

—  
**SGA | ASPE**

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik  
Associazione svizzera di politica estera  
Association suisse de politique étrangère

## **Publication en ligne**

Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert  
La politique étrangère Suisse au défi du XXIème siècle

# **Perspectives pour une future politique extérieure suisse en matière de migration**

Mars 2026

*Eduard Gnesa*

*Quel lien existe-t-il entre la migration et le fait qu'en Europe certaines certitudes vacillent ? Que l'État de droit ne soit plus considéré comme intangible et que des cadres juridiques longtemps considérés comme sûrs, tels que la Convention de Genève relative au statut des réfugiés ou la Convention européenne des droits de l'homme, semblent désormais remis en question ? Que des partis ouvertement xénophobes et parfois hostiles à la démocratie gagnent en influence ? Comment la Suisse mène-t-elle sa politique extérieure en matière de migration dans un contexte où des États qui, pendant des décennies, ont défendu des valeurs démocratiques et libérales agissent soudainement de manière imprévisible ?*

*Eduard Gnesa, docteur en droit, conseille les autorités fédérales, les organisations internationales, les entreprises et les fondations sur les questions migratoires ; il est membre du « Migration Experts Group » à Berne. Jusqu'en 2017, il a été ambassadeur pour les migrations internationales et le développement auprès du Département fédéral*

## 1. Politique migratoire et d'asile de la Suisse

Depuis 1945, l'histoire de la migration en Suisse a profondément évolué ; une constante demeure toutefois : l'intensité du débat public sur la manière appropriée de traiter les questions migratoires. C'est également le cas aujourd'hui. On le constate par exemple dans les discussions autour des « Bilatérales III » liées à l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'Union européenne, ainsi que dans les débats autour de la « initiative des 10 millions » et de l'« initiative pour la protection des frontières ». L'immigration sur le marché du travail dans le contexte de l'évolution démographique et de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée fait l'objet de discussions controversées, tout comme l'intégration sociale, la migration irrégulière<sup>i</sup>, la politique d'asile et l'association des politiques migratoires, d'asile et de sécurité avec l'Union européenne.

Certaines personnes perçoivent la migration de manière générale comme un problème, tandis que d'autres y voient aussi une opportunité en raison de son potentiel de développement. Cela concerne notamment les quelque 270 millions de migrants légaux dans le monde qui contribuent au développement économique et social des pays de destination<sup>ii</sup>. Les Suisses eux-mêmes cherchent également de plus en plus leur chance à l'étranger, principalement pour des raisons économiques. À la fin de l'année 2024, 826 000 citoyens suisses vivaient hors des frontières nationales, dont environ deux tiers en Europe.<sup>iii</sup> Il est intéressant de constater que, selon le « Baromètre des opportunités 2024 »<sup>iv</sup>, une majorité des personnes interrogées se dit certes préoccupée par l'augmentation de l'immigration et rejette clairement l'ouverture totale des frontières, mais ne souhaite pas non plus leur fermeture complète. Une régulation est souhaitée, et les travailleurs ainsi que les spécialistes sont particulièrement bienvenus.

La politique migratoire et d'asile de la Suisse repose sur trois valeurs centrales : la prospérité, la solidarité et la sécurité. La Suisse dépend fortement de la main-d'œuvre étrangère, ce qui concerne la prospérité. Elle entretient également sa tradition humanitaire à travers l'intégration des réfugiés et la coopération au développement, ce qui relève de la solidarité. Enfin, les habitants suisses et les personnes immigrées doivent pouvoir se sentir en sécurité dans le pays. On peut approuver le Conseil fédéral lorsqu'il affirme dans son dernier rapport sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse que ces valeurs sont effectivement mises en pratique et que l'immigration est d'une importance fondamentale pour la prospérité et la stabilité économique du pays.<sup>v</sup>

Dans ce qui suit, je présenterai la contribution actuelle de la politique extérieure en matière de migration et les domaines d'action qui devraient être prioritaires à l'avenir.

