvons un développement sur les partenariats migratoires en Suisse (OIM 2007 : 4). Le point sur l'émergence de l'ancrage juridique de la notion est justifié, pour ensuite étudier la compréhension du concept dans les différents offices fédéraux, dans le but de recueillir un inventaire des conceptions personnelles sur le concept des personnes occupant des positions clés dans le domaine de la migration au sein de l'administration fédérale. Trois thèmes ressortent des investigations : Le partenariat migratoire comme forme de coopération partenariale liant des intérêts ; comme instrument de gestion de la migration internationale, où le constat d'un difficile consensus concernant les objectifs est établi ; et, finalement, comme collaboration au sein de l'administration fédérale comme prérequis à une collaboration internationale (OIM 2007 : 47-68). La dernière partie de l'enquête s'intéresse au groupe de travail ILR dans les Balkans et à l'élaboration de la première stratégie de partenariat. En élaborant cette enquête, l'OIM Berne a énormément contribué à la définition du concept de partenariat migratoire en Suisse.

En 2008, l'ODM édite une brochure « partenariat migratoire ». Elle note les buts de l'instrument, qui sont :

« Assurer une politique cohérente en matière de migration, prendre en compte les intérêts de tous, promouvoir les opportunités de la migration, tout en concevant des solutions constructives aux défis qu'elle pose ». (ODM Brochure 2008).

Concernant le contenu, cela reste très évasif et reflète un manque de consensus clair lors de l'instauration de la notion :

« Les composantes essentielles d'un partenariat migratoire sont des projets et des programmes ayant un rapport concret avec l'émigration et l'immigration. Surtout, le contenu d'un partenariat migratoire est flexible et varie d'un partenariat à l'autre ». (ODM brochure 2008).

Les champs d'action se veulent très englobant, dans le but de n'exclure aucun domaine lié à la migration : Dialogue migratoire, réadmission, aide au retour, prévention de la migration irrégulière, protection dans la région, migration légale, soutien au renforcement de la gestion des migrations, soutien dans la lutte contre la traite d'êtres humains, encouragement à l'intégration, coopération au développement, aide humanitaire, promotion civile de la paix, promotion des droits humains, remittances, mesures de désendettement, convention de sécurité sociale, coopération judiciaire internationale en matière pénale, santé, coopération policière (ODM Brochure 2008). Dans cette brochure, il est considéré que le large champ d'actions possibles reflète la volonté d'établir une stratégie globale. L'établissement d'une telle stratégie est incarné dans l'institutionnalisation des partenariats migratoire qui sont décrits comme promouvant une reconnaissance du potentiel positif de la migration. Saisir les

opportunités de la migration apparaît de manière récurrente dans les réponses du Conseil fédéral aux objets parlementaires faisant référence au partenariat migratoire, dans lequel :

« La Suisse entend remédier aux conséquences négatives de la migration et promouvoir les opportunités qu'offre la migration ». (Objet parlementaire 8.9.2010).

Une approche globale en matière de gestion de la migration est expliquée dans le discours suisse comme étant efficace et innovatrice. De plus, cette approche est décrite comme devant permettre de combattre les aspects négatifs de la migration tout en promouvant les opportunités offertes par celle-ci. Elle comprend des initiatives au niveau bilatéral et multilatéral pour agir sur les diverses facettes du phénomène migratoire, en respectant les obligations internationales, mais aussi la tradition humanitaire de la Suisse, tout en répondant aux intérêts de sécurité et de cohésion sociale. Le potentiel positif de la migration peut s'exprimer de multiples manières et se rapportent principalement à la problématique du lien entre migration et développement, dans l'implication de la diaspora dans les programmes de développement, ou encore, par exemple, dans les transferts de fonds. La récurrence du discours faisant référence à la défense des aspects positifs de la migration est tenue par le DFAE qui souligne que :

« Dans le sillage de la mondialisation, tant le volume que l'importance politique, économique et sociale de la migration se sont accrus. Les États ont pris conscience du fait qu'une politique migratoire novatrice, basée sur le partenariat, permettrait d'accroître le potentiel positif de la migration et d'en réduire les aspects négatifs ». (DFAE Migration).

Accroître le potentiel positif des migrations en relevant les défis qu'elle pose de manière constructive, globale, cohérente et efficace, représente autant de qualificatifs récurrents qui font référence à la notion de partenariat migratoire.

1.4. Bilan de la définition de l'instrument partenariat migratoire

Nous avons ici tâché de montrer les facteurs et les principes clés dans l'émergence du concept de partenariat migratoire dans le discours suisse. Nous pouvons maintenant tirer quelques enseignements pour répondre à notre première interrogation de départ. Nous posons une question concernant les éléments internes ayant conduit à l'institutionnalisation du concept. Nous posons en hypothèse des difficultés rencontrées dans l'exécution des renvois et des insatisfactions perçues dans des politiques de gestion unilatérales. Nous posons également l'hypothèse d'un suivisme face à de nouvelles approches développées dans le contexte international vers le développement d'approches coopératives.

L'échec ressenti dans la négociation des accords de réadmission a contraint les décideurs politiques à rechercher de nouvelles solutions. Dans un temps similaire, la Suisse promeut des approches partenariales dans le champ multilatéral, en insistant sur l'importance d'une approche globale de gestion des migrations. Nous constatons que c'est dans le but de résoudre un blocage que la Suisse a adhéré à ces préceptes. Dans les approches sociologiques des théories néo-institutionnelles, nous notons les causes d'imitation de solutions d'actions publiques que nous pouvons développer ici. Nous remarquons une insatisfaction des acteurs clés à l'égard d'une pratique en vigueur, à savoir les négociations dans les accords de réadmission. Nous notons également la recherche d'une approche nouvelle pour prendre en charge un problème qui a changé. En effet, dans les négociations liées au domaine du retour avec les pays d'origine, ceux-ci ne sont plus d'accord de négocier uniquement sur cet aspect. Nous avons vu que les accords de réadmission sont un thème sensible de la politique, tant sur

le plan parlementaire que dans l'opinion publique. Face à ce problème, les praticiens du champ migratoire se sont vus dans la pression d'innover. Nous avons décrit précédemment des processus internationaux qui soulèvent des insatisfactions dans les politiques de gestion unilatérales et promeuvent des approches globales, où l'Etat est décrit comme l'acteur légitime pour répondre à ce problème, dans un champ où la souveraineté nationale prime en matière de gestion. Toujours selon les approches sociologiques des théories néo-institutionnelles, les solutions importées possèdent déjà un capital de légitimité. Cette solution est donc l'approche partenariale développée et défendue notamment par la Suisse dans les processus internationaux. Une valorisation du potentiel positif de la migration dans le discours suisse utilise un vocabulaire similaire que dans le dialogue international, dans lequel la prise en compte des opportunités de la migration dans une gestion cohérente est un élément précédemment identifié.

Nous pouvons constater un mécanisme de diffusion face à une solution en vogue dans l'environnement international. Meyer nous parlait d'un isomorphisme institutionnel, c'est-à-dire d'un mécanisme de convergence des comportements étatiques. Nous constatons encore un point qui confirme notre hypothèse de diffusion locale d'une solution d'action exogène. En effet, nous avons montré que la notion de partenariat migratoire est entrée dans la loi pour répondre à des problèmes de négociations dans les accords de réadmission, mais ce n'est que juste avant l'application de la loi en 2008 que les décideurs politiques se sont regroupés pour négocier et définir un concept opérationnel dans la scène locale. Nous avons vu des difficultés dans les négociations d'intérêts et le long processus pour trouver un consensus, qui est défini de manière large. Nous pouvons alors reprendre la notion de « découplage » développée par Meyer. Il note un décalage entre des objectifs définis sur la scène internationale et le traitement de ces mêmes objectifs sur la scène nationale. Une fois le concept ancré dans la sphère nationale, la négociation des objectifs de la notion se sont avérés difficiles. Nous pouvons encore constater l'importance des considérations internationales dans l'établissement du concept. Face aux difficultés rencontrées dans la définition des objectifs, l'ODM a fait appel à l'OIM pour réaliser une enquête afin de définir la terminologie et étudier les champs d'actions possibles. Meyer développait l'importance majeure des organisations internationales dans la propagation d'une culture globale. De plus, l'OIM Berne possède des contacts étroits dans la sphère internationale, en étant la représentation de l'OIM en Suisse, mais connaît également des liens étroits avec les politiques nationales. Nous voyons ici que l'OIM Berne fait office de liaison entre la sphère internationale et l'adaptation locale d'une solution exogène. Nous constatons donc la combinaison d'une part d'éléments d'adaptation d'une solution exogène et d'autre part des défis internes pour répondre à des difficultés précises dans un domaine particulier de la politique migratoire.

Pour conclure, nous constatons que le discours de la Suisse concernant l'émergence de l'instrument partenariat migratoire reflète des logiques de légitimation à plusieurs échelles. Premièrement, au niveau global, la Suisse montre son adhésion à une solution internationalement reconnue et valorisée dans les politiques de gestion de la migration. Ce sont également des éléments de crédibilité et d'efficacité de sa politique nationale dans le champ migratoire, qui sont perçus au niveau local. L'inscription de cette notion montre que le Conseil fédéral se préoccupe d'un problème sensible en cherchant des solutions face à un thème de l'asile très controversé, pour répondre tant aux sollicitations des parlementaires, qu'au niveau du domaine du débat public.

Nous avons vu, dans cette partie, l'évolution vers une approche globale de la politique migratoire suisse, concrétisée notamment au travers de l'instrument partenariat migratoire. Nous notons, de plus, que les partenariats migratoires s'insèrent dans une politique migratoire plus large et qu'ils ne sont qu'un instrument instauré à l'intérieur de cette politique migratoire. Nous avons souligné qu'une approche globale nécessite une conciliation entre des intérêts, parfois divergents. Nous continuons cet exposé par la mise en œuvre de cette approche globale au travers, premièrement, de la collaboration interdépartementale, c'est-à-dire de l'organisation interne de l'administration. Nous poursuivons avec la collaboration internationale, comme instauration d'un dialogue global avec les pays partenaires. Nous allons donc tenter de voir comment cette approche se traduit dans les discours.

2. COLLABORATION AU SEIN DE L'ADMINISTRATION FEDERALE

La collaboration entre les départements compétents en matière de migration est décrite dans les discours comme un prérequis à une collaboration internationale, comme explicité dès l'émergence des discussions sur l'établissement d'une approche globale par le rapport du groupe de travail interdépartemental Migration de 2004, qui stipule que :

« La coordination et la coopération de tous les offices de l'administration fédérale concernés par les questions de migration constituent un préalable à un dialogue réussi avec les Etats partenaires de la Suisse ». (Rapport IDAG Migration 2004 : 1).

Nous allons décrire brièvement ici les départements concernés par le domaine de la migration et impliqué dans l'établissement des partenariats migratoires. Nous allons ensuite discuter de l'approche interdépartementale, telle qu'elle est exprimée dans les discours relatifs au concept de partenariat migratoire. Ce cheminement nous permettra de répondre finalement à nos questions relatives à l'organisation interne, c'est-à-dire au sein même de l'administration fédérale.

2.1. Acteurs clés au sein de l'administration fédérale

Dans l'établissement des partenariats migratoires, la répartition des tâches est explicitée de manière claire :

« L'ODM, d'entente avec le DFAE, prépare et exécute des traités internationaux concernant les partenariats migratoires ». (Objet parlementaire 19.08.2009).

Nous commençons tout d'abord par décrire le rôle de l'ODM et de la DPIV, acteurs centraux dans l'élaboration des partenariats migratoires.

2.1.1. Office fédéral des migrations

Nous avons brièvement dit que l'Office fédéral des migrations est l'organe responsable de la politique migratoire suisse, dans laquelle les partenariats migratoires sont un instrument de sa politique extérieure. Les principaux domaines de compétence de l'ODM en matière de politique migratoire extérieure sont : Les dialogues migratoires bilatéraux, régionaux et multilatéraux ; le domaine du retour (volontaire ou forcé) ; ainsi que la prévention de la migration irrégulière. De plus, elle est chargée de conclure des accords bilatéraux dans le domaine des migrations (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 12). Le domaine du retour est considéré comme central dans les intérêts de l'ODM en matière de politique migratoire internationale. Les difficultés rencontrées dans la négociation d'accords de réadmission sont relevés comme essentiels dans l'établissement des partenariats migratoires. Au-delà de la négociation, assurer un retour sûr aux migrants et de préférence de manière

volontaire est une tâche considérable pour l'ODM (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 7). Dans les discours, il est noté que le développement d'une politique des retours cohérente et efficace constitue l'un des principes phares de la politique suisse des migrations, dans laquelle les partenariats migratoires sont un instrument destinés à faciliter les retours (Objet parlementaire 14.02.2007). En effet :

« Les accords de réadmission sont un pilier très important du grand chapeau partenariat migratoire ». (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

Outre le domaine du retour, l'ODM est également compétente en matière de prévention de la migration irrégulière, où il est perçu que :

« La migration irrégulière enlève aux Etats la possibilité d'exercer leur droit souverain et légitime de décider quelles personnes peuvent entrer ou séjourner sur leur territoire ». (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 7).

Le domaine du retour et de la prévention de la migration irrégulière constituent donc des domaines phares soulevés par l'ODM dans la conclusion de partenariats migratoires, qui indique que :

« Dans le domaine de la migration, il y a lieu de favoriser la conclusion de partenariats bilatéraux ou multilatéraux dans le but de renforcer la collaboration internationale et de mettre un frein à l'immigration illégale et à ses fâcheuses conséquences. En plus des projets d'aide structurelle et des programmes d'aide au retour, la conclusion d'accords de réadmission constitue un important volet des partenariats migratoires ». (Communiqué 14.02.2008).

Au niveau de l'organisation interne, une nouvelle structure est opérationnelle au sein de l'ODM depuis le 1^{er} septembre 2010. Trois domaines de direction sont considérés : « Planification et ressources », « Immigration et intégration », « Asile et retour ». Un quatrième domaine vient alors d'y être ajouté : « Politique migratoire » (Communiqué 15.04.2010) Cette réorientation est vue avant tout comme ayant pour objectif de défendre efficacement et durablement les intérêts de la politique migratoire à l'étranger (Objet parlementaire 11.06.2010).

2.1.2. Division Politique IV (DFAE)

La DP IV du DFAE est en charge de la sécurité humaine dans les domaines suivants : paix, droits humains, politique humanitaire et migration (Site Internet DFAE, DP IV).

Le rôle du DFAE se situe à l'interface entre la défense de la politique migratoire suisse sur la scène internationale et la défense de la perspective internationale dans les débats internes en Suisse (Entretien DFAE, le 22.11.2011). Il est indiqué dans le rapport sur la coopération en matière de coopération internationale que :

« La DP IV joue un rôle de facilitation de la collaboration et de la coordination entre les différents services afin d'assurer la cohérence de la politique migratoire suisse et l'utilisation des instruments de politique étrangère. (...) La DP IV contribue au développement de nouveaux instruments et s'engage en particulier dans le cadre du dialogue international en matière de migration et de la réduction de la traite des êtres humains ». (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 03.2011).

