

Stratégie de coopération internationale 2025-2028

Réponse de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés
(OSAR) à la procédure de consultation

Berne, le 20 septembre 2023

Mentions légales

Édition

Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)

Case postale, 3001 Berne

Téléphone : 031 370 75 75

Fax : 031 370 75 00

Courriel : info@fluechtlingshilfe.ch

Site web : www.osar.ch

Compte de dons : PC 30-1085-7

Versions linguistiques

Allemand (version originale) et français (traduction)

COPYRIGHT

© 2023 Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), Berne

Copies et impressions autorisées sous réserve de la mention de la source

Sommaire

1	Introduction	4
2	L'essentiel en bref	4
3	Commentaires sur les points principaux	5
3.1	Partenariat plutôt que repli contre la migration.....	5
3.2	Participation de la société civile	7
3.3	Respecter les objectifs de financement du développement.....	7
4	Conclusion	8

1 Introduction

L'OSAR est reconnaissante de la possibilité qui lui est offerte de prendre position et s'exprime sur les points qu'elle juge les plus importants ci-après. L'absence d'avis à l'égard d'un point spécifique ne vaut pas pour approbation.

L'OSAR considère que la stratégie de coopération internationale (SCI) est un instrument important de la politique extérieure de la Suisse et salue dans l'ensemble la poursuite de cette stratégie de 2025 à 2028 ainsi que le nouvel accent mis sur la santé, comme le demande le Parlement¹. Ainsi, l'accès aux soins de santé de base doit notamment être renforcé pour les personnes migrantes, y compris les personnes réfugiées, en matière de santé physique et psychique. Toutefois, l'OSAR regrette l'absence d'un bilan d'évaluation détaillé de l'actuelle SCI 2021-24 (p. 10, rapport explicatif), et ce d'autant plus qu'un tel bilan est indispensable pour évaluer, de manière fondée et sur la base de preuves, la poursuite de la stratégie. Pour l'OSAR, les objectifs de la Stratégie SCI 2025-28 sont certes souhaitables, mais pas suffisants. Il convient notamment d'apporter les améliorations présentées ci-après.

2 L'essentiel en bref

- **Partenariat plutôt que repli contre la migration** : l'OSAR considère que l'orientation toujours plus forte de la coopération au développement vers les intérêts de la politique de sécurité et de la politique migratoire est problématique. Dans sa forme actuelle, la SCI 2025-28 favorise cette instrumentalisation continue en faveur d'une politique migratoire extérieure de repli et dans les intérêts économiques suisses. L'objectif principal de la SCI doit être de renforcer la position de la population civile sur place, le développement économique et le bien-être dans les pays en développement.
- **Participation de la société civile** : les organisations de la société civile des pays partenaires et la diaspora en Suisse devraient être beaucoup plus impliquées dans la SCI, en créant par exemple un comité consultatif ou une plateforme suisse de la société civile pour la migration, l'exil et le développement. Lors du choix des programmes par pays, toutes les parties prenantes pertinentes doivent être impliquées le plus tôt possible, dans le sens d'une approche pansociétale. En outre, et dans l'esprit d'une coopération au développement décolonisée, les pays partenaires devraient également approuver les programmes, afin de renforcer les responsabilités individuelle et mutuelle. Leur participation doit également être garantie.
- **Respecter les objectifs de financement du développement** : la Suisse s'est fixée pour objectif d'investir 0,7 % du revenu national brut (RNB) dans l'aide publique au développement (APD) et a réaffirmé cet objectif dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable. L'OSAR estime que la SCI 2025-28 devrait permettre de réaliser cet objectif. Pour ce faire, les moyens financiers doivent être augmentés de manière substantielle, et pour le moins à hauteur du budget déployé pour l'Ukraine.

¹ Cf. motion 22.3144 « Faire de la santé une des priorités de la coopération internationale » : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20223144>

3 Commentaires sur les points principaux

3.1 Partenariat plutôt que repli contre la migration

L'OSAR considère que l'orientation toujours plus forte de la coopération au développement vers les intérêts de la politique de sécurité et de la politique migratoire est problématique. Dans sa forme actuelle, la SCI 2025-28 favorise cette instrumentalisation continue en faveur d'une politique migratoire extérieure de repli et en faveur des intérêts économiques suisses. L'objectif principal de la SCI doit être de renforcer la position de la population civile sur place, le développement économique et le bien-être dans les pays en développement. La protection de l'intégrité des personnes vulnérables, réfugiées et déplacées interne, telle que décrite dans la stratégie, doit demeurer la priorité absolue et primer sans équivoque sur les intérêts économiques et les intérêts de la politique migratoire.