## 2. La politique extérieure migratoire dans le contexte européen

La Suisse est affectée par les évolutions en Europe et dans son voisinage, tant sur le plan politique et économique que du point de vue des règles applicables en matière d'asile et de migration. L'accord sur la libre circulation des personnes règle l'accès réciproque au marché du travail. L'adhésion à l'Accord de Schengen a permis à la Suisse de participer à la liberté de circulation, d'adopter les règles relatives à la migration irrégulière et de participer à la sécurisation des frontières extérieures de l'Europe par l'intermédiaire de l'agence Frontex. L'association au système Dublin vise à empêcher que des personnes déposent plusieurs demandes d'asile dans différents États de l'Union européenne et en Suisse, puisqu'un seul État est alors désigné comme responsable de la procédure.

## 2.1 Domaines d'action concernant l'immigration sur le marché du travail

Depuis 2002, la Suisse applique un système d'admission dual sur le marché du travail. Les travailleurs hautement qualifiés ou moins qualifiés provenant d'États de l'Union européenne peuvent travailler en Suisse en vertu de l'accord sur la libre circulation des personnes, à condition de disposer d'un emploi. En revanche, les ressortissants d'États tiers ne peuvent être admis que s'ils sont hautement qualifiés et dans le cadre de contingents d'environ 8 000 personnes par an. Compte tenu des salaires élevés et du faible taux de chômage parmi les travailleurs suisses et étrangers, l'immigration sur le marché du travail suisse s'est déroulée de manière positive. Les salaires des travailleurs locaux n'ont pas diminué et leur niveau d'emploi n'a pas reculé. L'immigration dans le cadre de la libre circulation a également eu un effet de rajeunissement sur la population. Elle renforce non seulement l'attractivité économique de la Suisse, mais contribue aussi à la bonne performance de son économie.<sup>vi</sup> L'intégration peut également être considérée comme réussie. Malgré la proportion élevée de population étrangère en Suisse, environ 27 %, le taux d'emploi reste élevé.<sup>vii</sup>

Le Conseil fédéral, les associations économiques et les milieux scientifiques<sup>viii</sup> s'accordent sur le fait que le marché du travail suisse est confronté à une pénurie croissante de main-d'œuvre et de personnel qualifié. Le changement démographique contribue en Suisse et dans les États de l'Union européenne à une demande croissante de spécialistes à moyen et à long terme. L'OCDE prévoit qu'en raison de la baisse du taux de natalité, la croissance économique des pays occidentaux pourrait ralentir d'environ 40 %.<sup>ix</sup> La Banque nationale suisse souligne également dans un rapport de recherche publié en 2025 que la baisse des naissances freinera l'économie.<sup>x</sup> Au cours des dix prochaines années, 400 000 jeunes de moins entreront sur le marché du travail que de personnes âgées qui en sortiront. Selon des calculs de l'Union patronale suisse et d'économistes suisses publiés en novembre 2024, la Suisse pourrait manquer de 460 000 travailleurs en 2034.<sup>xi</sup>

Pour répondre à cette demande croissante, le Conseil fédéral souhaite d'abord exploiter davantage le potentiel de la main-d'œuvre nationale, notamment celui des femmes et des travailleurs plus âgés. Il souhaite également intégrer davantage les personnes déjà immigrées sur le marché du travail. Enfin, des évaluations précoces du potentiel, des accompagnements professionnels et des subventions à l'intégration devraient permettre à davantage de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire vivant en Suisse d'exercer une activité professionnelle.<sup>xii</sup>

Avec l'amélioration prévue de l'accord sur la libre circulation des personnes dans le cadre des Bilatérales III, la Suisse souhaite continuer à participer à la concurrence accrue pour attirer la main-d'œuvre qualifiée en Europe. La dimension économique joue ici un rôle central. Des études ont montré que la disparition des accords bilatéraux I entraînerait pour la Suisse des pertes économiques annuelles de plusieurs dizaines de milliards. La libre circulation des personnes jouerait un rôle déterminant dans ces pertes, car environ trois quarts de l'effet négatif seraient dus à la disparition de cet accord. D'ici 2045, l'économie suisse créerait 235 000 emplois de moins sans la libre circulation des personnes.<sup>xiii</sup>