Comme nous le voyons ici, le rôle de la DP IV est principalement un rôle de soutien dans l'utilisation d'instruments de politique extérieure, comme le sont les partenariats migratoires. Elle possède des multiples intérêts dans le domaine de la migration, des intérêts de protection

des personnes vulnérables, de lutte contre la traite d'êtres humains, ou encore dans le dialogue international. Dans l'établissement des partenariats migratoires, la DPIV joue un rôle politique dans la conceptualisation de la notion, en essayant d'intégrer les questions de sécurité et de protection dans les instruments de la politique migratoire. La Division est par ailleurs très peu active au niveau opérationnel. En effet, le financement des projets inscrits dans un partenariat migratoire sont financés par l'office qui les développe. La DPIV possédant un budget modeste, elle n'a alors que peu de moyens pour concrétiser des actions (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

2.1.3. Direction du Développement et de la coopération (DFAE)

Le rôle de la DDC, décrit comme principalement opérationnel, poursuit l'objectif d'intégrer la perspective du développement dans l'établissement des partenariats migratoires (Objet parlementaire 19.08.2009) :

« La Suisse a une tradition de longue date en matière d'immigration et d'émigration. La DDC intègre la perspective du développement dans la politique migratoire nationale en soulignant ses aspects positifs ». (Action de la DDC dans le domaine de la migration 2011 : 7).

Elle contribue aux partenariats migratoires en élaborant des programmes de développement dans les pays partenaires. Dans les textes de l'administration fédérale, le lien entre migration et développement est aujourd'hui établi et il est indiqué que cette relation doit encore être davantage exploitée, il est notamment noté que :

« Le rôle potentiel des migrants dans la promotion du développement, de la croissance économique et de la lutte contre la pauvreté dans leur pays d'origine, mais aussi dans les pays de transit et de destination est aujourd'hui reconnu ». (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 8).

De plus, il est décrit que le domaine du développement devrait être plus régulièrement pris en compte dans l'élaboration des politiques migratoires. A ce niveau-là, les Etats devraient poursuivre leurs efforts dans la mise en place d'une politique cohérente et globale (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 8).

La perspective du développement est d'ailleurs exprimée à plus de vingt reprises dans les réponses du Conseil fédéral aux objets parlementaires, ainsi que dans les communiqués, qui stipulent que :

« Le partenariat migratoire doit permettre de promouvoir des projets communs dans les domaines de la migration et du développement et de la participation des diasporas (...) ». (Communiqué 14.07.2010).

2.1.4. Autres offices concernés

Le Secrétariat d'Etat à l'Economie contribue de manière directe dans la mise en œuvre de la politique migratoire de la Suisse de par ses activités dans les domaines de la coopération économique au développement. De plus, sa participation est soutenue dans des activités liées aux flux migratoires, notamment dans le cadre d'accords internationaux avec, par exemple, le GATS ou les accords de libre-échange (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 12).

D'autres services sont également impliqués de manière ad hoc dans la mise en œuvre des partenariats migratoires, comme l'Office fédéral de la police (FEDPOL), dans les domaines de la coopération policière, de la lutte contre la traite des êtres humains ou encore dans le trafic

des migrants. De plus, il est indiqué que la Direction du droit international public est également engagée dans l'établissement de traités (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 13).

2.2. L'Organisation Internationale des Migrations, mission suisse à Berne

Nous avons déjà montré le rôle de l'OIM Berne dans la conceptualisation de la notion. Cependant, son rôle est plus étendu. La mission est décrite comme participant de manière active dans différents groupes de réflexion au niveau de l'administration fédérale (Contribution de l'ILR 2007 : 3). L'OIM a ensuite un rôle en étant présente dans le domaine du retour, en offrant un soutien opérationnel. Elle possède des bureaux de coordination dans de nombreux pays et, en apportant son soutien et son expertise, elle peut offrir un contact privilégié entre les gouvernements (POTAUX 2011 : 201). Cependant, il est vu que l'OIM Berne n'est pas impliquée directement dans les processus de décision.

Aujourd'hui son rôle est quelque peu changé et s'est considérablement réduit. Suite à la réorganisation de l'ODM, sa consultation est alors épisodique, où il est décrit que :

« Notre but était d'aider nos partenaires suisses à élaborer leur stratégie et à préparer leur partenariat migratoire. Par la suite, en ce qui concerne la mise en œuvre des partenariats migratoires, il est devenu clair que l'administration suisse préfère coopérer directement avec les gouvernements concernés, de façon bilatérale ». (Entretien OIM, 24.11.2011).

En effet, après avoir contribué à la négociation du concept et à la mise en place de différentes rencontres, elle n'est plus systématiquement consultée par les départements dans les dialogues migratoires.

2.3. Autres acteurs clés en Suisse

Le rapport sur la coopération en matière de migration internationale de 2011 note l'implication possible de différents acteurs. Les cantons et les communes sont cités comme intégrés dans la politique migratoire extérieure de la Suisse et, notamment, dans les politiques des retours (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 13). Cependant, ils ne sont quasiment jamais mentionnés dans les textes de l'administration fédérale. Les membres des diasporas des pays d'origine apparaissent comme plus sollicités, notamment dans la consultation lors de programme de développement et l'établissement de projets inscrits dans les partenariats migratoires (Objet parlementaire 08.09.2010).

2.4. Organes de coordination interdépartementale

Lier les différents domaines de compétence de la politique migratoire pour l'établissement d'une stratégie perçue comme globale au travers de l'instrument partenariat migratoire est exprimé et se met en place au niveau interdépartemental, dans lequel :

« La coordination interdépartementale a pour but d'amener à une plus grande cohérence au sein de la politique migratoire et entre les différentes politiques sectorielles en jeu ». (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 03.2011).

Le groupe de travail interdépartemental IDAG Migration, que nous avons décrit en première partie de ce chapitre, constitue le premier organe de collaboration interdépartementale dans l'établissement des partenariats migratoires. Il était alors chargé d'élaborer une stratégie d'utilisation d'instruments de politique extérieure dans le domaine de la migration et du retour. Suite à l'approbation du rapport final par le Conseil fédéral en 2004, le groupe se

dissout (Objet parlementaire 23.02.2005). Nous allons ici nous préoccuper des groupes interdépartementaux impliqués dans les partenariats migratoires.

2.4.1. IAM-Plenum : Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration

L'IAM-Plenum est décrit aujourd'hui comme le principal organe stratégique de coordination entre les départements sur les questions de migrations. Créé en 1998 suite à la décision du Conseil fédéral, ce groupe se positionne au niveau des directeurs d'office. Il se réunit deux fois par année et est présidé par le Directeur de l'ODM (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 15).

2.4.2. ILR : Groupe directeur interdépartemental d'aide au retour

Le groupe directeur interdépartemental d'aide au retour (ILR) est chargé de la coopération dans le domaine du retour volontaire et de la réinstallation, ainsi que de la prévention de la migration irrégulière. Ce groupe est pionnier dans la collaboration interdépartemental en matière de migration, puisqu'il est créé en 1996, sous la conduite de l'ODM et de la DDC, avec une fonction de conseil de l'OIM et de la DPIV. Il est à la base chargé du retour et de la réinstallation de ressortissants de Bosnie-Herzégovine se trouvant en Suisse, mais cette coopération institutionnalisée en 1999 a été élargie à d'autres régions (KASER et SCHENKER 2008 : 200-208). Dans le cadre des partenariats migratoires, il est relaté que sa fonction est opérationnelle, en élaborant des programmes d'aide au retour (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 16).

2.4.3. IAM-Ausschuss : Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration

Ce comité est décrit comme le principal organe opérationnel dans la mise en œuvre des partenariats migratoires. Il est créé en 2004 suite au rapport IDAG Migration. Son rôle est aussi d'assurer que les instruments de la politique étrangère sont utilisés pour l'établissement d'une stratégie migratoire définie comme globale. De plus, il coordonne l'engagement des différents instruments. Co-présidé par l'ODM et la DPIV, des représentants de la DDC, de la Division politique I et II, en charge de la coordination des relations bilatérales de la Suisse avec un pays tiers, du DFAE, des membres de la Direction du droit international public, du Bureau de l'intégration (DFE/DFAE), de FEDPOL et finalement du SECO sont régulièrement impliqués (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 16).

Nous constatons ici que deux groupes opérationnels sont mentionnés pour la mise en œuvre des partenariats migratoires (ILR et IAM-Ausschuss). Le rapport sur la coopération en matière de migration internationale daté de 2011 souligne la nécessité de mettre en place une seule structure opérationnelle, plus claire et plus efficace, dans le souci d'une meilleure cohérence. Dans la mise en œuvre des partenariats migratoires ces groupes devraient fusionner pour former l'IMZ-Ausschuss : le comité pour la coopération en matière de migration internationale, co-présidé par l'ODM, la DPIV, et la DDC et qui devrait se tenir six fois par an (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 2).

En plus de ces comités cités, nous trouvons une multitude d'autres groupes de travail impliqués dans la conduite des partenariats migratoires, principalement des groupes thématiques ou géographiques, qui sont en charge de la coordination des projets dans les régions. Ces groupes sont rattachés à l'IMZ-Ausschuss (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 16).

2.4.4. Ambassadeur spécial pour les questions de migrations internationales

Le 13 mai 2009, le Conseil fédéral a conféré Monsieur Eduard Gnesa au titre d'ambassadeur extraordinaire pour la collaboration internationale en matière de migration :

« Afin de renforcer la coopération interdépartementale, le Conseil fédéral a nommé un Ambassadeur spécial pour la migration : Ce dernier incarne l'approche gouvernementale intégrée ». (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 10).

Ce nouveau poste est rattaché à la DDC et a la charge, à un niveau interdépartemental, de faire avancer la collaboration internationale en matière de migration (Communiqué 13.05.2009). Cette nomination doit permettre :

« D'intensifier et d'optimiser les efforts concrets de la collaboration internationale de la Suisse en matière de migrations. Il s'agit en particulier de la représentation du pays dans les instances internationales traitant de la migration, de la défense des intérêts de la Suisse en la matière à l'égard des partenaires avec lesquels elle entretient des relations bilatérales, de la collaboration dans un cadre régional et du conseil aux services fédéraux sur des questions touchant à la collaboration internationale en matière de migrations ». (Communiqué 13.05.2009).

Concrètement, la création de ce poste doit donc apporter une meilleure efficacité des instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse, et, plus spécifiquement concernant les partenariats migratoires, en « incarnant » l'approche interdépartementale.

2.5. L'institutionnalisation des partenariats migratoires comme « incarnation » d'une approche globale à travers la collaboration interdépartementale

Nous percevons tout au long de cet exposé, l'expression d'un besoin de cohérence au sein même de la politique migratoire suisse. L'approche interdépartementale en matière de migration existe depuis plus de quinze ans au sein de l'administration avec la création du groupe ILR. Par la suite, la collaboration interne s'est vue intensifiée et élargie dans la constitution du concept de partenariat migratoire. La cohérence au sein de l'administration fédérale est défendue d'une manière significative, tant dans les réponses du Conseil fédéral aux objets parlementaires que dans les communications du gouvernement. Dans nos seize objets parlementaires, quatorze font état du terme « créer la cohérence ».

La collaboration interne est vue comme nécessaire dans une approche de partenariat global, dans le but de défendre les intérêts de la Suisse de manière coordonnée. La recherche de cohérence est exprimée de plusieurs manières. La diversité des mesures prévues dans le cadre d'un partenariat est indiquée dans les discours comme nécessitant une collaboration interne par les offices concernés dans le domaine des affaires internationales (Objet parlementaire 19.08.2009). Il est noté que cet instrument doit permettre de gérer de manière coordonnée et cohérente les différentes facettes relatives à la migration, dans lequel :

« Le Conseil fédéral reconnaît l'importance de la politique migratoire internationale. Comme les auteurs de la motion, il estime que la Suisse doit s'investir davantage dans ce domaine afin de mieux faire valoir ses intérêts. A cette fin, il convient d'améliorer la cohérence entre les divers domaines de la politique migratoire et de renforcer les lignes d'action ». (Objet parlementaire 11.06.2010).

L'approche interdépartementale est également défendue comme condition principale dans la répartition des tâches pour permettre la création de synergies (Objet parlementaire 19.08.2009). Prendre en compte les opportunités et les défis de la migration est décrit comme le point central pour une approche globale, qui défend les intérêts de la politique migratoire suisse, tout en tenant compte de ceux de l'autre partie. Une conciliation entre des intérêts apparaît dans les discours comme principe premier permettant de saisir les opportunités de la migration et endiguer ses aspects néfastes.

Nous rappelons que nous nous attardons ici à étudier le point de vue de la Suisse, dans la perspective de comprendre les logiques internes dans l'établissement du concept de partenariat migratoire. En effet, nous ne cherchons pas ici à identifier les perspectives des pays partenaires.

Les réponses du Conseil fédéral aux objets parlementaires insistent depuis l'inscription du concept dans la loi, pour le développement de contacts étroits entre les départements pour l'établissement de synergies. Cependant, nous constatons que, jusqu'à récemment, les intérêts exprimés de la Suisse dans l'établissement des partenariats migratoires restent cantonnés au domaine du retour (Entretien DFAE, le 22.11.2011). Nous l'avons vu, les intérêts de la Suisse dans le domaine de la migration internationale sont multiples et divisés entre les départements. Dans la négociation du concept en 2008, les différentes parties n'avaient pas été capables de formuler un consensus. Le rapport, élaboré de manière interdépartementale approuvé par le Conseil fédéral en février 2011 sur la coopération en matière de migration internationale, note pour la première fois le consensus établi concernant les intérêts de la Suisse dans le domaine migratoire. Nous pouvons constater l'évolution des intérêts au travers de cette citation :

« Pour nous [la DPIV], ce qui était un énorme succès, c'est de voir quels sont les principaux intérêts de la Suisse en matière de migration. Là, pour la première fois, on a noir sur blanc que la Suisse n'a pas qu'un intérêt dans le domaine du retour, c'est maintenant quelque chose d'ancré. C'est aussi quelque chose d'ancré que l'instrument partenariat migratoire est important dans une approche globale ». (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

L'établissement d'une approche décrite comme globale se regroupe aujourd'hui en trois axes, dans un consensus établi de manière interdépartementale : Bien-être, solidarité et sécurité. En effet, les discours officiels indiquent que la politique migratoire de la Suisse défend la migration régulière, nécessaire au bien-être économique, social et culturel du pays. Elle vise également au bien-être des pays d'origine, au travers de son engagement pour la prise en compte des synergies entre migration et développement. L'aspect solidaire fait référence aux aspects de protection des personnes qui fuient des persécutions, en soulignant la tradition humanitaire de la Suisse. Finalement, des aspects de sécurité sont mentionnés, qui font référence à l'intégration, la migration irrégulière et au retour, dans lequel il est noté que la politique migratoire :

« Garantit la sécurité des citoyens suisses et des migrants en promouvant l'intégration des étrangers, en combattant la migration irrégulière et la traite des êtres humains, en assurant un retour sûr et digne des personnes au statut irrégulier. En s'engageant de manière conséquente dans le domaine de la politique migratoire extérieure, la Suisse veille à limiter la pression exercée sur ses frontières et son territoire ainsi qu'à optimiser les opportunités de la migration pour son économie et sa société tout en veillant à respecter également les intérêts ». (Rapport sur la coopération en matière de migration internationale 2011 : 6).

Nous notons que le terme de « cohérence interne » a subi une longue évolution, que nous percevons dans l'approche interdépartementale. D'abord cantonnée au domaine du retour, l'intégration explicite d'autres domaines dans la constitution des partenariats migratoires ne s'est produite que très récemment, au sein même de l'administration fédérale.

2.6. Bilan de de la construction du concept de partenariat migratoire au sein du gouvernement

L'organisation de l'administration fédérale dans la constitution des partenariats migratoires suit plusieurs logiques que nous pouvons analyser au travers de différents éléments théoriques. Nous interrogeons l'organisation interne, les départements impliqués et les enjeux des structures impliquées qui poursuivent la volonté exprimée d'une approche cohérente reliant de multiples intérêts du phénomène migratoire, dans l'établissement d'une stratégie globale.