De manière générale, l'OSAR remet en question la limitation à deux perspectives qui est à la base de la stratégie de la CI : D'un côté, la migration est appréhendée sous l'angle d'une aide humanitaire forte afin de sauver des vies, et de l'autre elle est marquée par la politique de sécurité dans le but de réduire la migration irrégulière. Compte tenu de cette approche de la migration basée sur la politique de sécurité, l'OSAR observe avec inquiétude les efforts actuels de l'UE relatifs au Pacte européen sur la migration et l'asile, tout comme le partenariat migratoire avec la Tunisie. L'OSAR craint que cette attitude défensive de l'UE se reflète de plus en plus dans la politique migratoire suisse.² Dans ce contexte, l'OSAR attend que la Suisse adopte une position claire contre une politique d'isolement et qu'elle s'exprime, tant dans son discours public que dans ses stratégies, de manière globale, neutre, en se basant sur des preuves et en restant fidèle à ses principes³. Au lieu de *réagir* uniquement de manière symptomatique à la migration irrégulière et forcée, l'OSAR demande un changement de paradigme qui aborde la migration de manière active et la conçoit comme un partenariat.

Pour ce partenariat d'égal à égal, qui prend en compte toutes les dimensions de la migration, il est nécessaire d'associer dès le début à l'identification, au développement et à la mise en œuvre des processus politiques toutes les parties prenantes pertinentes de la société civile (en particulier les organisations de la diaspora), de la science et du secteur privé, et de les coordonner, dans le cadre d'une approche pansociétale (*Whole-of-Society Approach*).⁴ En cela, l'OSAR salue la collaboration avec le secteur privé en tant que moteur important du développement humain et économique. Ici aussi, il s'agit de trouver un équilibre entre les intérêts de l'économie suisse, le contexte local et les besoins de la population civile sur place.

² Cf. par exemple la stratégie MENA 2021-2024 « La Suisse faisant partie de l'espace Schengen/Dublin, elle a également un intérêt à coopérer étroitement avec l'UE pour qu'une politique migratoire réussie puisse être mise en place. » (p.3) et « Pays partageant des valeurs et des points de vue similaires. La Suisse travaille d'ores et déjà avec l'UE [...] dans un certain nombre de domaines. Le potentiel des initiatives et des actions communes doit être utilisé encore plus systématiquement à l'avenir. Le projet de pacte européen sur la migration et l'asile, par exemple, est une occasion de relever ensemble les défis que représente la migration en Méditerranée. (p. 42). https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/publications/Schweizerische-Aussenpolitik/mena-strategie-2021-2024_FR.pdf

³ Cf. Cst., RS 101, Art. 54, al. 2: « La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles »

⁴ Cf. Rosa Maria Losada, *Die internationale Zusammenarbeit im Migrationsrecht der Schweiz, II. Teil Gestaltungsspielraum und normative Rahmenbedingungen für eine kooperative Migrationspolitik*, p. 181 ss.

Il faut, pour ce faire, associer de manière multisectorielle et systématique les mesures du secteur privé aux secteurs clés pour la migration, à savoir l'éducation, la santé, le climat et la gouvernance.

Dans le cadre de cette approche globale et multisectorielle de la migration, l'OSAR plaide pour un développement des possibilités d'immigration sûres et régulières. L'OSAR estime que les efforts actuels de la Suisse pour des possibilités d'immigration sûres et régulières sont insuffisants.