## 2.2 Domaines d'action dans la politique des réfugiés et de l'asile

La pression migratoire sur le continent européen restera élevée, même si le nombre de demandes d'asile dans les États de l'UE est passé en 2025 d'environ un million à environ 800 000 personnes ; parmi celles-ci, environ 26 000, soit 3,2 %, sont venues en Suisse. La même année, 119 millions de personnes dans le monde étaient en fuite ou déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Même si les franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'UE ont diminué en 2025 d'environ un tiers par rapport à l'année précédente pour atteindre 178 000 (en Suisse,

presque de moitié pour atteindre environ 15 000), les causes directes de la fuite et de la migration irrégulière – conflits, défaillance des gouvernements ainsi que pauvreté et absence de perspectives – persisteront à l’avenir au vu des tendances observées. Elles sont complétées ou renforcées par des causes indirectes telles que les effets du changement climatique et la pression démographique. En ce qui concerne les régions d’origine, seuls des changements mineurs sont à prévoir par rapport à aujourd’hui. Même si moins de nouveaux réfugiés en provenance d’Ukraine cherchent protection dans l’UE et en Suisse, une partie des personnes déjà réfugiées restera pour une longue durée ou de manière permanente et aura besoin de logement, de travail ainsi que – au moins à moyen terme – d’un accompagnement.

En raison de la politique non coordonnée des États de l’UE ces dernières années et de la forte augmentation du nombre de réfugiés et de migrants en situation irrégulière, des demandes de mesures visant à éviter les entrées irrégulières en Europe, respectivement en Suisse, de personnes ne nécessitant pas de protection ou à les renvoyer dans leurs États d’origine trouvent un large soutien dans de larges couches de la population. Pour la Suisse, deux propositions de réforme sont pertinentes :

L’environnement réglementaire de l’UE a évolué depuis les grands mouvements de fuite de 2015/16. Lorsqu’un grand nombre de personnes en quête de protection, notamment en provenance de Syrie, ont fui vers l’Europe, le Système européen commun d’asile (GEAS) a montré des lacunes. Le système de Dublin n’a pas résisté au test de résistance ; la répartition proportionnelle des réfugiés et des migrants entre les différents États européens n’a pas fonctionné. Plusieurs États de l’UE, dont récemment aussi l’Allemagne, réclament depuis quelques années une ligne plus dure en matière de politique d’asile. En Suisse également, des initiatives populaires et des interventions parlementaires demandent de plus en plus des mesures visant à durcir le domaine de l’asile et à lutter contre la migration irrégulière.

Le *Pacte sur la migration et l’asile de l’UE* de 2024 (il entrera en vigueur en 2026) pourrait apporter certains changements. Avec ce pacte, les États de l’UE, la Commission européenne et le Parlement européen se sont pour la première fois accordés sur un ensemble de règles prévoyant un mécanisme de solidarité pour l’espace Schengen/Dublin : les États membres de l’UE sans frontières extérieures doivent accueillir davantage de personnes en quête de protection provenant des États situés aux frontières extérieures de l’UE. Parallèlement, les frontières extérieures de Schengen doivent être contrôlées plus strictement, les demandes d’asile sans perspective doivent être traitées plus rapidement aux frontières extérieures et les demandeurs d’asile déboutés doivent être renvoyés plus rapidement et plus fréquemment. En outre, la lutte contre le trafic de migrants doit être renforcée. Le large soutien au pacte s’explique par le constat commun que le statu quo – parce qu’il est injuste et non résilient face aux crises – ne constitue ni un système convaincant ni une option.

Les ministres de l’intérieur de l’UE ont déjà pris, le 8 décembre 2025, des décisions préliminaires concernant le mécanisme de solidarité : les pays confrontés à un grand nombre de réfugiés doivent être soulagés chaque année ; il est prévu que l’année prochaine 21 000 demandeurs d’asile soient relocalisés au sein de l’UE d’un État à un autre. En outre, les États fortement touchés par la migration recevront 420 millions d’euros afin de pouvoir, par exemple, créer des hébergements.

La Suisse ne doit reprendre qu’une partie de cette importante réforme européenne. Lors de la session d’automne 2025, le Parlement a décidé à juste titre de participer au pacte, notamment en ce qui concerne les nouveaux règlements de l’UE relatifs au système de Dublin, dans lequel, par exemple, des délais plus courts s’appliqueront désormais pour déterminer quel État est

responsable d'une demande d'asile. Il convient de rappeler que la Suisse a profité du système de Dublin. Le Parlement s'est également prononcé en faveur d'une participation volontaire au mécanisme de solidarité. Cette décision judicieuse pourrait contribuer à réduire la migration secondaire : si les États situés aux frontières extérieures de Schengen savent que les États de l'UE feront preuve de solidarité dans la répartition, la probabilité est plus grande qu'ils enregistrent correctement les migrants en situation irrégulière aux frontières extérieures. La mesure dans laquelle la Suisse participera au mécanisme de solidarité mentionné, décidé par les ministres de l'intérieur de l'UE le 8 décembre 2025, reste ouverte.