Nous l'avons vu, l'ODM est l'organe principal chargé de l'élaboration des partenariats migratoires, en collaboration avec le DFAE. D'autres acteurs, comme la DDC ou le SECO viennent s'ajouter dans la mise en œuvre opérationnelle. La construction du concept et son emploi concret sont réglés autour des structures interdépartementales, décrites comme permettant d'assurer la cohérence de la politique migratoire suisse dans les partenariats migratoires.

Nous pouvons tout d'abord mobiliser les théories des politiques migratoires pour analyser les éléments décrits. Les approches institutionnelles et bureaucratiques notent que ce sont les interactions internes qui sont primordiales dans l'établissement des politiques migratoires. Ils mentionnent que certaines agences étatiques, les départements, promeuvent différents intérêts. Nous allons réaliser l'analyse des dynamiques entre les départements en se référant également à l'approche des politiques intérieures, qui soulignent la formation des politiques dans la négociation entre différents acteurs internes. Les discours insistent sur la nécessité de lier des intérêts et nous venons d'exprimer les différents domaines de compétences des départements respectifs dans l'établissement d'une stratégie commune, exprimée au travers de l'approche interdépartementale. Nous pouvons percevoir que dans les formulations, toutes les entités ne possèdent pas un poids équivalent et que celui-ci tend à évoluer de manière significative. L'ODM exerce une influence considérable dans la désignation des intérêts de la Suisse pour l'établissement d'une nouvelle politique. Insistant sur le domaine du retour et de la migration irrégulière, ce n'est que très récemment que le DFAE a pu inscrire d'autres domaines d'intérêts, dans la définition de la politique migratoire extérieure de la Suisse, dans laquelle s'inscrit l'instrument partenariat migratoire. Nous voyons donc ici que le jeu d'influence est principalement accordé à l'ODM au vu de sa compétence, avec la collaboration du DFAE. La défense d'une stratégie cohérente au travers de l'approche interdépartementale telle qu'exprimée dans les discours fait référence à une conciliation d'intérêts entre différents enjeux.

Cette approche interdépartementale, qui est présente depuis de nombreuses années en Suisse, est décrite comme une forme d'organisation novatrice, où la Suisse fait figure de pays pionnier dans les questions de cohérence interne (Entretien DFAE, le 22.11.2011). Défendre et poursuivre une politique cohérente par cette approche fait appel à des éléments théoriques liés à l'approche par l'identité nationale. Nous utilisons ici cette théorie dans l'importance donnée aux formes culturelles et à l'histoire unique de chaque pays dans la formation des politiques migratoires. La négociation entre des domaines de compétences passe également

par une auto-interprétation et la présence d'idiomes culturels historiques, tels que l'interdépartementalisme défendu par la Suisse. Cette tradition de forme de gouvernance est défendue sur la scène internationale, comme présentant les qualités nécessaires pour aborder de manière globale les défis et les opportunités de la migration. Dans les discours, la Suisse affirme son statut d'innovatrice dans la manière de gérer la migration, dans laquelle cette image forte de la cohérence lui permet de perdurer comme crédible sur la scène internationale, qui défend une conciliation des intérêts dans le domaine de la gestion des migrations. Nous pouvons ici faire référence aux approches sociologiques des perspectives néo-institutionnelles pour ancrer théoriquement cette conception. Dans cette même veine, la *World Policy Theory* notait différentes caractéristiques de l'Etat que nous retrouvons ici. Nous pouvons soulever l'aspect de l'augmentation de la structuration. La requête, formulée par le Conseil fédéral de solliciter le groupe IDAG Migration pour investiguer la possibilité d'utiliser des instruments de politiques extérieures dans le domaine de la migration et la création de l'IAM-Ausschuss, répond à cette logique. La gestion des politiques migratoires est discutée sur la scène internationale et, face aux problèmes soulevés (notamment un manque de cohérence des politiques dans la liaison des domaines liés à la migration), le Conseil fédéral charge alors un groupe pour tenter de répondre à ces difficultés. La Suisse va également au-delà de l'instauration d'une structure spécifique, elle crée un nouveau poste d'ambassadeur extraordinaire pour personnaliser la collaboration interdépartementale dans la formulation d'une politique extérieure en matière de migration, dont les partenariats migratoires en sont une réponse institutionnelle.

Nous pouvons donc répondre à l'hypothèse formulée dans la deuxième question, où nous défendons que l'approche interdépartementale, comme prérequis à une collaboration internationale, atteste notamment de la multiplication des intérêts des différents départements, dans le but d'appréhender la migration de manière globale et d'assurer la cohérence interne. Notons, cependant, que les différents organes impliqués ne possèdent pas un poids similaire, mais les partenariats migratoires sont le résultat d'un jeu d'influence qui se déroule notamment à l'intérieur de l'administration, où l'ODM exerçait une pression importante dans la définition des intérêts de la Suisse dans le domaine migratoire, en insistant sur le domaine du retour.

3. COLLABORATION INTERNATIONALE

Après la collaboration interdépartementale, la coopération internationale apparaît comme deuxième pilier clé dans l'instauration des partenariats migratoires. Suite à des difficultés rencontrées dans l'exécution des renvois et principalement dans les négociations avec les pays d'origine dans le domaine du retour, la Suisse a institutionnalisé le concept de partenaire migratoire, qui prône dans les discours une approche équilibrée entre les différentes parties. Face aux requêtes des pays d'origine de ne plus négocier uniquement sur l'aspect du retour, un discours global liant les domaines de compétence en matière de migration s'est alors développé pour remédier à ce blocage et trouver une solution efficace aux difficultés rencontrées. Nous allons à présent chercher à comprendre comment est exprimée dans les discours la collaboration internationale, du point de vue de la Suisse. Mais, tout d'abord, notons quelques éléments préliminaires.

Un enjeu récurrent de la coopération internationale dans les débats nationaux est le terme de conditionnalité entre aide au développement et coopération dans le domaine de la réadmission. Au début des négociations de la notion de partenariat migratoire, l'expression de

contrepartie est récurrente, comme il est justifié en 2004 par le Conseil fédéral, qui indique que :

« On pourrait citer comme élément d'un partenariat migratoire l'application de l'accord de réadmission entre la Suisse et le Nigéria. La Suisse offre à ce pays en contrepartie des appareils permettant de procéder à l'examen de documents, y compris la formation pour l'utilisation de ces machines par les fonctionnaires de l'immigration ». (Objet parlementaire 23.02.2005).

Cependant, lors des négociations internes (entre l'ODM et la DPIV principalement) sur l'ancrage juridique de la notion de partenariat, les termes de conditionnalité ou de contreparties sont effacés. Aujourd'hui, la réponse du Conseil fédéral est très claire et s'exprime en affirmant ne pas entrer en matière ces questions, dans lesquelles :

« Le Conseil fédéral considère qu'une conditionnalité entre aide et développement et coopération dans le domaine de la réadmission serait un outil peu judicieux, contre-productif et difficilement applicable. Il pense cependant aussi que, dans certaines situations, il est possible de recourir à la réduction, voire à l'interruption de l'aide au développement, en dernière instance et dans les limites du droit ». (Objet parlementaire 08.09.2011).

Cette question est malgré tout très débattue et est décrite comme sensible. Doris Leuthart, alors élue du Parlement, pose un postulat en 2002 concernant ce thème et la réponse ne s'est faite qu'en 2010. Dans cette réponse, le Conseil fédéral revient sur les expériences faites à ce jour dans l'application de la conditionnalité. En effet, cette mesure serait difficilement réalisable. Il est noté que les pays clés pour la Suisse dans le domaine du retour ne sont pas, la plupart du temps, des pays où nous trouvons de l'aide au développement. Mais la suppression du terme de la conditionnalité nous indique la volonté d'une approche globale d'égal à égal avec les pays partenaires, dans laquelle :

« On est convaincu du côté du DFAE que ce n'est pas avec une question de chantage que nous allons réussir à débloquer le point sensible du retour, mais que c'est justement avec une approche de partenariat et une approche globale de la gestion des migrations ». (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

Au travers de ce commentaire, nous voyons que les difficultés rencontrées dans le domaine du retour sont décrites comme ayant nécessité la collaboration internationale.

Le choix d'un pays dans l'établissement d'un partenariat migratoire est décrit comme faisant référence à une série de conditions. Plusieurs critères sont pris en considération, dans le pays de destination et dans le pays d'origine. Premièrement, concernant la situation en Suisse, les difficultés d'exécution des renvois avec les pays en question sont considérées ainsi que la nécessité de la présence d'une forte diaspora présente dans le pays d'accueil. En ce qui concerne la situation dans le pays d'origine, celui-ci doit notamment posséder des structures administratives fiables, une situation stable, ou encore une sécurité juridique. Et, finalement, c'est la relation entre les deux pays qui est examinée, où un dialogue, une histoire commune, ainsi que des relations significatives doivent préexister (RITTENER et al. 2011 : 254). Face à ces critères, un premier groupe de pays a été choisi, comprenant les pays de la région des Balkans occidentaux : Bosnie-Herzégovine, Serbie et Kosovo. Plus tard, c'est une collaboration avec le Nigéria qui s'est installée. Nous allons développer ces quatre partenariats dans cette partie.

Nous allons dès à présent étudier le dialogue bilatéral, dans les partenariats entamés, en commençant par la région des Balkans, puis en nous intéressant au Nigéria.

3.1. Partenariats migratoires avec les pays des Balkans occidentaux

La stratégie migratoire avec la région des Balkans occidentaux débute bien avant l'instauration du concept de partenariat migratoire. Cette région constitue un dossier prioritaire pour la Suisse en matière de politique extérieure depuis l'éclatement de la Yougoslavie au milieu des années 1990. En 1999, 35'000 demandes d'asile sont déposées de la part de ressortissants de l'ex-Yougoslavie, ce qui représente deux tiers du total des 46'000 demandes déposées cette année-là. Face à une situation difficile, la Suisse est alors obligée de répondre dans l'urgence et d'accorder massivement le statut de « personne admise provisoirement ». Cependant, cette admission provisoire va prendre fin après l'intervention internationale au Kosovo, ce qui va conduire des milliers de réfugiés vers le retour (PIGUET 2009 : 83). Dès 1996, l'ILR organise des programmes pilotes pour le retour volontaire en Bosnie-Herzégovine. L'instrument « aide au retour », organisé de manière interdépartementale au sein de l'ILR, fait figure de précurseur en matière de gestion de la politique des retours, par la combinaison de l'aide structurelle et de l'aide individuelle. Cependant, il est perçu que ces instruments ont atteint certaines limites, où le rapatriement de requérants d'asile s'est avéré difficile (Contribution de l'ILR 2007 : 2). En 2005, le Conseil fédéral réaffirme son engagement à long terme dans le domaine de l'encouragement des retours volontaires en adoptant « la stratégie des Balkans Occidentaux 07-09 », qui détermine la politique migratoire de la Suisse dans cette région (Objet parlementaire 21.06.2007). En 2005, nous constatons un nombre encore élevé de ressortissants de cette région qui relève du domaine de l'asile. Ils sont au nombre de 12'011 (492 demandes d'asile en suspens à l'ODM ; 1'543 demandes d'asile en suspens au Tribunal administratif fédéral ; 8'931 admissions provisoires ; 1'045 renvois en cours d'exécution) (Contribution de l'ILR 2007 : 2). Ces pays sont toujours dans le haut du classement concernant les nouvelles demandes d'asile.

Dans cette stratégie, le Conseil fédéral poursuit les objectifs suivants, décrits comme voulant :

« Encourager la collaboration internationale dans le domaine de la migration et accroître l'efficacité des mesures préventives, ainsi que celles prises en vue de promouvoir les retours ». (Contribution de l'ILR 2007 : 3).

Ces objectifs sont réalisés dans le cadre du développement d'un partenariat migratoire, qui est considéré dans les discours comme devant s'efforcer de favoriser les aspects positifs de la migration et en combattre ses effets négatifs, dans l'intérêt des deux parties. Dans cette stratégie, l'encouragement au retour volontaire est vu comme un point clé, de même que la prévention de la migration irrégulière (Contribution de l'ILR 2007 : 4). Dans ce document, le budget pour cette stratégie est également détaillé pour la période 2007-2009 : CHF 12 millions concernant l'aide structurelle et CHF 1,5 millions pour l'aide au retour. L'aide structurelle est divisée entre : La création des capacités nécessaire pour gérer la migration (CHF 1,41 mio/an), le développement d'aspect sociaux et économiques (CHF 2mio /an), l'aide à la réinstallation et aux services d'information (CHF 500'000/an) et, finalement, pour le bureau de coordination de la DDC pour le développement du programme (CHF 90'000/an). Notons que ces sommes sont réparties entre les différents pays (Bosnie-Herzégovine, Kosovo et Serbie). Ce budget est approuvé par les directeurs d'office de l'ODM et de la DDC (Contribution de l'ILR 2007 : 6). Il est important de constater que cette stratégie a été élaborée en 2005, avant l'institutionnalisation du concept de partenariat migratoire dans lequel elle sera intégrée, et également avant la planification de différents dialogues migratoires (Entretien DFAE, le 22.11.2011). La stratégie des Balkans Occidentaux a été reconduite pour l'année 2010, où les mesures prévues s'orientent dans des programmes de

réinstallation. Cette stratégie liée au retour fait partie intégrante des partenariats signés avec ces pays (Communiqué 3.2.2010).

Avant de développer précisément les accords établis dans les trois pays cités, il est tout d'abord nécessaire de donner un bref aperçu de la situation migratoire de manière générale dans ces pays. Ces trois pays sont considérés comme étant en transition, alors même que le Kosovo est indépendant depuis 2008. Le fardeau de la dernière guerre dans la vie économique et sociale est très présent dans l'agenda politique. L'aide financière étrangère, ainsi que les envois de fonds restent par ailleurs un moteur de la croissance économique. Une pauvreté généralisée dans les régions rurales avec un taux de chômage important chez les jeunes, ainsi que de fortes discriminations ethniques sont perçues, notamment à l'égard des Roms. De plus, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie sont poussés par une probable future adhésion à l'Union européenne, qui est aujourd'hui la force motrice des réformes politiques et administratives, axées principalement dans le domaine de la sécurité, telles que la migration irrégulière, la criminalité, mais aussi dans la stabilisation politique de la région (MAISENBACHER und STUCKY 2011 : 6-9). Nous allons maintenant passer en revue les accords qui sont compris dans l'établissement du partenariat migratoire, pour chacun de ces pays.

3.1.1. Bosnie-Herzégovine

Une première visite de travail vient précéder le partenariat migratoire que va signer le Conseil fédéral suisse et le Conseil des Ministres de la Bosnie-Herzégovine le 14 avril 2009. Une rencontre de travail entre la Conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, cheffe du DFJP et Tarik Sadović, ministre de la sécurité, se tient en Bosnie-Herzégovine le 3 novembre 2008. A cette occasion, un accord de réadmission et un accord prévoyant l'octroi facilité de visas sont signés. Ces accords contraignant marquent un nouveau pas dans les relations entre la Bosnie-Herzégovine et la Suisse. Il est exprimé que l'accord facilité de visas favorisera les échanges culturels et économiques entre les deux pays. De plus, à ce moment-là, la Suisse est dans la perspective d'une adhésion à Schengen et cet accord indique que la Suisse appliquera les mêmes critères que les autres Etats Schengen dans la délivrance de visas de courte durée. Le nouvel accord signé est étendu et permettra le rapatriement des personnes au statut irrégulier, mais aussi aux personnes ayant transité par ce pays. D'autres discussions se sont également tenues, notamment en matière de coopération policière (Communiqué 03.11.2008). De plus, lors de cette rencontre, la question de l'établissement d'un partenariat migratoire entre les deux pays a été abordée, où une déclaration d'intention a été remise de la part de la ministre suisse au ministre bosniaque :

« Visant à mettre, dans l'esprit d'une politique migratoire cohérente, à profit les conséquences positives de la migration et dans le même temps, à enrayer les conséquences négatives ». (Communiqué 03.11.2008).