Les instruments idoines existent, mais leurs critères sont si stricts qu'ils ne sont guère accessibles aux personnes ayant besoin de protection. Ainsi, les conditions d'admission visées aux articles 18 à 30 de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) sont quasiment impossibles à remplir⁵ pour les personnes originaires des pays les moins avancés (PMA). Les critères pour les visas humanitaires sont extrêmement restrictifs⁶ (seuls 140 visas humanitaires ont été délivrés en 2022) et les obstacles au regroupement familial pour les personnes admises à titre provisoire sont très élevés⁷. Par conséquent, l'OSAR demande l'extension des possibilités d'immigration existantes et l'instauration d'autres possibilités innovantes d'immigration sûres et régulières. Pour cela, il ne suffit pas de relancer le plus rapidement possible le programme de réinstallation pour les personnes particulièrement vulnérables. Il faut aussi élaborer des programmes de parrainage communautaire⁸ en collaboration avec les villes, les cantons et les parties prenantes de la société civile, ainsi que des programmes dans les domaines de la migration de travail et de la migration économique, en particulier pour les personnes réfugiées qualifiées.

Par ailleurs, le besoin croissant de main-d'œuvre qualifiée dans les années à venir plaide également en faveur de l'élaboration de ces programmes de migration de travail et de migration économique, tout comme l'évolution démographique qui aiguisé la concurrence en matière de personnel qualifié. L'économie suisse ne souffre pas seulement d'un manque avéré de spécialistes hautement qualifié-e-s, mais aussi de personnes peu qualifiées, par exemple dans les domaines de la santé et du travail social. La Suisse doit donc s'engager en faveur de l'extension du mode 4 de l'AGCS et, dans le cadre de partenariats migratoires suisses, pour des possibilités d'immigration étendues à d'autres groupes de personnes en raison de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

À la suite de l'étude du SEM sur les voies d'admission complémentaires en Suisse, l'OSAR encourage l'administration fédérale à élaborer des propositions concrètes en vue de l'extension des possibilités d'immigration sûres et régulières, qui tiennent compte tant des intérêts humanitaires et de la politique de développement que des intérêts économiques dans les pays en développement et en Suisse.

⁵ Preuve de moyens financiers ; exigence de garantir le départ : cf. *Voies d'admission complémentaires en Suisse : analyse du Secrétariat d'État aux migrations (SEM)* <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/publicservice/service/forschung/2022-studie-komplement-zugangswege.pdf>

⁶ Cf. publication de l'observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers : *Visa humanitaire – Chemin de fuite sûr ou course d'obstacles ?* http://beobachtungsstelle.ch/fileadmin/Publikationen/2019/Bericht_H_Vi-sum_F.pdf

⁷ Cf. avis de l'OSAR : *Regroupement familial : la cour EDH confirme que la condition de non dépendance à l'aide sociale est trop sévère* <https://www.osar.ch/publications/news-et-recits>

⁸ Cf. communiqué de presse de l'OSAR : *Développer des voies d'accès sûres pour les personnes en quête de protection* <https://www.osar.ch/communiquede-presse/developper-des-voies-dacces-sures-pour-les-personnes-en-quete-de-protection>

3.2 Participation de la société civile

Pour mettre en œuvre une approche de partenariat, il est essentiel de favoriser la participation des parties prenantes de la société civile, y compris des organisations de la diaspora, à toutes les phases des processus de la politique migratoire suisse. En effet, une politique migratoire sans la participation active et le soutien de ces parties prenantes, dans le sens « Rien sur nous, sans nous »⁹, n'est ni crédible ni efficace. Concrètement, l'OSAR propose la mise en place d'un comité consultatif sous forme d'une plateforme pour les organisations de la société civile dans le domaine de la migration, de l'exil et du développement, pour lequel elle met volontiers son expertise à disposition. L'OSAR demande donc que, dans le cadre de la SCI, les conditions générales structurelles et les ressources nécessaires soient mise à disposition pour la création de ce comité consultatif, avec pour objectif que celui-ci soit soutenu à long terme par les organisations de la société civile elles-mêmes. Ce cadre d'échange formel, avec la structure interdépartementale pour la coordination migratoire internationale (structure IMZ) par exemple, permet un flux d'information transparent entre le gouvernement suisse et la société civile, ce qui renforce la collaboration entre l'État et les parties prenantes non étatiques, au sens d'une approche pansociétale pour une politique migratoire cohérente.