Pour la Suisse, de nouvelles options d'action pourraient apparaître dans certains domaines spécifiques du pacte : engagement dans la mise en œuvre de la nouvelle procédure de filtrage et de la procédure d'asile à la frontière extérieure, participation aux opérations de Frontex pour la protection des frontières extérieures ainsi qu'aux actions communes de retour avec les États Schengen. Une participation de la Suisse à des mesures de prévention et de lutte contre la migration irrégulière dans des États de transit tels que la Tunisie ou la Turquie devrait également, à mon avis, être envisagée.

Le Royaume-Uni ainsi que plusieurs États de l'UE (Italie, Danemark, Allemagne, entre autres) proposent d'externaliser les procédures d'asile dans des États tiers dans le but de réduire le nombre de réfugiés arrivant en Europe. Le Conseil fédéral doit lui aussi examiner la question de l'externalisation des procédures d'asile à la suite du renvoi d'une intervention parlementaire.<sup>xiv</sup> La majorité des propositions prévoient de transférer les réfugiés, après leur arrivée en Europe, vers des États tiers, par exemple en Afrique, et d'y mener les procédures d'asile. Les projets réalisés jusqu'à présent (Royaume-Uni/Rwanda, Italie/Albanie) ont échoué. Le 10 février 2026, le Parlement européen a adopté la désignation d'États d'origine sûrs, ce qui doit conduire à des procédures d'asile accélérées ; cela est depuis longtemps le cas en Suisse. En outre, le Parlement de l'UE a décidé que les demandeurs d'asile pourront à l'avenir être renvoyés vers des États tiers sûrs, à condition que l'UE ou les États membres de l'UE aient conclu des accords correspondants avec ces derniers. Pour un renvoi, certaines conditions doivent toutefois être remplies, comme par exemple le fait que la personne demandant l'asile ait déjà séjourné auparavant dans l'État tiers et qu'elle aurait pu y demander protection.

Pour la Suisse, la décision des ministres de l'intérieur de l'UE du 8 décembre 2025 de créer, en dehors de l'UE, des centres de retour (« return hubs »), dans lesquels des demandeurs d'asile déboutés peuvent être envoyés et où ils attendent leur retour dans leur pays d'origine, sera pertinente. Mais au préalable, les États de l'UE doivent conclure un accord à cet effet avec les États d'accueil ; ce faisant, ils doivent respecter le principe de non-refoulement. De nombreuses questions restent ouvertes concernant cette proposition. Jusqu'à présent, aucun État ne s'est déclaré prêt à créer de tels centres. Le Parlement européen devra encore se prononcer sur la création de ces centres de retour.

Du point de vue du droit international, ni l'externalisation des procédures d'asile ni la création de « return hubs » ne sont interdites ; les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de déposer leur demande d'asile dans l'État de leur choix. La plupart des États tiers sollicités, notamment les États de l'Union africaine, ont jusqu'à présent refusé l'externalisation sur leur territoire. Ils craignent notamment un manque d'acceptation en politique intérieure, que ce soit en raison de la difficulté d'intégration des réfugiés ou de la concurrence supplémentaire sur le marché du travail national.<sup>xv</sup>

Si la Suisse devait un jour opter pour un modèle d'État tiers prévoyant l'externalisation des procédures et/ou de l'octroi de la protection ou de l'exécution des renvois, celui-ci devrait

satisfaire aux exigences de la loi sur l'asile, de la directive de l'UE sur le retour (y compris éventuellement les centres de retour envisagés), des droits de l'homme, notamment de la CEDH, et du droit des réfugiés. Le modèle devrait être solide et le rapport coûts-bénéfices devrait également être pris en compte.