Cette entrevue a également été l'occasion pour la ministre du DFJP de rencontrer d'autres acteurs, comme Monsieur Hussein, représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, mais aussi Madame Boucault, représentante de l'Organisation internationale pour les migrations, ainsi que des membres d'une ONG active en faveur de la population rom de Bosnie-Herzégovine. Durant ces rencontres, elle a pu aborder de nombreux points de la collaboration internationale et se tenir informée de la situation des migrants en Bosnie Herzégovine (Communiqué 03.11.2008).

Lors d'une nouvelle rencontre quelques mois plus tard en Suisse est signé un Protocole d'entente visant à l'instauration d'un partenariat migratoire entre les deux Etats³. Il s'agit du premier partenariat signé entre la Suisse et un Etat tiers. Cet accord entre les deux pays montre la volonté :

« Sur la base du principe de réciprocité, d'approfondir et de développer le dialogue ainsi que la coopération dans le domaine de la migration, de cerner les possibilités qui leur sont offertes en la matière et de trouver des solutions constructives afin de relever les défis liés à la migration globale ». (Protocole d'entente entre le Conseil fédéral de la Suisse et le Conseil des Ministres de Bosnie-Herzégovine 2009).

Cet accord stipule le désir de collaboration dans un dialogue régulier dans le but d'améliorer la coopération migratoire dans de nombreux points : La gestion des flux migratoires, les visas, la réadmission de nationaux, d'apatrides et de ressortissants d'un pays tiers, l'aide au retour, la prévention de la migration irrégulière, la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains, l'échange dans les domaines de l'éducation et de la formation, l'encouragement du transfèrement des personnes condamnées, la migration et le développement socio-économiques, les relations avec les diasporas, l'intégration, le développement des compétences au sein des autorités administratives chargées des questions de migration, ainsi que tout autre domaine concernant le déplacement des populations entre les territoires des signataires (Protocole d'entente entre le Conseil fédéral de la Suisse et le Conseil des Ministres de Bosnie-Herzégovine 2009).

Nous constatons donc ici que la signature des accords de réadmission et de facilitation en matière d'octroi de visas a formé la base pour l'établissement du partenariat migratoire. Le développement d'une approche globale s'est intensifié, mais reste très centré sur des domaines de sécurité, en intégrant un point sur le développement, les diasporas, l'intégration, ainsi que le domaine de la formation.

3.1.2. Serbie

Un deuxième partenariat migratoire est signé avec la Serbie le 30 juin 2009 lors de la visite de la Conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf à Belgrade⁴. L'entrevue a touché aux thèmes de la coopération bilatérale en matière de migration, à la coopération policière et à la lutte contre le crime organisé. Lors de cette rencontre, deux accords contraignants sont signés : un accord de réadmission et un accord prévoyant l'octroi facilité de visas. De plus, un Protocole d'entente non contraignant visant l'instauration d'un partenariat migratoire est également signé entre les deux pays (Communiqué 26.06.2009).

Nous constatons ici que les deux accords contraignants, ainsi que les partenariats signés entre la Serbie et la Suisse et la Bosnie-Herzégovine et la Suisse sont en tout point identiques. La Suisse avait préalablement formulé un même Protocole d'entente et aucun des deux pays n'a souhaité apporter de modification (Entretien DFAE, le 22.11.2011). C'est pourquoi nous ne détaillons pas ici le Protocole établi entre la Suisse et la Serbie. Le discours relatif à l'instauration de ces deux partenariats utilise le même registre de langage, étant même quasiment identique. Les domaines de la coopération bilatérale en matière de migrations et notamment de coopération policière sont justifiés. L'accord de réadmission et l'accord d'octroi

³ Le traité signé entre le Conseil des Ministres de la Bosnie-Herzégovine et le Conseil fédéral suisse se trouve en annexe, n°3.1, page 115.

⁴ Le traité signé entre le Gouvernement de Serbie et le Conseil fédéral suisse se trouve en annexe, n°3.2, page 117.

facilité de visas sont dans les deux cas vus comme une première étape vers le partenariat. Lors de la signature de ces deux accords dans chacun des pays, les communiqués relatent la bonne relation qu'entretiennent ces pays avec la Suisse dans le domaine de la migration, en marquant une nouvelle étape pour la suite de leur coopération. L'insistance sur le développement d'une approche cohérente, dans le but de mettre à profit les conséquences positives et dans le même temps d'enrayer les conséquences négatives de la migration, sont à nouveau les éléments décrits comme étant la base du partenariat. De plus, nous remarquons encore l'insistance des débats dans le domaine de la coopération policière. Spécifiquement en Serbie, l'accord de coopération policière entend promouvoir un dialogue soutenu entre les deux pays, précisément dans l'échange d'informations et dans la coordination des engagements opérationnels, ainsi que dans la formation et dans le perfectionnement d'équipes d'investigation (Communiqué 26.06.2009). De plus, un élément de coopération bilatérale en matière judiciaire est ajouté aux questions discutées lors de l'établissement du Protocole d'entente, touchant aux réformes du système judiciaire, ainsi que la collaboration de la Serbie avec des institutions internationales dans ce domaine (Communiqué 30.06.2009).

3.1.3. Kosovo

Le 3 février 2010, lors d'une rencontre de travail entre la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, cheffe du DFJP et le ministre de l'intérieur kosovar Zenun Pajaziti, un accord de réadmission sous une forme contraignante et un Protocole d'entente portant sur l'établissement d'un partenariat migratoire ont été signés à Berne⁵ (Communiqué 03.02.2010). Le Protocole d'entente est à nouveau identique à ceux signés avec la Serbie et avec la Bosnie-Herzégovine. Tout comme dans les deux autres, l'accord de réadmission stipule un rapatriement des ressortissants du pays, ainsi que des personnes ayant transité par ce pays. Dans le communiqué qui suit la signature du Protocole d'entente, il est indiqué à nouveau la volonté affirmée de :

« Favoriser les effets bénéfiques des migrations, dans l'optique d'une politique migratoire cohérente ». (Communiqué 03.02.2010).

L'accord de réadmission est un pilier important du Protocole d'entente et est même vu comme nécessaire avant toute autre négociation, dans lequel il est noté que :

« Un dialogue politique relatif à un partenariat migratoire avec le Kosovo a été mené en parallèle avec les négociations en vue de la conclusion d'un accord de réadmission. Ce dialogue a abouti, et le Protocole d'entente établissant un partenariat migratoire sera donc signé au début de cette année ». (Objet parlementaire 17.02.2010).

De plus, la coopération bilatérale en matière policière est encore une fois un aspect fortement soulevé. Cependant, nous distinguons des différences face aux autres accords établis dans les discours suite à la signature de cet accord et du Protocole d'entente. Un accord contraignant sur l'octroi facilité de visas de courte durée n'a pas été signé avec ce pays. En effet, la Suisse étant liée à la réglementation Schengen, elle ne peut pas accorder des facilités de manière unilatérale (Objet parlementaire 17.02.2010).

⁵ Le traité signé entre le Gouvernement du Kosovo et le Conseil fédéral suisse se trouve en annexe, n°3.3, page 119.

Un autre aspect unique dans le partenariat avec le Kosovo est l'insistance sur les questions de migrations légales. Donner des perspectives professionnelles aux jeunes du Kosovo est un axe central développé dans le cadre du Protocole. Il s'agit principalement de programmes élaborés par la DDC, comme un projet de soutien à la formation professionnelle dans onze écoles publiques de mécanique, plomberie, commerce et agri-horticulture, un projet lié à la promotion de l'horticulture, vu comme un domaine prioritaire du gouvernement et, enfin, un projet établi en Suisse avec la diaspora kosovare (qui est composée de 170'000 personnes en Suisse), dans le but de l'inciter à investir dans son pays d'origine. De plus, une proposition de projet concernant la formation de vingt professionnels du Kosovo en Suisse et soutenu par la DDC est également traité dans le cadre du partenariat migratoire (Objet parlementaire 17.02.2010).

Dernièrement, la Suisse et le Kosovo ont signé un accord sur les transports routiers, qui s'inscrit dans la série de traités bilatéraux conclus entre les deux pays. Après l'accord de réadmission, un accord sur les transports aériens et la coopération technique, ainsi qu'un accord de protection des investissements ont déjà été conclus depuis lors. Dans l'accord routier, le rôle de la diaspora kosovare est marqué, ainsi que la volonté de la Suisse d'aider le Kosovo par des mesures concrètes dans la lutte contre la corruption et du développement économique. De plus, la Suisse participe activement au développement du maintien de la paix dans cette région, par l'intermédiaire de la Swisscoy (Communiqué 11.11.2011).

3.1.4. Bilan de la coopération dans la région des Balkans Occidentaux

Au travers des différents accords signés par la Suisse avec la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kosovo, nous pouvons déjà tirer quelques enseignements sur le discours de la Suisse dans l'approche de la coopération internationale. Nous avons tout d'abord remarqué que, pour les trois pays, un accord contraignant en termes de réadmission était la base pour ensuite négocier l'établissement du partenariat migratoire. Nous notons également que les trois Protocoles d'entente signés sont identiques. Ceci nous indique que les trois pays n'ont apporté aucune contribution à l'accord formulé par la Suisse. Nous constatons encore que la majorité des projets sont liés au domaine de la sécurité et concernent la prévention de la migration irrégulière, financés et mis en œuvre par l'ODM et la DDC. Les discours concernant l'établissement du Protocole en Bosnie-Herzégovine et en Serbie insistent sur les deux accords contraignants (réadmission et visas), ainsi que sur la coopération policière et sur le renforcement des capacités locales. Le cas du Kosovo est plus particulier, où nous percevons ici une volonté de coopération entre les deux pays dans le domaine de la migration régulière. Concernant l'ensemble des trois accords, tous les communiqués relatent la même volonté : Mettre à profit les conséquences positives de la migration et, dans le même temps, enrayer les conséquences négatives. La bonne relation entre les deux pays est systématiquement soulignée. Cependant, notons déjà quelques nuances à apporter à ce discours. Les deux accords signés en matière de visas correspondent à des exigences européennes Schengen, où cet accord garanti l'application des mêmes critères. Dans une autre perspective, notons également que la stratégie avec les Balkans occidentaux que nous avons décrite précédemment a débuté en 2005, alors que le dialogue migratoire avec ces pays n'avait pas commencé. Nous nous interrogeons alors sur l'esprit de partenariat revendiqué, en constatant, de plus, que les pays d'origine n'ont formulé aucune requête concernant le Protocole d'entente élaboré par la Suisse. Un point est encore à relever, qui concerne l'engagement de la Suisse dans cette région. La Confédération, au travers de la DDC notamment, y est très

active, bien avant l'établissement du partenariat. Elle contribue énormément au développement économique et soutient de nombreux projets dans la région.

De plus, le discours sur le dialogue partenarial de la Suisse défend une approche égale, dans lequel il est décrit que :

« Nous avons un discours où on est partenaire, en étant réactif au besoin du partenaire, à leurs idées de projets ». (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

Nous émettons ici quelques réserves dans l'établissement d'un dialogue d'égal à égal, entre un pays donateur important, avec des pays encore considérablement dépendants de l'aide internationale et notamment celle de la Suisse.

3.2. Partenariat migratoire avec le Nigéria

Le partenariat migratoire signé avec le Nigéria répond à d'autres perspectives que ceux signés par la Suisse dans la région des Balkans occidentaux. Nous allons tâcher ici d'en dégager les différentes tendances. Tout d'abord, nous pouvons constater que le Nigéria est un pays prioritaire de la Suisse en matière de retour : Au 31 décembre 2010, la Suisse comptait 626 nigériens dans la procédure d'asile (548 personnes dans le processus de procédure, 53 personnes admises provisoirement et 17 personnes en suspens dans le processus d'exécution du renvoi)⁶.

Au mois d'avril 2009, la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey effectue une visite de travail en Afrique de l'Ouest et c'est alors l'occasion de discuter de l'établissement d'un partenariat migratoire entre les deux pays. Lors de cette rencontre, la ministre suisse remet une proposition de Protocole d'entente à la partie nigériane (Communiqué 24.04.2009). Ce Protocole prévoit aussi bien des projets de prévention de la migration irrégulière vers la Suisse que des projets de formation professionnelle en faveur des migrants nigériens (Objet parlementaire 08.09.2010). Ces intentions sont considérées dans les discours comme la volonté d'établir une coopération élargie dans le domaine de la migration. Le Nigéria est une importante puissance régionale, où la Suisse possède des intérêts dans le domaine du retour, au vu du nombre conséquent de demandes d'asile déposées en Suisse par des Nigériens. Après le rendu d'un premier Protocole, une année a été nécessaire au Nigéria pour formuler des contre-propositions. Ce pays refuse de traiter uniquement sur l'aspect du retour et exige notamment l'établissement de quotas d'immigration légale (Communiqué 15.07.2010). Cependant, les questions relatives à l'immigration légale de travailleurs ne peut pas entrer en compte dans les négociations, les partenariats migratoires ne peuvent pas aller à l'encontre du cadre législatif en place, mais la recherche de « niches » dans le domaine de la formation a été envisagée (Entretien DAFE).

Un élément vient perturber les négociations entre les deux pays. Un requérant d'asile débouté sur le point d'être expulsé de force décède à l'aéroport de Kloten en mars 2010. Depuis, les vols spéciaux à destination du Nigéria ont été suspendus. Un autre événement qui va créer d'énormes remous dans les dialogues migratoires est l'interview donné par Alard du Bois-Reymond, Directeur de l'ODM de l'époque, dans la NZZ am Sonntag, exprimant que :

« La plupart des Nigériens viennent en Suisse non comme réfugiés, mais pour y exercer des activités illégales ». (Le Temps, 14.06.2010).

⁶ Statistiques en matière d'asile 2010 : www.bfm.admin.ch

Ces paroles ont provoqué une crise bilatérale et une quasi rupture des négociations. Il est alors noté que la Suisse a dû fournir un important investissement pour débloquer ce point sensible du retour et mettre en place le partenariat migratoire, où il est indiqué que :

« Cette crise a permis de faire prendre conscience à l'ODM à très haut niveau, qu'ils n'avaient plus d'autres choix que d'aller de l'avant avec une approche globale, de mettre sérieusement en place le partenariat migratoire, pour recréer un climat de confiance, en entrant en matière sur d'autres points de la coopération migratoire. (...) Sans rentrer en matière sur ce genre de point, il aurait été impossible de rétablir une collaboration dans le domaine du retour. (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

Une délégation suisse se rend en juillet 2010 au Nigéria pour tenter de débloquer une situation décrite comme difficile. Cette rencontre aura permis de faire avancer les négociations en vue d'un partenariat et s'inscrit :

« Dans l'optique d'une politique migratoire cohérente. Cet accord vise à la fois à lutter contre les problèmes liés à la migration irrégulière et à favoriser les effets bénéfiques des migrations. Le partenariat migratoire doit permettre de promouvoir des projets communs dans les domaines de la migration et du développement, de la participation de la diaspora, de la lutte contre la traite d'êtres humains, de la prévention de la migration irrégulière, de la réadmission et de la réintégration, de même que du renforcement des capacités des services administratifs compétents en matière de migration ». (Communiqué 14.07.2010).