L'OSAR appelle à un nouveau partenariat stratégique avec la société civile dans les domaines du développement économique et humain¹⁰, du commerce et des investissements pour une gestion de la migration au bénéfice de toutes les parties prenantes et basé sur la solidarité et la responsabilité conjointe. L'objectif étant que toutes les parties prenantes puissent bénéficier du potentiel de la société civile pour identifier des voies d'accès régulières et des accès au marché pour le développement économique et humain, en coordination avec les secteurs de la migration et du commerce. Il convient donc de garantir la participation de toutes les parties concernées. Les organisations de la société civile des pays partenaires et la diaspora en Suisse doivent être beaucoup plus impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre de la SCI. C'est pourquoi l'OSAR s'engage pour que les parties prenantes de la société civile soient impliquées le plus tôt possible dans le choix des programmes par pays et pour que, dans l'esprit d'une coopération au développement décolonisée, les pays partenaires et leurs parties prenantes pertinentes approuvent également les programmes. Ce faisant, la responsabilité personnelle et la responsabilité mutuelle doivent être renforcées.

3.3 Respecter les objectifs de financement du développement

L'OSAR considère que le taux marginal d'APD de 0,36 % hors coûts d'asile n'est pas défendable et se joint aux critiques massives formulées par différentes organisations. D'une part, l'OSAR critique la pratique inquiétante qui consiste à imputer les coûts d'asile en Suisse à l'APD, ce qui enjolive nettement le taux d'APD. Ces fonds n'ont aucun effet sur la politique de développement et ne contribuent en rien à atteindre les objectifs de la coopération internationale. D'autre part, la reconstruction en Ukraine ne doit en aucun cas venir péjorer l'aide au développement dans les pays les moins avancés. En excluant les 1,5 milliard de francs

⁹ «*Nothing about us without us*», voir par exemple la publication du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme : *Seven key elements on building human rights-based narratives on migrants and migration (en anglais)* <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/SevenKeyElements.pdf>

¹⁰ Voir la définition du développement humain donnée par le Programme des Nations Unies pour le développement (en anglais) : <https://hdr.undp.org/content/what-human-development>

débloqués pour les mesures en faveur de l'Ukraine, l'APD diminue encore et ne s'élève en fait qu'à 0,31 % pour les mesures de coopération au développement et d'aide humanitaire proprement dites. La Suisse s'est fixée pour objectif d'investir 0,7 % du revenu national brut dans l'aide publique au développement et a réaffirmé cet objectif dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable. L'OSAR estime que la SCI 2025-28 devrait permettre de réaliser cet objectif. Elle attend donc que les moyens financiers soient augmentés de manière substantielle, et pour le moins à hauteur du budget déployé pour l'Ukraine.

En outre, l'OSAR demande une communication transparente sur l'utilisation du crédit de 60 millions de francs réservés à une politique migratoire flexible. À l'instar de la liste des contributions de programmes aux ONG, une liste des contributions aux entreprises du secteur privé doit également être publiée.

Enfin, l'OSAR reconnaît qu'il est difficile de mesurer quantitativement l'impact de la SCI et de l'aide humanitaire. Néanmoins, les effets de report de la coopération au développement n'ont toujours pas été étudiés. Une procédure est nécessaire afin de vérifier systématiquement et globalement les impacts de la coopération suisse au développement quant à ses éventuels effets de report en Suisse et à l'étranger.

Il faut en outre s'assurer que la SCI ne soutient pas des projets ou des programmes qui entraînent des distorsions de l'économie de marché et qui augmentent la pression sur la population civile locale, et donc en particulier sur la migration forcée.

4 Conclusion

Sur le fond, l'OSAR soutient la stratégie, mais estime qu'il est urgent de l'améliorer. Premièrement, le financement doit être adapté et augmenté au moins à hauteur du crédit déployé pour l'Ukraine. Deuxièmement, le thème de la « migration » ne doit pas être abordé uniquement dans une perspective humanitaire et sous l'angle d'une politique de sécurité, mais comme une approche participative et pansociétale du partenariat d'égal à égal qui doit être renforcée.

L'OSAR demande en outre d'instaurer et de mettre en œuvre davantage de possibilités d'immigration sûres et régulières au moyen de partenariats migratoires qui prévoient la participation de la société civile dans les organes adéquats de l'administration fédérale, et ce dans le champ d'application de la LEI et dans le cadre d'un échange direct entre un comité consultatif et un groupe de travail approprié de la structure IMZ.