### **3. Politique extérieure migratoire au niveau global**

#### **3.1 Ouverture ciblée du marché du travail suisse aux ressortissants d'États tiers**

Le Conseil fédéral constate que les besoins en main-d'œuvre ne peuvent pas être entièrement couverts par l'immigration provenant des États de l'Union européenne et que, par conséquent, l'économie dépend également de l'immigration de travailleurs et de spécialistes provenant d'États tiers. En particulier parce que « de nombreux autres États sont confrontés à ces mêmes défis, il deviendra à l'avenir probablement de plus en plus difficile de couvrir les besoins avec des personnes provenant de l'espace UE/AELE »<sup>xvi</sup>. Toutefois, le gouvernement hésite à formuler des propositions concrètes, ce qui s'explique probablement par les votations à venir sur la « Suisse à 10 millions » et sur les « Bilatérales III ».

Cela ne résout cependant pas le problème. La pénurie croissante de main-d'œuvre qualifiée — même si elle s'est quelque peu atténuée actuellement<sup>xvii</sup> — persiste. Il convient de rappeler que dans l'hôtellerie et la restauration, 60 % des emplois sont occupés par des étrangers ; dans le secteur de la santé, ils représentent plus de la moitié, et dans le secteur de la construction 80 %. Pour des raisons démographiques, les États de l'Union européenne connaîtront eux aussi une pénurie de spécialistes ; en raison de leurs propres besoins, il faut donc s'attendre à ce que la Suisse doive recruter davantage de personnes provenant d'États tiers. Il conviendrait alors de tenir davantage compte des branches liées au territoire, telles que les soins et l'accompagnement, l'hôtellerie-restauration ou la construction, ainsi que des activités économiques qui présentent un intérêt public ou une importance nationale pour le « site industriel suisse ». L'immigration de ressortissants d'États tiers qualifiés (et pas seulement hautement qualifiés) peut notamment être organisée par le biais d'accords de recrutement avec des États tiers, comme c'est par exemple le cas en Allemagne (avec l'Inde et les Philippines) et aux Pays-Bas (avec l'Indonésie). Le Conseil fédéral rejette cette option sans fournir de justification détaillée.<sup>xviii</sup> Il s'agit pourtant, à mon avis, d'une piste qui pourrait tout à fait contribuer à atténuer la pénurie générale de main-d'œuvre, sans pour autant retomber dans les « erreurs » migratoires du passé.

Dans ce contexte, il faudrait également tenir compte des exigences de l'article 121a de la Constitution fédérale ; selon celui-ci, la Suisse gère l'immigration de manière autonome et le nombre d'autorisations de séjour est limité par des plafonds annuels et des contingents.

Si les principes directeurs suivants sont respectés, une admission accrue de ressortissants d'États tiers serait tout à fait justifiée et conforme à la Constitution. Il s'agit notamment du principe de subsidiarité de l'admission, c'est-à-dire l'exploitation préalable du potentiel de main-d'œuvre nationale et des possibilités de recrutement dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, de l'orientation de l'admission vers un « intérêt économique global à long terme », d'une orientation fondée sur la demande, ce qui signifie que l'admission ne se fait que sur demande d'un employeur, de la priorité donnée aux travailleurs résidant en Suisse et du contrôle préalable des conditions salariales et de travail usuelles dans la région et dans la branche. Ces conditions pourraient être intégrées dans des accords de recrutement, mais également dans des partenariats migratoires.

On avance souvent l'argument selon lequel le recrutement, par exemple, de personnel infirmier dans des États tiers conduirait à une « fuite des cerveaux », ce qui entraînerait un manque de main-d'œuvre qualifiée dans ces pays. Il est possible de répondre à cette objection dans le cadre d'accords en réglementant clairement les exigences en matière de formation du personnel soignant, la reconnaissance des diplômes et la durée du séjour en Suisse. De plus, les règles reconnues de l'Organisation mondiale de la santé visant à éviter un « care drain » dans le pays d'origine devraient être explicitement appliquées. Les expériences réalisées par l'Allemagne et les Pays-Bas montrent qu'il s'agit d'une voie praticable.<sup>xix</sup>

Dans le contexte de la migration de travail provenant de pays non membres de l'Union européenne, des modèles alternatifs sont régulièrement discutés, tels que le « système à points » (comme en Australie ou au Canada), la « Green Card » (aux États-Unis) ou la « Blue Card » (dans l'Union européenne). Le Conseil fédéral a toutefois constaté à juste titre que c'est le marché du travail, et non des « points », qui est déterminant, et que ces systèmes comportent le risque de créer des attentes déçues, qu'ils sont lourds et administrativement exigeants et qu'ils n'apportent pas de valeur ajoutée par rapport au système suisse de contingents.<sup>xx</sup>