La collaboration de la diaspora nigérienne en Suisse est soulignée dans les différents textes. Une rencontre s'inscrivant dans le cadre du partenariat migratoire en cours d'élaboration s'est d'ailleurs déroulée à Berne, dans le but de renforcer la collaboration dans le domaine de l'intégration et du développement, au travers de la constitution de projets communs. Ces échanges sont décrits comme constructifs dans le but d'une meilleure compréhension des intérêts de toutes les parties (Communiqué 21.09.2010).

En octobre 2010, une délégation du Nigéria est reçue en Suisse. La reprise des vols spéciaux a notamment été discutée et a été prévue pour janvier 2011 (RSR 06.11.2011).

Le 14 février 2011, les négociations entre les deux pays ont abouti à la conclusion d'un mémorandum d'entente établissant un partenariat migratoire entre les deux pays, lors de la rencontre entre le ministre des affaires étrangères nigérian Henry Odein Ajumogobia et la cheffe du DFJP Simonetta Sommaruga⁷. Concernant l'établissement de ce partenariat migratoire, dans le climat de tensions qui prévalait entre les deux pays, il est noté dans le discours officiel qu'il n'existe :

« Aucun lien entre le décès du jeune Nigérian ou les propos maladroits du chef de l'ODM d'une part, et la négociation du partenariat migratoire d'autre part ». (Le Temps, 14.06.2010).

Cette visite portait essentiellement sur la coopération dans le domaine des migrations et est le résultat de négociations qui avaient débuté en avril 2009 lors de la visite de la cheffe du DFAE, Micheline Calmy-Rey à Abuja. Ce Protocole couvre les domaines de la coopération migratoire dans le renforcement des capacités des services de l'immigration, du lien entre la migration et le développement, de la promotion et la protection des droits de l'homme, de la migration régulière avec, par exemple, des programmes d'échanges en matière de formation et de perfectionnement, de l'aide au retour, de la réadmission, de la réintégration, ainsi que

⁷ Le traité signé entre la République fédérale du Nigéria et le Conseil fédéral suisse se trouve en annexe, n°3.3, page 121.

de la prévention de la migration irrégulière ou encore concernant la lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de drogue (Communiqué 14.02.2011). Cet accord est décrit comme pionnier en matière de migration, qui est par ailleurs le premier de ce type entre la Suisse et un Etat africain. Le discours relatif à son établissement est du même registre que lors de la signature des précédents partenariats migratoires, en notant dans un communiqué que :

« Les deux parties souhaitent mettre en place une collaboration sur le long terme qui serve leurs intérêts mutuels et reflète une approche globale de la migration, c'est-à-dire une approche reconnaissant à la fois les opportunités et les défis de la migration ». (Communiqué 14.02.2011).

De plus, des thèmes d'intérêts communs ont été discutés, qui sont considérés dans les domaines du renforcement des relations bilatérales, du commerce et des investissements, de la lutte commune contre les avoirs illicites, des opérations de paix en Afrique subsaharienne, de la situation sécuritaire dans la région saharo-sahélienne ainsi que des thèmes multilatéraux (Communiqué 14.02.2011).

Un dialogue migratoire soutenu à un niveau technique entre les deux pays est instauré et le premier dans le cadre du partenariat s'est tenu à Abuja en juin 2011, où il est décrit que l'objectif d'une approche cohérente est formulé :

« Au travers de ce partenariat, les deux Etat souhaitent instaurer une coopération équilibrée et complète dans le domaine de la migration. Les échanges entre les deux parties se sont avérés positifs ». (Communiqué 22.06.2011).

Aujourd'hui, le but principal de la coopération concerne principalement la lutte contre le trafic de drogue et d'êtres humains, ainsi que l'association de la diaspora nigériane dans la conduite de projets de développement au Nigéria. Le partenariat convoite également des améliorations dans le renforcement des capacités des autorités nigérianes, de la participation de ce pays à un programme régional de protection et de réintégration et de la formation de jeunes professionnels en Suisse (Communiqué 22.06.2011).

Le premier bilan est décrit comme positif, dans lequel :

« La collaboration engagée dans le cadre du partenariat migratoire a permis d'atténuer les tensions suscitée par les retours forcés ». (Objet parlementaire 06.07.2011).

De nombreux programmes se sont développés cette année dans le cadre du partenariat, où il y a maintenant un paquet global dans divers domaines de la migration. Des projets sont recensés dans le domaine de la lutte contre la traite, où la DPV a organisé une table ronde avec des experts suisses et nigériens de ces questions, mais aussi, par exemple, des projets de la DDC au nord du Nigéria pour la protection et la réintégration des mineurs et jeunes de l'Afrique sub-saharienne dans des questions de migrations régionales, ou encore des discussions pour l'établissement de projets dans le domaine des déplacements internes et, bien sûr, un programme d'aide au retour volontaire élaboré par l'ODM (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

De plus, le domaine de la coopération policière s'est notamment organisé, où un projet pilote découlant du partenariat migratoire est mis en place, avec un objectif exprimé concernant l'échange d'informations et le partage d'expériences. Concrètement, ce projet prévoit la venue en Suisse d'agents de police nigériens exerçant au sein de l'Agence nationale de lutte contre la drogue au Nigéria, qui viendront effectuer des stages dans les cantons de Saint-Gall, de

Genève et de Zoug. Ce projet est mis en place de manière interdépartementale, entre l'ODM, la Conférence des directrices et directeurs des polices des villes suisses (CDPVS), les diverses autorités de police, le Corps des gardes-frontières, ainsi que la FEDPOL à titre consultatif et, finalement, également avec la collaboration des autorités nigérianes (Communiqué 06.09.2011).

Nous voyons ici, et contrairement aux trois premiers partenariats signés dans les Balkans occidentaux, l'évolution lente et difficile des négociations. Il est à noter que la Suisse, au travers des programmes de la DDC, n'était pas présente au Nigéria avant l'établissement du partenariat. Les aspects liés au domaine du retour sont au cœur du débat, où les différentes crises ont permis de constater que :

« Le retour reste un point très sensible, mais ça [la conclusion du partenariat] a montré que c'est uniquement comme ça, en adoptant une approche à moyen long terme et globale renforcée, que nous avons une chance de débloquer ces points sensibles ». (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

Nous avons finalement signalé que, dans les discours officiels, aucun lien n'était établi entre la mort du requérant nigérian à Kloten, les propos du directeur de l'ODM, et l'établissement du partenariat migratoire. Nous constatons cependant que, dans une situation diplomatiquement compliquée et quasiment bloquée, les négociations autour du partenariat migratoire dans la volonté décrite d'une approche globale ont permis de reprendre le dialogue entre les deux pays et la reprise des vols spéciaux.

Pour finir, notons que les domaines décrits dans ce partenariat ont été élargis à d'autres perspectives que le retour, en intégrant notamment la perspective du développement et de la protection. Malgré tout, les accords de réadmission restent encore une fois un pilier phare du partenariat signé, comme la condition préalable. Il s'agit d'ailleurs d'un thème éminemment négocié entre les deux parties.

3.3. La collaboration internationale comme « incarnation » d'une approche globale

Nous pouvons tout d'abord constater que ces quatre partenariats sont conclus selon la forme d'accord d'entente, qui règlemente de manière non contraignante une collaboration large dans les différentes facettes de la migration, où aucun programme spécifique n'est mentionné. Ensuite, certains domaines sont montrés comme nécessitant une réglementation contraignante, comme la signature d'accords de réadmission et de facilitation des visas (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

Nous avons vu, dans cette partie, un discours suisse dans lequel est considérée la volonté d'établir une cohérence globale de prise en compte des intérêts équilibrés dans les relations internationales au niveau des migrations avec ces partenaires. Au stade actuel, des dialogues migratoires sont en place avec ces pays deux fois par année. L'instauration de l'instrument partenariat migratoire a permis de débloquer des situations parfois tendues avec les Etats tiers dans le domaine du retour, particulièrement comme nous venons de le voir avec l'exemple du Nigéria. Les intérêts de la Suisse sont encore uniquement exprimés dans le domaine de la migration irrégulière, ainsi que dans le domaine du retour. Les accords de réadmission contraignants sont le point de départ et inscrits dans le pilier de base des partenariats.

L'approche de dialogue équitable et équilibré a été vue comme étant l'argument central de la Suisse dans la coopération internationale en matière de migration, dans laquelle :

« La négociation et la mise en œuvre d'accords de réadmission et d'accords migratoires requièrent un dialogue intense avec l'Etat concerné qui permet de mieux comprendre les intérêts de l'autre partie et garantit une meilleure application des textes ». (Objet parlementaire 03.02.2010).

La prise en compte équilibrée des intérêts de tous pour optimiser les effets positifs et enrayer les aspects négatifs de la migration est le point récurrent du discours suisse, dans l'établissement d'une stratégie décrite comme globale et cohérente des politiques migratoires. Nous avons vu que ces discours sont semblables dans les différents partenariats migratoires signés. Le discours de la Suisse dans le domaine de la coopération internationale défend une approche globale, englobant les intérêts de toutes les parties impliquées, avec l'objectif défendu de maximiser les effets positifs de la migration et d'en diminuer ses aspects négatifs.

3.4. Bilan de la collaboration internationale

Dans cette partie, nous cherchions à comprendre les logiques présentes dans le discours suisse, dans le domaine de collaboration internationale. Nous pouvons l'analyser au travers différentes perspectives théoriques.

Premièrement, les théories des relations internationales dans les théories des politiques migratoires nous fournissent plusieurs réponses. Les préceptes établis y caractérisaient l'Etat comme un acteur qui cherche à maximiser ses intérêts. Les difficultés rencontrées par la politique migratoire suisse dans le domaine du retour l'ont poussée à développer de nouvelles solutions, dans le but d'optimiser son efficacité, principalement dans les négociations d'accords de réadmission avec les Etats d'origine. Dans ces perspectives, le concept de coopération est central. Dans ce concept, nous avons vu la notion de « société internationale » que Battistella définissait comme : « *Etats ayant établi par voie de dialogue et de consentement un ensemble de règles communes et d'institutions pour la conduite de leurs relations et reconnaissent leurs intérêts mutuels à maintenir ces arrangements* » (BATTISTELLA 2004 : 307). Nous percevons donc dans notre cas des logiques similaires, où le but du discours de la Suisse est de défendre, au travers du dialogue, des intérêts décrits comme partagés entre les différentes parties. L'émergence de ce dialogue est explicité par ces mêmes théories comme s'inscrivant dans la construction d'un régime international qui surgit quand : « *Des acteurs renoncent à des décisions unilatérales en vue de faire face à des dilemmes d'intérêts communs (...). Ils agissent ce faisant dans leur propres intérêts, car l'utilité obtenue de manière concertée est plus supérieures à celle à laquelle ils auraient pu prétendre s'il avait agi seuls* » (BATTISTELLA 2004 : 282). L'acte de coopérer est donc vu dans le but de défendre des intérêts qui étaient alors considéré comme unilatéralement sous-productifs. Nous voyons donc ici les raisons pour lesquelles la Suisse s'est retrouvée dans la nécessité de collaborer avec des pays avec lesquels la réadmission de ressortissants était devenue un problème majeur. La construction d'un régime international a donc permis à la Suisse d'atteindre son objectif dans le domaine du retour, au travers de négociations bilatérales. De plus, ces théories soulignent que toute collaboration nécessite un fort degré de formalisation et que les accords sont le résultat d'un équilibre optimal, dans le but d'éviter la défection d'une des parties. Les Protocole d'entente et les accords de réadmission sont établis dans ce sens. Cependant, dans le cas des pays des Balkans, nous émettons un doute quant à l'équilibre optimal décrit entre des intérêts. En effet, comme nous l'avons vu, les négociations des accords ont été établies de manière unilatérale. Dans cette perspective, un complément

avec des théories étudiant les relations de pouvoir serait pertinent pour une recherche future. Nous percevons donc ici l'enjeu de la coopération bilatérale pour la Suisse, notamment lorsque des intérêts (la politique des retours) ne sont pas unilatéralement efficaces.

Dans les discours, la revendication d'une approche globale dans le domaine de la gestion des migrations est soutenue. En développant une telle approche en matière de collaboration internationale, nous pouvons également relever un discours relatif à des logiques de justification et de légitimation face à un dialogue international, dans lesquels la Suisse est décrite comme très active. Nous pouvons donc faire référence à des théories néo-institutionnelles, et plus spécifiquement aux approches des *Policy Transfer Studies*. En défendant ce type d'approches, elle montre son appartenance à une communauté internationale, dans laquelle elle témoigne son respect à des principes et des pratiques reconnues par un large consensus.

Nous pouvons donc confirmer notre hypothèse, en notant que la collaboration internationale apparaît dans les discours comme une solution dans la défense des intérêts de la Suisse, principalement dans le domaine du retour. L'approche décrite comme globale est par ailleurs défendue, premièrement, car la volonté des pays d'origine est exprimée de ne plus négocier uniquement sur l'aspect du retour et, deuxièmement, en se positionnant dans le sillage du discours multilatéral.

4. LIMITES, PERSPECTIVES FUTURES ET IMPACTS DE L'INSTRUMENT PARTENARIAT MIGRATOIRE EN SUISSE

Pour terminer et conclure l'analyse des discours dans la construction du concept de partenariat migratoire, nous aimerions aborder les limites et les impacts de l'instrument dans le contexte suisse, pour en dresser un bilan actuel.

Nous commençons tout d'abord par donner quelques limites perçues dans l'instrument partenariat migratoire. Tout d'abord, il est décrit que cet instrument est le plus abouti, le plus global en matière de politique migratoire extérieure, mais que c'est également un instrument lourd qui demande d'énormes ressources, beaucoup d'acteurs et un engagement important. De plus, des limites dans les questions de cohérence sont perceptibles. L'organisation interdépartementale pose des défis internes, où la question est posée de savoir jusqu'où aller de manière interdépartementale. En effet, des conflits d'intérêts peuvent surgir entre les départements, dans des questions de régulation du marché du travail, de protection, ou de retour, par exemple (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

Cet instrument décrit comme lourd et engageant n'enlève pas la volonté de développer de nouveaux partenariats, dans lesquels d'autres intérêts de la Suisse peuvent être envisageables. La question du domaine du retour était perçue comme une première condition pour l'établissement de négociation en vue de l'établissement de protocole d'entente. Le DFAE pousse vers la collaboration internationale dans d'autres domaines de la migration, dans lesquels d'autres intérêts de la Suisse peuvent être maximisés avec l'établissement d'une telle stratégie, avec des pays qui n'ont aucun aspect de retour.