Compte tenu des expériences passées, il est évident que la migration irrégulière vers l'Europe ne cessera pas, même si le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne est renforcé. Il est tout aussi évident que les États membres de l'Union européenne, tout comme la Suisse, ne peuvent pas accueillir toutes les personnes qui arrivent ni les intégrer sur le marché du travail. Les États d'origine et les États de destination devraient donc trouver, dans leur intérêt mutuel, des solutions concertées face à la migration irrégulière. L'ouverture ciblée et contrôlée du marché du travail en Suisse pourrait également accroître la volonté des États d'origine de conclure en contrepartie des accords de réadmission — ce qui est dans l'intérêt de la Suisse — comme l'ont montré les expériences décrites ci-dessous avec les partenariats migratoires.

### **3.2 Domaines d'action dans la mise en relation de la « coopération internationale » (CI) avec la politique migratoire, avec un accent sur les partenariats migratoires**

En 2020, le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé que la Suisse devait renforcer encore la coopération bilatérale et régionale avec les pays d'origine et de transit dans le domaine de la migration dans le cadre de sa politique extérieure migratoire.<sup>xxi</sup> Outre les objectifs de développement économique, de lutte contre le changement climatique, d'engagement en faveur de la paix et de l'État de droit, il s'agit également de réduire les causes de la migration forcée et de la migration irrégulière. Des régions prioritaires ont été définies, où la pauvreté est la plus forte et où le potentiel migratoire vers l'Europe est le plus élevé. Avec la mise en place du groupe de travail interdépartemental sur la migration (IMZ), le Conseil fédéral a créé les structures nécessaires pour que les offices fédéraux, notamment le Département fédéral des affaires étrangères, la Direction du développement et de la coopération, le Secrétariat d'État aux migrations et le Secrétariat d'État à l'économie, puissent réaliser des projets concrets. Cela garantit également, à juste titre, que les objectifs de politique intérieure et de politique extérieure de la Suisse soient cohérents et qu'on ne donne pas l'impression que la coopération internationale puisse à elle seule résoudre tous les défis politiques liés à la politique d'asile. À court terme, la mission de la coopération internationale consiste à améliorer les conditions de vie des personnes déplacées et la protection des réfugiés dans les pays de premier accueil. À moyen terme, elle doit créer des perspectives et trouver des solutions pour l'intégration des migrants et des réfugiés dans les pays partenaires. À long terme, elle doit s'attaquer aux causes de la migration irrégulière et de la fuite.<sup>xxii</sup>

Les *partenariats migratoires* se sont révélés être un instrument approprié pour renforcer la coopération. Les expériences réalisées avec huit partenariats (Bosnie-Herzégovine, Serbie, Kosovo, Nigeria, Tunisie, Sri Lanka, Géorgie et Macédoine du Nord) sont positives.<sup>xxiii</sup> Les partenariats migratoires sont conçus pour une coopération à long terme avec les pays d'origine ; ils reposent sur la réciprocité, sont flexibles et instaurent la confiance. Ils couvrent, à travers des approches globales, un large éventail de thèmes, notamment la migration régulière et irrégulière, la formation des jeunes, la lutte contre les réseaux de passeurs, les projets de réintégration, la gestion des frontières, la protection et l'intégration des réfugiés sur place ainsi que des projets de développement. Ces thèmes ont par exemple été intégrés dans le partenariat migratoire conclu avec la Tunisie en 2013 après la chute du dictateur Ali.

Les accords de réadmission font toujours partie des partenariats migratoires. Cela signifie qu'en plus du retour volontaire encouragé des demandeurs d'asile déboutés, le renvoi forcé peut également être réalisé. Les huit partenariats migratoires ont contribué à réduire le nombre de demandes d'asile infondées et ont renforcé la coopération avec les pays d'origine. Parallèlement, ils permettent de réduire les coûts supportés par les pays de destination en raison de la migration irrégulière et de libérer des ressources pour l'accueil des personnes réellement persécutées.