Le Mali est, par exemple, un pays cité dans lequel il y a un important potentiel dans le domaine de la migration et du développement. De plus :

« Pour que l'ODM puisse aussi montrer que ce n'est pas qu'un instrument pour mettre en œuvre des accords de réadmission, que c'est un instrument beaucoup plus large dans la défense des différents intérêts de la Suisse. Les focus sont différents, mais c'est clair que dans chaque pays, dans chaque contexte, nous essayons de prendre en compte les différents intérêts. Mais ça, c'est le stade des réflexions futures ». (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

Nous concluons finalement par les impacts de l'approche développée dans les partenariats migratoires. Un changement de paradigme est exprimé, où les stratégies partenariales s'étendent :

« Nous, on parle de changement de paradigme, c'était quand même assez révolutionnaire dans le discours suisse. Ce qui est maintenant réjouissant, c'est qu'il y a eu des effets secondaires, où ces approches globales sont prises en compte. Ça veut dire que les choses ont beaucoup changé au niveau de l'ODM dans des questions de dialogue migratoire bilatéral, où ils ont une approche moins intégrée que les partenariats, mais où ils essaient de mieux prendre en compte d'autres facettes de la migration ». (Entretien DFAE, le 22.11.2011).

Nous pouvons décrire quelque peu un effet secondaire des approches de partenariat qui s'est produit au sein de l'ODM. Un exemple est le développement d'accords migratoires, qui sont développés par l'office. En octobre 2011, la Suisse signe un accord de coopération en matière de migration avec la Guinée. Décrit comme un accord d'un nouveau type, il englobe la migration dans son sens large, en incluant la réinstallation, ou encore la collaboration dans la lutte contre le trafic d'êtres humains. La volonté exprimée est de renforcer la coopération internationale en matière de migration :

« Dans un esprit de partenariat et de coopération, cet accord tient compte des intérêts des deux parties, ce qui doit favoriser une bonne application du volet réadmission ». (Communiqué 14.10.2011).

Cet accord prévoit l'encouragement et l'assistance des retours volontaires. De plus, la Guinée s'engage à réadmettre ses ressortissants qui séjournent de manière illégale en Suisse. Un dialogue migratoire soutenu entre les deux pays est également prévu, de même que des campagnes de sensibilisation concernant les risques de la migration irrégulière, ainsi que des cours de formation professionnelle, notamment dans le domaine consulaire (Communiqué 14.10.2011).

Pour terminer, il est intéressant de constater que la Guinée n'est pas un pays prioritaire pour la Suisse en matière de retour. En effet, seul 202 guinéens se trouvent dans la procédure d'asile et uniquement cinq sont en attente de l'exécution de leur renvoi. Simonetta Sommaruga justifie le choix du pays partenaire, où cet accord doit également permettre d'être utilisé comme modèle, pour être une base pour une collaboration avec d'autres pays. L'ODM est d'ailleurs actuellement en négociations avec d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest pour conclure des accords de ce type (RSR Forum 14.10.2011).

Cinquième Partie

CONCLUSION ET PISTES DE RECHERCHE

CONCLUSION

Nous arrivons maintenant au terme de ce travail. Nous avons cherché à mieux comprendre un nouvel instrument de la politique migratoire de la Suisse : Les partenariats migratoires. Ce mémoire a permis de distinguer différentes logiques en présence dans le discours des acteurs de l'administration fédérale. Nous pouvons à présent revenir sur les principaux résultats obtenus. Nous notons encore une fois que les partenariats migratoires ne sont qu'un instrument de la politique migratoire extérieure de la Suisse et ne représentent pas l'ensemble des pratiques utilisées.

Nous avons tout d'abord tâché de montrer l'importance prise depuis les années 2000 du dialogue multilatéral dans la gestion des migrations internationales. L'émergence d'initiatives mondiales a été décrite, dans lesquelles nous avons noté le développement de nombreux principes et de pratiques décrites comme efficaces, subissant un large consensus. Nous avons constaté ici un discours de légitimité, dans lequel les acteurs justifient l'élaboration de principes et de pratiques reconnus par tous. Face à des limites perçues par les Etats du Nord dans les politiques de gestion unilatérales, nous avons montré le développement d'une culture globale, cristallisée en modèles, qui indiquent aux Etats, de manière informelle, comment ils doivent se comporter dans le domaine de la gestion des migrations internationales. La construction d'un discours global, en réaction aux limites des approches unilatérales, est décrite comme ayant une ambition holistique, intégrant les opportunités de la migration, tout en agissant sur les aspects négatifs de celle-ci. Le développement d'approches partenariales, liant des intérêts, sont élaborées en parallèle d'une reconnaissance du lien positif entre migration et développement. Nous avons également vu que la collaboration multilatérale apparaît comme un niveau de collaboration, qui permet de concilier le principe de souveraineté nationale en matière de gestion, ainsi que le principe de responsabilité partagée.

Nous nous sommes ensuite intéressés à l'émergence d'un discours en Suisse, développant une approche partenariale dans la gestion des migrations internationales. La Suisse rencontre des difficultés dans l'exécution des renvois des requérants d'asile déboutés, particulièrement dans les négociations d'accords de réadmission avec les pays d'origine, qui refusent de traiter du seul domaine du retour. Face à ces difficultés, le Conseil fédéral s'est alors interrogé sur la possibilité d'utiliser des instruments de politique extérieure dans le domaine de la migration et du retour. L'inscription de la notion dans la loi entrée en vigueur en 2008 montre la volonté d'adopter une solution qui possède déjà un capital de légitimité sur la scène internationale, dans laquelle la Suisse est décrite comme particulièrement active. De plus, nous constatons également des logiques de légitimité, où le Conseil fédéral se préoccupe d'un problème sensible, en cherchant des solutions face à un thème de l'asile très controversé, pour répondre tant aux sollicitations des parlementaires, qu'au niveau du débat public. Nous avons pu confirmer notre hypothèse de la diffusion d'une solution d'action exogène. Nous avons noté un décalage entre des objectifs définis sur la scène internationale et l'adaptation locale. En effet, ce n'est qu'après l'inscription du concept dans la loi, que les praticiens se sont interrogés sur la mise en œuvre concrète de l'instrument. Le discours était alors identique entre le niveau multilatéral et le niveau national : Dans le but de remédier à des difficultés dans les approches unilatérales de gestion de la migration, l'adoption d'une approche globale liant des intérêts, prenant en compte les opportunités et les défis de la migration, a été décrite comme une solution à l'échec de certaines politiques. Au niveau local, nous avons donc perçu un discours de légitimité pour justifier une pratique, à savoir le rapatriement des requérants d'asile déboutés, en optant pour une approche globale face à des difficultés

rencontrées dans la négociation d'accords de réadmission. Nous constatons donc, comme le soulignait Schmidt, une redéfinition des intérêts et des normes culturelles en place pour justifier une pratique.

Nous avons ensuite questionné l'organisation interne, dans laquelle s'est construit le concept. La défense d'une approche cohérente de gestion par l'organisation interdépartementale a été justifiée dans les discours, dans l'optique de lier des intérêts. Nous retrouvons donc également ici des logiques de légitimité face, d'une part, à une demande internationale pour le développement d'approches liant les différents aspects et, d'autre part, pour négocier de manière efficace avec les pays d'origine qui refusent de traiter de l'unique point du retour. Cependant, nous avons constaté que la Suisse développe ce type d'approches depuis de nombreuses années et fait figure de pionnière en matière de cohérence interne. Nous constatons donc des logiques de cohérence et de crédibilité de l'instrument partenariat migratoire, qui prône une conciliation entre les domaines de la migration. Lier des intérêts par une approche interdépartementale est également vu comme répondant à des logiques internes, dans un jeu d'influence entre des intérêts parfois antagonistes, des départements traitant du phénomène migratoire. Nous avons donc vu une évolution dans le jeu d'influence décrit. L'image qui figure en titre de ce travail est la photographie choisie par l'Office fédérale des migrations pour la brochure qui présente le concept de partenariat migratoire. Cette image, censée illustrer le concept, montre un cheminement aligné de personnes. En 2008, l'intérêt de la Suisse dans le domaine du retour paraît être alors imagé. Les nuances de gris choisies comme fond de couleur ne dégagent alors pas de la volonté décrite de considérer le phénomène migratoire de manière positive. Cette image peut nous indiquer le changement de perspective dans la désignation des intérêts de la Suisse dans le concept partenariat migratoire : D'abord cantonné au domaine du retour défendu par l'ODM, le discours tend aujourd'hui vers une acceptation de l'élargissement des domaines de la migration, dans lesquels la Suisse possède des intérêts. Notons ici des domaines de protection, ou encore de migration régulière, thèmes défendus par le DFAE.

La coopération internationale a finalement été analysée dans le discours des acteurs en charge de la conception et de la mise en œuvre de l'instrument partenariat migratoire au niveau suisse. Nous avons montré ici que la collaboration avec les pays d'origine a été décrite comme nécessaire pour défendre les intérêts de la Suisse, initialement dans le domaine du retour. Le développement d'un discours global, liant les domaines d'intérêts entre les deux parties dans le but de maximiser les bénéfices de la migration, a émergé dans un contexte où la négociation des accords de réadmission a été décrite comme inefficace. Un discours global et équilibré avec les pays partenaires a alors légitimé des pratiques précédemment vues comme ne satisfaisant pas les intérêts de la Suisse. C'est donc principalement pour justifier la mise en place d'accords de réadmission que le discours global a émergé. Nous retrouvons également ici des logiques de légitimité face à un discours international qui défend des approches partenariales dans la gestion des migrations internationales. En adoptant l'instrument partenariat migratoire, la Suisse se positionne donc dans le sillage du dialogue international. Au travers du discours concernant la coopération internationale dans l'établissement de l'instrument, nous constatons donc un regain d'intérêts pour les théories des relations internationales, dans lesquelles la coopération est décrite dans le but de maximiser des intérêts qui seraient unilatéralement insatisfaisants.

En développant, au travers de l'instrument partenariat migratoire, une approche cohérente et équilibrée de la gestion des migrations, la Suisse montre son appartenance à une

communauté internationale et légitime une pratique, qui autrement ne satisferait pas ses intérêts, principalement dans le domaine du retour. Cependant, nous avons constaté que ce n'est pas un simple suivisme face à une solution en vogue dans l'environnement international, mais la Suisse est décrite comme particulièrement active dans les processus de dialogues informels. Ceci nous indique également des logiques de légitimité, où la Suisse est décrite comme novatrice dans l'instauration d'instruments de politique migratoire. La référence à sa forte tradition humanitaire est omniprésente dans les discours, où l'instrument partenariat migratoire lui permet de conserver ce statut de novatrice, en adoptant de telles pratiques.

Dans le développement décrit, nous percevons donc un regain d'intérêt pour des considérations internationales, ce qui nous permettrait de justifier l'argument de Piguet d'un retour de la « high politics » dans les politiques migratoires, précisément en ce qui concerne le concept de partenariat migratoire. De plus, la politique migratoire, d'abord cantonnée dans une politique intérieure, est de plus en plus liée à des enjeux de politique extérieure, où les partenariats migratoires représentent un exemple de cette tendance.

Nous pouvons terminer en reprenant la citation de Micheline Calmy-Rey lors de son discours d'adieu, en qualifiant le monde actuel en changement, dans lequel les rapports de force se sont complexifiés, dans lequel la coopération est décrite comme nécessaire pour trouver ensemble des solutions face à des problématiques dépassant le cadre de l'Etat. Le nouveau concept de partenariat migratoire est non seulement un changement de paradigme de la politique migratoire, qui se reflète dans les discours officiels, mais également dans le développement et l'institutionnalisation de la coopération interdépartementale pour une politique migratoire cohérente.

PISTES DE RECHERCHE

Au terme de ce travail, plusieurs questionnements émergent. Nous avons ici développé uniquement le discours de la Suisse, mais pour une recherche future, il serait particulièrement intéressant d'étudier le discours du pays partenaire, précisément dans ce qui le pousse à collaborer, mais également d'étudier la relation de pouvoir qui s'exerce entre deux partenaires. Nous avons évoqué ce questionnement dans la collaboration internationale et principalement dans l'établissement du Protocole d'entente entre les pays des Balkans occidentaux, qui n'avait apporté aucune requête dans la négociation de l'accord. Etudier les relations de pouvoir nous paraît donc particulièrement justifié et intéressant. Nous trouverions donc pertinent d'analyser les arguments du pays partenaire pour adopter une approche fondée sur le partenariat migratoire.

Finalement, c'est sur le principe de conditionnalité que nous aimerions revenir. Nous avons montré que ce terme, tout comme celui de contrepartie, avaient été exclu des débats. Cependant, nous pouvons constater des logiques similaires apparaissant dans les discours. Il serait donc particulièrement intéressant d'analyser l'évolution de ce principe, mais surtout d'en étudier la mise en œuvre, vers ce que nous pourrions appeler un principe de conditionnalité ouvert.

Sixième Partie

BIBLIOGRAPHIE ET ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

1. ARTICLES ET OUVRAGES

Battistella, D. (2004) La coopération, in *Théories des relations international* (D. Battistella), Presses de Sciences Po, pp. 367-397.

Betts, A. (2011) The global governance of migration and the role of trans-regionalism, in *Multilayered Migration Governance, the promise of partnerships* (eds S. Lavenex, R. Kunz and M. Panizzon), Routledge, London, pp. 23-45.

Busch, P.-O., Jörgens, H. (2005) The international sources of policy convergence: explaining the spread of environmental policy innovations. *Journal of European Public Policy*, **12**(5), 1-25.

Castles, S. (2004) Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, **27**(2), 205-227.

Delpuech, T. (2008) L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques. *Questions de recherche*, **27**, 1-69.

Drechsler, D., Gagnon, J. (2008) Les migrations, une source de développement à exploiter. *Annuaire suisse de politique de développement*, **27**(2), 73-92.

Fibbi, R. (2008) Politiques d'asile et questions migratoires. *Annuaire suisse de politique de développement*, **27**(1), 197-217.

Fibbi, R., Cattacin, S. (2000) Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse ? *Revue européenne des migrations internationales*, **16**(3), 125-146.

Geiger, M., Pécoud, A. (2010) Introduction, in *The Politics of International Migration Management* (eds M. Geiger, A. Pécoud), Palgrave Macmillan, New York, pp. 1-20.

Guengant, J.-P. (1996) Migrations internationales et développement: les nouveaux paradigmes. *Revue européenne des migrations internationales*, **12**(2), 107-121.

Georgi, F. (2010) For The Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management, in *The Politics of International Migration Management* (eds M. Geiger and A. Pécoud), Palgrave Macmillan, London, pp. 45-72.

De Haas, H. (2008) *Migration and Development: A theoretical perspective*, International Migration Institute, Oxford,

Hall, P. A., Taylor, R. (1997) La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, **47**(3-4), 469-496.

Hermele, K. (1997) The Discourse on Migration-Development, in *International Migration, Immobility and Development: Multidisciplinary perspectives* (eds T. Hammar, G. Brochmann, K. Tamas and T. Faist), Berg, Oxford, pp. 133-158.

Kaser, E., Schenker, S. (2008) L'aide au retour de la Suisse : bilan et perspectives. *Annuaire suisse de politique de développement*, **27**(2), 199-212.

Kunz, R., Lavenex, S., Panizzon, M. (2011) Introduction : governance through partnerships in international migration, in *Multilayered Migration Governance, the promise of partnerships* (eds S. Lavenex, R. Kunz and M. Panizzon), Routledge, London, pp. 1-20.

Kunz, R. (2011) Depoliticization through partnership in the field of Migration: The Mexico – US case, in *Multilayered Migration Governance, the promise of partnerships* (eds S. Lavenex, R. Kunz and M. Panizzon), Routledge, London, pp. 283-310.

Liechti, T., Budowski, M. (2008) Les partenariats migratoires, une nouvelle approche de la Suisse ? *Annuaire suisse de politique de développement*, **27**(2), 213-220.

Meyer, J.-W., Boli, J., Thomas, G.-M., Ramirez, F. (1997) World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology*, **103**(1), 144-181.

Meyer, J.-W. (1980) The World Polity and the Authority of the Nation-State, in *Studies of Modern World-System* (ed A. Bergesen), Academic Press, New York, pp. 109-137.

Meyers, E. (2000) Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis. *International Migration Review*, **34**(4), 1245-1282.

Monsutti, A. (2008) Migration et développement: une histoire de brouilles et de retrouvailles. *Annuaire suisse de politique de développement*, **27**(2), 23-42.

Maisenbacher, J., Stucky, R. (2011) *Die Migrationspartnerschaften zwischen der Schweiz und Serbien / Bosnien-Herzegowina : Entstehungskontext und Entwicklungsperspektiven*. Universität Luzern.

Nyberg Sorensen, N., N. Van Hear, et al. (2003) The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options, in *The Migration-Development Nexus* (eds N. N. Sorensen and N. Van Hear), International Organization for Migration, Geneva, pp. 287-317.

Piguet, E. (2009) *L'immigration en Suisse, soixante ans d'entrouverture*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Piguet, E. (2009b) Immigration: le retour de la haute politique, in *Le Temps*, 18 février 2009, pp. 14-15.

Potiaux, C. (2011) The current role of the International Organization for Migration in developing and implementing Migration and Mobility Partnership, in *Multilayered Migration Governance, the promise of partnerships* (eds S. Lavenex, R. Kunz and M. Panizzon), Routledge, London, pp. 183-204.

Quivy, R., Van Campenhoudt, L. (2006) *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris.

Rittener, O., Losada, R.-M., Perriard, L., Toscano, S. (2011) Swiss Migration Partnerships: a paradigm shift, in *Multilayered Migration Governance, the promise of partnerships* (eds S. Lavenex, R. Kunz and M. Panizzon), Routledge, London, pp. 249-264.

Schmidt, V. (2010) Give Peace a Chance: Reconciling Four (not Three) "New Institutionnalism", in *Ideas and Politics in Social Science Research* (eds D. Béland and R.H. Cox), Oxford University Press, Oxford.

Schmidt, V., Crespy, A. (2010) Néo-institutionnalisme discursif, in *Dictionnaire des politiques publiques* (ed L. Boussaguet), Presses de Sciences Po, Paris, pp. 350-359.

Schmidt, V., Radaelli, C. (2004) Policy Change and Discourse, in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, **27**(2), 183-210.

- Schofer, E., Hironaka, A., Frank, D.-J. (2010) Sociological Institutionalism and World Society. *The New Blackwell Companion to Political Sociology*, 1-16.
- Skeldon, R. (2008) International Migration as a Tool in Development Policy: A Passing Phase? *Population and Development Review*, **34**(1), 1-18.
- Stein, A. (1982) Coordination and Collaboration: Regime in an Anarchic World. *International Organization*, **36**(2), 299-324.
- Taylor, S. (2005) From Border Control to Migration Management: The Case for a Paradigm Change in the Western Response to Transborder Population Movement. *Social Policy and Administration*, **39**(6), 563-586.
- Verlinden, A. (2005) From Migration Control to Migration Governance: Elements for an Inclusive, Dialogical Approach towards Worldwide Migration. *Normative and Methodological of Migration and Integration*, 72-77.

2. DOCUMENTS D'ANALYSE

2.1. Rapports des organisations internationales

L'Agenda international pour la gestion des migrations : Perceptions communes et pratiques efficaces s'inscrivant dans une approche planifiée et équilibrée de la gestion des migrations. Berne, 16-17 décembre 2004.

Les migrations internationale dans un monde interconnectés : Nouvelles perspectives d'action. Chapitre six : Créer la cohérence : La gouvernance des migrations internationale. Rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales, octobre 2005.

Groff, A. (2005) Migration partnerships : New tools in the international migration debate. *Global Migration Perspectives (CMMI)*, **21**, 1-10.

Résumé du Dialogue de haut niveau sur les migrations international et le développement. Assemblée générale des Nations-Unies, 13.10.2006.

Enquête sur les « partenariats migratoires », Présentation du concept dans les contextes international et suisse. OIM Berne, 2007.

Global Forum on Migration and Development: Roundtable 1: Partnerships for More Regular and Protected Migration. Mexico, 2010.

2.2. Médias

Emission Mise au Point. TSR, 26 septembre 2004. Entretien avec Etienne Piguet.

Partenariat migratoire : la Suisse et la Bosnie-Herzégovine signent un accord. 24Heures, 14 avril 2009.

La Suisse veut conclure un partenariat migratoire avec le Nigéria. 20 Minutes, 16 avril 2009.

Accord de réadmission entre la Suisse et le Kosovo. Swissinfo.ch, 03 février 2010.

L'épineuse question du renvoi des requérants déboutés vers des pays qui ne les veulent pas. Le Temps, 10 février 2010.

« L'aide au retour sur place est la voie du futur ». Nouvelliste, 13 avril 2010.

Nigéria, la bombe à retardement, Le Temps, 14 juin 2010.

Reconnaître et exploiter le potentiel positif de la migration. Le Temps, 17 juin 2010.

L'ODM prend des mesures d'urgence. Tribune de Genève, 14 juillet 2010.

Alard du Bois-Reymond : « J'ai exprimé mes regrets à la famille ». Le Matin, 14 juillet 2010.

Partenariat migratoire avec le Nigéria: les vols spéciaux de requérants d'asile reprendront dès janvier 2011. TSR Journal, 05 novembre 2010.

Nouveau partenariat migratoire avec le Nigéria. Emission Forum (RSR), 06 novembre 2010.

Berne et Abuja scellent leur partenariat migratoire. Le Temps, 12 février 2011.

La Suisse signe un partenariat migratoire avec le Nigeria. TSR Journal, 14 février 2011.

Simonetta Sommaruga signe un premier accord de réadmission avec la Guinée. Emission Forum (RSR), 14 octobre 2011.

Migration: la Suisse plaide pour une approche «globale». Le Matin, 27 novembre 2011.

2.2.1. ActualitéAsile

Edition 2/2009. Politique de migration : La migration est inévitable.

Edition 3/2009. Accord : Signature de plusieurs accords de coopération avec la Serbie.

Edition 1/2010. Kosovo : Signature d'un accord.

Edition 4/2010. ODM – Nigéria : Début de collaboration.

Edition 2/2011. Suisse – Nigéria : Signature d'un partenariat migratoire.

Edition 2/2011. FMMD : La Suisse préside le Forum mondial sur la migration et le développement.

2.2.2. Going Home

Juin 2007. Edition spéciale à l'occasion de l'anniversaire « 10 ans Aide au retour suisse ».

N°3/08. Prévention de la migration irrégulière (PiM).

N°1/10. Rétrospective 2009 & perspectives 2010.

N°2/10. Réorganisation ODM 2010.

2.3. Documents de l'administration fédérale

2.3.1. Site Confédération

DFAE : Migration. 2011 : <http://www.dfae.admin.ch/eda/fr/home/topics/migr.html>

DFAE : Dialogue international sur la migration. 2011 :
<http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/migr/intmig.html>

ODM : Partenariats migratoires. 2010 :
<http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/themen/internationales/migrationspartnerschaften.html>

ODM : Aide au retour. 2011 :

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/rueckkehr/rueckkehrfoerderung.html>

ODM. Initiative de Berne: Gérer la migration par la coopération interétatique. 2004 :

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2004/2004-12-09.html>

2.3.2. Article de loi et traités

142.20. Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du 16 décembre 2005 (Etat le 11 octobre 2011). Chapitre 13 Compétences et obligations des autorités. Art. 100 Traités internationaux : http://www.admin.ch/ch/f/rs/142_20/a100.html

Memorandum Of Understanding Between The Swiss Federal Council And The Council Of Ministers Of Bosnia And Herzegovina Establishing A Migration Partnership Between Switzerland And Bosnia And Herzegovina. Reichenau-Tamins, 14 April 2009.

Memorandum Of Understanding Between The Swiss Federal Council And The Government Of Serbia Establishing A Migration Partnership. Belgrade, 30 June 2009.

Memorandum Of Understanding Between The Swiss Federal Council And The Government Of Kosovo Establishing A Migration Partnership Between Swiss Confederation And The Republic Of Kosovo. Bern, 3 February 2010.

Memorandum Of Understanding Between The Swiss Federal Council And The Government Of The Federal Republic Of Nigeria On The Establishment Of A Migration Partnership. Berne, 14 February 2011.

2.3.3. Rapports issus de l'administration fédérale

Contribution de l'ILR concernant les partenariats migratoires entre la Suisse et les Balkans occidentaux. Stratégie 2007-2009. ILR, juin 2007.

Dialogue international sur la migration (IDM) : Le cas de la Suisse : De la coordination intragouvernementale à la coopération intergouvernementale. Urs von Arb (ODM), 2008.

ODM Brochure : Partenariat migratoire. Berne, octobre 2008.

Rapport sur la coopération en matière de migration internationale. Berne, février 2011.

Pour la paix, les droits humains et la sécurité : De l'engagement de la Suisse dans le monde. DFAE. Berne, 2011.

Action de la DDC dans le domaine de la migration. DDC, 2011.

2.3.4. Objets parlementaires

04.3720 – Interpellation. Mise en œuvre des résultats du Groupe de travail interdépartemental Migration de mars 2004. Müller-Hemmi Vreni. Date de dépôt : 16.12.2004. Réponse le 23.02.2005.

06.3707 – Postulat. Accords de réadmission. Lustenberger Ruedi. Date de dépôt : 14.12.2006. Réponse le 14.02.2007.

07.3435 – Interpellation. Assouplissement des modalités d'obtention des visas pour les Etats des Balkans occidentaux. Müller-Hemmi Vreni. Date de dépôt : 21.06.2007.

08.38.02 – Interpellation. Asile. Requérants déboutés. Grin Jean-Pierre. Date de dépôt : 11.12.2008. Réponse le 25.02.2009.

09.3601 – Motion. Migration de transit et aide au retour. Soutien de programmes. Müri Felix. Date de dépôt : 11.06.2009. Réponse le 19.08.2009.

09.3647 – Interpellation. Convention de partenariat dans le domaine des migrations. Objectifs du conseil fédéral. Fluri Kurt. Date de dépôt : 12.06.2009. Réponse le 19.08.2009.

09.4265 – Interpellation. Accords de réadmission. Quo vadis ? Moret Isabelle. Date de dépôt : 11.12.2009. Réponse le 03.02.2010.

09.4304 – Interpellation. Pour une approche gagnant-gagnant en matière de migration avec le Kosovo. Sommaruga Carlo. Date de dépôt : 11.12.2009. Réponse le 17.02.2010.

10.3071 – Motion. Renforcement de la politique extérieure en matière de migration. Wehrli Reto. Date de dépôt : 09.03.2010. Réponse le 11.06.2010.

10.3152 – Interpellation. Afrique. A quand un accord de transit ? Grin Jean-Pierre. Date de dépôt : 17.03.2010. Réponse le 26.05.2010.

10.3278 – Interpellation. Politique européenne en matière d'asile et de migration. Müller Philipp. Date de dépôt : 13.03.2010. Réponse, le 19.05.2010.

10.3558 – Motion. Comportement coopératif dans les domaines de l'asile et des étrangers comme condition de l'aide au développement. Flückiger-Bäni Sylvia. Date de dépôt : 18.06.2010. Réponse le 08.09.2010.

10.3962 – Interpellation. Immigration en provenance du continent africain. Flückiger-Bäni Sylvia. Date de dépôt : 14.12.2010. Réponse le 04.03.2011.

10.5164 – Heure des questions. Que fait le groupe de travail interdépartemental Migration ? Zisyadis Josef. Date de dépôt : 15.03.2010. Réponse à la session de printemps 2010 – onzième séance – 15.03.10 – 14h30.

11.3354 – Interpellation. Politique migratoire et politique de sécurité à caractère stratégique. Fiala Doris. Date de dépôt : 13.04.2011. Réponse le 06.07.2011.

11.3699 – Postulat. La formation professionnelle, objectif stratégique des partenariats. Pfister Gerhard. Date de dépôt : 17.06.2011. Réponse le 07.09.2011.

2.3.5. Communiqués de la Confédération

Institution d'un groupe de travail pour de nouveaux progrès dans le domaine de la migration et des retours. Communiqués, DFJP, 16.04.2003.

Politique migratoire : le Conseil fédéral appuie la poursuite du projet « Initiative de Berne ». Communiqués DFJP. 25.06.2003.

Initiative de Berne : Gérer la migration par la coopération interétatique. Communiqué ODM. 09.12.2004.

Signature d'un accord de réadmission et d'un accord sur les visas avec la Bosnie-Herzégovine. Communiqués, DFJP, 03.11.2008.

La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf en visite en Serbie. Communiqués, DFJP, 26.06.2009.

Signature de plusieurs accords de coopération avec la Serbie. Communiqués, DFJP, 30.06.2009.

Office fédéral des migrations : rétrospective et perspectives. Communiqués DFJP, 17.12.2009.

Conférence de presse annuelle de l'ODM : application stricte des nouvelles lois. Communiqués DFJP, 14.02.2008.

Visite de la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey en Afrique de l'Ouest. Communiqué, DFAE, 13.04.2009.

Visite de travail en Suisse du ministre de la sécurité de Bosnie-Herzégovine. Communiqués, DFJP, 14.04.2009

Visite de la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey en Afrique de l'Ouest. Communiqué, DFAE, 24.04.2009.

Conférence annuelle sur la collaboration internationale en matière de migration. Communiqués ODM, 12.05.2009.

Eduard Gnesa, directeur de l'ODM, devient ambassadeur extraordinaire chargé de la collaboration internationale en matière de migrations au DFAE. Communiqués, DFJP, 13.05.2009.

Office fédérale des migrations : nouvelle orientation. Communiqués, DFJP, 29.05.2009.

Conclusion d'un accord de réadmission avec le Kosovo. Communiqués, DFJP, 03.02.2010.

Phase finale d'un an du programme d'aide au retour dans les Balkans occidentaux. Communiqués, ODM, 03.02.2010.

Office des migrations : nouvel organigramme. Communiqués, ODM, 15.04.2010.

Visite du directeur de l'ODM au Nigéria. Communiqués, ODM, 14.07.2010.

Interviews, ODM : « Annoncer maintenant la reprise des vols spéciaux vers le Nigéria aurait été indécent ». Le Temps, Valérie de Graffenried. 15.07.2010.

La Confédération entame une collaboration avec la diaspora nigériane. Communiqué ODM, 21.09.2010.

ODM : Quatrième forum mondial sur la migration et le développement – En 2011, la Suisse assurera la présidence de la prochaine session. Communiqué ODM, 10.11.2010.

Offrir notre protection aux personnes qui en ont besoin. 4e symposium suisse sur l'asile. Discours, DFJP, 20.01.2011. Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga.

Le Nigéria et la Suisse signent un partenariat migratoire. Communiqués, DFJP, 14.02.2011.

Migration : rencontre entre l'ambassadeur extraordinaire Eduard Gnesa et le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon. Communiqués, ODM, 18.02.2011.

ODM – publication du rapport sur la migration 2010. Communiqués, ODM, 26.05.2011.

Partenariat migratoire Suisse – Nigéria : premier état des lieux. Communiqués, ODM, 22.06.2011.

Partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigéria : projet pilote de coopération policière. Communiqués, ODM, 06.09.2011.

Interactions entre la migration, le commerce et le développement. Communiqués, ODM, 15.09.2011.

Signature d'un accord de coopération en matière de migration avec la Guinée. Communiqués, DFJP, 14.10.2011.

DDC. Le Nigéria et la Suisse organisent ensemble une conférence sur la migration. 18.10.2011.

La Suisse et le Kosovo signent un accord sur les transports routiers. Informations pour les médias DFAE. 11.11.2011.

La migration au service du développement. Communiqués, DFAE, 01.12.2011.

Discours d'adieu de Madame Micheline Calmy-Rey, Présidente de la Confédération, cheffe du Département fédéral des affaires étrangères, prononcé à l'occasion du renouvellement intégral du Conseil fédéral, Berne. Allocutions, DFAE, 14.12.2011.

ANNEXES

1. GRILLES D'ENTRETIEN

1.1. Entretien DFAE, 22.11.2011

Thème	Questions	Mots-clés
Défense de la politique migratoire suisse dans le monde. (AIGM, FMMI, etc.) (Spécifiquement concernant les PMs).	A travers quel moyen ? Comment est-elle valorisée, présentée ? - Quels sont les arguments utilisés ? Pourquoi est-ce si important de défendre la politique migratoire suisse sur la scène internationale ? Quel poids possède la Suisse sur la scène internationale ? Quels en sont les enjeux ?	CH sur la scène internationale. Défense Promotion
Valorisation de la perspective internationale dans les débats politiques internes.	<u>Perspective internationale</u> Sous quelle forme la perspective internationale est-elle exprimée ? Quel est le poids, l'influence de la scène internationale dans les débats ? Comment est-elle prise en compte ? Qu'est-ce qui est spécifiquement dicté comme arguments, issus de la scène internationale ? Comment ceux-ci sont-ils évalués, négociés ? Quel a été le poids des perspectives internationales dans l'instauration des PMs ?	Perspective internationale Poids Arguments
	<u>Débats politiques internes</u> Quels sont les enjeux les défis internes à la Suisse dans l'instauration de partenariats migratoire ? Les textes restent très peu spécifiques et particuliers concernant cet aspect, restent extrêmement vagues et très englobant.	Enjeux, défis et intérêts pour la Suisse dans l'instauration des PMs restent très peu explicités de manière claire. Outre les accords de réadmission.
Emergence de la notion de partenariat	Comment le concept de partenariat a-t-il été négocié au sein du gouvernement ? Quelle a été l'évolution des négociations ? Quels ont été les défis dans l'élaboration ?	Négociations Evolution Défis
Organisation interdépartementale	Dans les débats internes, quels sont les enjeux récurrents ? Comment ceux-ci sont-ils négociés ? Alors que parfois	Enjeux

	ils sont antagonistes ?	
Etat d'avancement	Le dialogue avec la Bosnie a commencé en décembre 2009, où en sont les débats ? Qu'est ce qui est aujourd'hui concrètement mis en place dans le cadre de ce partenariat ?	Dialogue
Défis et enjeux pour la suite	Alors que 5 accords d'entente ont été signés, quel bilan pouvez-vous tirer ? Quelle sera selon vous l'évolution future des PMs ? Quels seront les défis ?	Bilan Evolution Défis

1.2. Entretien OIM, 24.11.2011

Thème	Questions	Mots-clés
Emergence du concept	<p>Quel a été le rôle de l'OIM dans l'instauration de la notion en Suisse ?</p> <p>A-t-il participé à la construction du concept ? Si oui, comment ?</p>	<p>Rôle</p> <p>Construction concept</p>
Collaboration	<p>Comment s'est déroulée la collaboration avec l'administration fédérale ?</p> <p>Quel était le pouvoir de décision de l'OIM Berne ?</p>	<p>Collaboration</p> <p>Pouvoir</p>
Mise en œuvre des partenariats migratoires	<p>Quels est le rôle de l'OIM Berne dans la mise en œuvre des partenariats migratoires en Suisse ?</p> <p>Quel est le niveau de collaboration dans la mise en œuvre ?</p>	<p>Rôle mise en œuvre</p> <p>Niveau de collaboration</p>
Enjeux actuels	<p>Quel est le rôle actuel de l'OIM Berne dans les partenariats migratoires ?</p> <p>Comment pouvez-vous décrire son évolution ?</p>	<p>Rôle actuel</p> <p>Evolution</p>

2. LOI FEDERALE SUR LES ETRANGERS (LETR)

du 16 décembre 2005 (Etat le 11 octobre 2011)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 121, al. 1, de la Constitution², vu le message du Conseil fédéral du 8 mars 2002³,

arrête:

Chapitre 13 Compétences et obligations des autorités

Art. 100 Traités internationaux¹

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

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

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

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

⁴ Les départements compétents peuvent conclure avec des autorités étrangères ou des organisations internationales des arrangements sur l'application technique des accords visés à l'al. 2.⁴

⁵ Jusqu'à la conclusion d'un accord de réadmission au sens de l'al. 2, let. b, le Département fédéral de justice et police peut, en accord avec le Département fédéral des affaires étrangères, conclure avec les autorités étrangères compétentes des arrangements réglant les questions organisationnelles relatives au retour d'étrangers dans leur pays d'origine, à l'aide au retour, ainsi qu'à la réinsertion.⁵

¹ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 13 juin 2008 (Compléments apportés dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'association à Schengen et à Dublin), en vigueur depuis le 12 déc. 2008 (RO **2008** 5407 5405 art. 2 let. c; FF **2007** 7449).

² Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 13 juin 2008 (Compléments apportés dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'association à Schengen et à Dublin), en vigueur depuis le 12 déc. 2008 (RO **2008** 5407 5405 art. 2 let. c; FF **2007** 7449).

³ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 13 juin 2008 (Compléments apportés dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'association à Schengen et à Dublin), en vigueur depuis le 12 déc. 2008 (RO **2008** 5407 5405 art. 2 let. c; FF **2007** 7449).

⁴ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 13 juin 2008 (Compléments apportés dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'association à Schengen et à Dublin), en vigueur depuis le 12 déc. 2008 (RO **2008** 5407 5405 art. 2 let. c; FF **2007** 7449).

⁵ Introduit par le ch. I de la LF du 13 juin 2008 (Compléments apportés dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'association à Schengen et à Dublin), en vigueur depuis le 12 déc. 2008 (RO **2008** 5407 5405 art. 2 let. c; FF **2007** 7449).

3. MEMORANDUM OF UNDERSTANDING

3.1. Memorandum Of Understanding Between The Swiss Federal Council And The Council Of Ministers Of Bosnia And Herzegovina

Reichenau-Tamins, 14 April 2009.

**MEMORANDUM OF UNDERSTANDING
BETWEEN
THE SWISS FEDERAL COUNCIL
AND
THE COUNCIL OF MINISTERS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA
ESTABLISHING A MIGRATION PARTNERSHIP
BETWEEN
SWITZERLAND
AND
BOSNIA AND HERZEGOVINA**

The Swiss Federal Council and the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, hereinafter called "the Signatories"

RECALLING the agreements in force between the Signatories in the field of migration;

RECALLING the international multilateral instruments in the field of migration the Signatories are parties to;

DESIRING, on the basis of the principle of reciprocity, to deepen and expand their dialogue and co-operation in the field of migration, to identify opportunities offered therein and to find constructive solutions to the challenges of global migration;

Have reached understandings on a Migration Partnership as follows:

The Signatories will consider ways of establishing a regular and constant dialogue and a common reflecting process in order to enhance their cooperation in the field of migration, especially in the areas listed hereafter:

- Management of migration flows;
- Visas issues, consular and administrative matters;
- Readmission of nationals, stateless persons and of third-country nationals;

- Return assistance;
- Prevention of irregular migration;
- Fight against smuggling of migrants and trafficking in human beings;
- Exchanges in the field of education and training;
- Promotion of transfer of sentenced persons;
- Migration and socio-economic development;
- Diaspora relations;
- Integration;
- Capacity building in migration administration authorities;
- Other areas concerning the movement of populations between the Signatories' territories.

The Federal Department of Justice and Police, on behalf of the Swiss Federal Council, and the Ministry of Security of Bosnia and Herzegovina, on behalf of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, oversee the implementation of the Migration Partnership described in the present Memorandum of Understanding, if necessary through the establishment of a mechanism for bilateral consultations.

The provisions of the present Memorandum of Understanding do not create any legal rights and obligations between the Signatories.

Done in duplicate in Reichenau-Tamins on 14 April 2009.

For the Swiss Federal Council



For the Council of Ministers of Bosnia
and Herzegovina



3.2. Memorandum Of Understanding Between The Swiss Federal Council And The Government Of Serbia

Belgrade, 30 June 2009.

**MEMORANDUM OF UNDERSTANDING
BETWEEN
THE SWISS FEDERAL COUNCIL
AND
THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA
ESTABLISHING A MIGRATION PARTNERSHIP**

The Swiss Federal Council and the Government of the Republic of Serbia, hereinafter called "the Signatories"

RECALLING the agreements in force between the Signatories in the field of migration;

RECALLING the international multilateral instruments in the field of migration the Signatories are parties to;

DESIRING, on the basis of the principle of reciprocity, to deepen and expand their dialogue and co-operation in the field of migration, to identify opportunities offered therein and to find constructive solutions to the challenges of global migration;

Have reached understandings on a Migration Partnership as follows:

The Signatories will consider ways of establishing a regular and constant dialogue and a common reflecting process in order to enhance their cooperation in the field of migration, especially in the areas listed hereafter:

- Management of migration flows;
- Visa issues, consular and administrative matters;
- Readmission of nationals, stateless persons and of third-country nationals;
- Return assistance;
- Prevention of irregular migration;
- Fight against smuggling of migrants and trafficking in human beings;
- Co-operation in the field of education and training;
- Promotion of transfer of sentenced persons;
- Migration and socio-economic development;

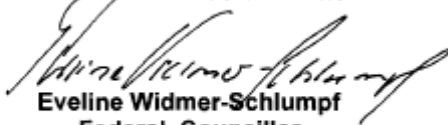
- Diaspora relations;
- Integration;
- Capacity building in migration administration authorities;
- Other areas concerning the movement of populations between the Signatories' territories.

The Federal Department of Justice and Police, on behalf of the Swiss Federal Council, and the Ministry of Interior, on behalf of the Government of the Republic of Serbia, oversee the implementation of the Migration Partnership described in the present Memorandum of Understanding, if necessary through the establishment of a mechanism for bilateral consultations.

The provisions of the present Memorandum of Understanding do not create any legal rights and obligations between the Signatories.

Done in duplicate in Belgrade, on 30.06.2009.

For the Swiss Federal Council



Eveline Widmer-Schlumpf
Federal Councillor
Head of the Federal Department
of Justice and Police

**For the Government of the
Republic of Serbia**



Ivica Dačić
First Vice President -
Deputy Prime Minister
Minister of Interior

3.3. Memorandum Of Understanding Between The Swiss Federal Council And The Government Of Kosovo

Bern, 3 February 2010.

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING

BETWEEN

THE SWISS FEDERAL COUNCIL

AND

THE GOVERNMENT OF KOSOVO

ESTABLISHING A MIGRATION PARTNERSHIP BETWEEN

SWISS CONFEDERATION

AND

THE REPUBLIC OF KOSOVO

The Swiss Federal Council and the Government of the Republic of Kosovo, hereinafter called "the Signatories"

RECALLING the international multilateral instruments in the field of migration the Signatories are parties to;

DESIRING, on the basis of the principle of reciprocity, to deepen and expand their dialogue and co-operation in the field of migration, to identify opportunities offered therein and to find constructive solutions to the challenges of global migration;

Have reached understandings on a Migration Partnership as follows:

The Signatories will consider ways of establishing a regular and constant dialogue and a common reflecting process in order to enhance their cooperation in the field of migration, especially in the areas listed hereafter:

- Management of migration flows;
- Visa issues, consular and administrative matters;
- Readmission of nationals, stateless persons and of third-country nationals;
- Return assistance;
- Prevention of irregular migration;
- Fight against smuggling of migrants and trafficking in human beings;

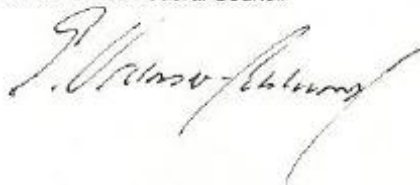
- Co-operation in the field of education and training;
- Promotion of transfer of sentenced persons;
- Migration and socio-economic development;
- Diaspora relations;
- Integration;
- Capacity building in migration administration authorities;
- Other areas concerning the movement of populations between the Signatories' territories.

The Federal Department of Justice and Police, on behalf of the Swiss Federal Council, and the Ministry of Internal Affairs of Kosovo, on behalf of the Government of Kosovo, oversee the implementation of the Migration Partnership described in the present Memorandum of Understanding, if necessary through the establishment of a mechanism for bilateral consultations.

The provisions of the present Memorandum of Understanding do not create any legal rights and obligations between the Signatories.

Done in duplicate in Bern, on 3 February 2010, in the official languages of Kosovo (Albanian and Serbian) and in the English language, whereas all the versions are of equal value.

For the Swiss Federal Council



For the Government of Kosovo



3.4. Memorandum Of Understanding Between The Swiss Federal Council And The Government Of The Federal Republic Of Nigeria

Bern, 14 February 2011.

**MEMORANDUM OF UNDERSTANDING
BETWEEN
THE SWISS FEDERAL COUNCIL
AND
THE GOVERNMENT OF THE FEDERAL REPUBLIC OF NIGERIA
ON
THE ESTABLISHMENT OF A MIGRATION PARTNERSHIP**

PREAMBLE:

The Swiss Federal Council and the Government of the Federal Republic of Nigeria hereinafter referred to as "the Parties";

RECALLING the Agreement on immigration matters between the Swiss Federal Council and the Government of the Federal Republic of Nigeria of 9 January, 2003;

CONSCIOUS of the International Instruments in the field of migration to which the Parties are Signatories and other related International Instruments;

REFERRING to the principles of the United Nations Convention on the Status of Refugees of 28 July, 1951, as amended by the Protocol Relating to the Status of Refugees on 31 January, 1967;

TAKING COGNIZANCE of the United Nations Convention on Transnational Organized Crime of 15 November, 2000, its Protocols on trafficking in persons and smuggling of migrants;

DETERMINED on the basis of the principle of reciprocity, to deepen and expand their dialogue and cooperation in the field of migration, identify opportunities offered therein and find constructive solutions to the challenges of global migration;

DESIRING to improve cooperation between the Parties with the aim of better implementation of the provisions relating to the migration of persons and respect for and guarantee of their fundamental rights in conformity with the national legislation in force in each State;

REAFFIRMING their common concern to effectively combat irregular migration particularly, trafficking and smuggling of persons;

ARTICLE IV**ESTABLISHMENT OF A JOINT TECHNICAL COMMITTEE**

1. A Joint Technical Committee is hereby established to coordinate and implement the provisions of this MOU;
2. The committee shall comprise of technical experts of both Parties and shall meet twice a year alternately in Switzerland and Nigeria.
3. The committee shall draft its rules of procedure.

ARTICLE V**ENTRY INTO FORCE**

This MOU shall enter into force upon signature by the Parties.

ARTICLE VI**AMENDMENT**

Any amendment to or revision of this MOU shall be in writing and by the mutual consent of the Parties.

ARTICLE VII**DURATION AND TERMINATION**

This MOU has been concluded for an unlimited period of time. Each Party may at any time denounce this MOU by written notification to the other Party through diplomatic channels. In such a case the MOU shall cease to be in force 90 (ninety) days after the other Party has received the notification thereof.

Done in duplicate in Berne on 14 February 2011.

For the Swiss Federal Council



For the Government of the Federal
Republic of Nigeria