Durant mon mandat, j'ai également dû constater que la plupart des pays d'origine ne sont plus disposés à reprendre les personnes dont la demande d'asile a été rejetée si leurs propres intérêts ne sont pas également pris en compte. Compte tenu de cette situation, la coopération migratoire avec les pays d'origine et les États tiers devrait être intensifiée dans un cadre plus large. La Suisse fournit notamment une aide humanitaire et une aide au développement sur place et dans les pays de premier accueil. Une intensification de ces mesures devrait être prise en main par le groupe IMZ, tout comme la proposition d'aider les personnes qui se trouvent sur les routes migratoires dangereuses vers l'Europe sans motifs d'asile reconnus à retourner dans leur pays d'origine, par exemple grâce à des informations et des conseils. Le soutien aux personnes souhaitant rentrer devrait se concentrer sur la protection dans la région.<sup>xxiv</sup> Pour des offres correspondantes à destination des États tiers, il faudrait davantage rechercher des coalitions avec des États partageant les mêmes vues.

À mon avis, d'autres thèmes devraient également être intégrés dans le champ d'application déjà large des partenariats migratoires, notamment des aspects de politique de santé, des possibilités de formation et de perfectionnement, les « compétences vertes » et des voies légales d'accès au marché du travail. Compte tenu de la pénurie de main-d'œuvre mentionnée, des recrutements contingentés (parfois temporaires) de spécialistes provenant d'États tiers devraient être intégrés dans des partenariats migratoires existants ou nouveaux, ou dans des accords spécifiques de recrutement. La question des contreparties possibles est actuellement examinée par le Conseil fédéral dans le cadre du postulat Gredig (24.4245, partenariats migratoires efficaces et accords de réadmission), qui a été transmis mais n'a pas encore reçu de réponse. Parmi les contreparties possibles de la Suisse pour une coopération renforcée avec les États d'origine, le postulat mentionne des offres dans les domaines de la formation et du marché du travail, notamment des programmes de recrutement dans les secteurs souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Ce postulat va dans la bonne direction et pourrait conduire au recrutement de travailleurs hautement qualifiés ainsi que de personnes qualifiées dans des professions en pénurie.

Il existe également un besoin d'action en matière de migration secondaire. Les réfugiés qui ont déjà trouvé une protection dans un pays de premier accueil devraient être dissuadés de poursuivre une migration irrégulière. Cela suppose d'assurer leur prise en charge dans le pays

de premier accueil et d'améliorer leurs perspectives individuelles de vie et de développement. Pour cela, le soutien des organisations internationales et non gouvernementales présentes sur place, y compris de la Suisse, est indispensable.

La mise en œuvre de ces mesures nécessite des crédits plus importants. Or, la tendance actuelle dans le monde va dans la direction opposée. La coopération internationale dépend d'un petit nombre de pays donateurs. Les réductions massives opérées par les États-Unis (27 milliards de dollars), mais aussi par l'Union européenne (2 milliards d'euros), par de nombreux États membres de l'UE et également par la Suisse auront des conséquences sensibles. De nombreux programmes seront interrompus et aucune compensation ne sera prévue. Selon l'OCDE, les programmes les plus touchés sont ceux qui s'occupent des réfugiés ou qui concernent la santé et l'éducation.<sup>xxv</sup> Cela pourrait sans aucun doute entraîner de nouveaux mouvements migratoires vers l'Europe. À l'avenir, la Suisse devrait davantage concentrer son attention sur les routes par lesquelles la migration irrégulière se dirige vers l'Europe. À l'heure actuelle, il serait selon moi pertinent de se concentrer sur les mouvements provenant de grands pays de premier accueil comme la Turquie, le Pakistan, l'Iran ou l'Égypte. Les ambitions formulées par le Conseil fédéral dans le cadre de la stratégie IMZ contrastent avec les réductions de crédits qui viennent justement d'être effectuées dans ce domaine.

### **3.3 Gouvernance dans la politique migratoire internationale**

Depuis de nombreuses années, la Suisse est très active dans les instances internationales qui s'occupent de migration ; Genève est aujourd'hui le centre névralgique du dialogue migratoire mondial. C'est là que se trouvent notamment le siège de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et de l'Organisation internationale du travail (OIT). On ne peut aborder ici que deux accords des Nations unies particulièrement importants en matière de politique migratoire. En 2018 ont été élaborés le Pacte mondial sur les réfugiés et le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Le pacte sur les réfugiés a été approuvé par 181 États, dont la Suisse. Ses priorités sont l'allègement de la charge pesant sur les principaux pays d'accueil, une plus grande autonomie pour les réfugiés, davantage de solutions durables dans des États tiers, l'amélioration des conditions dans les pays d'origine ainsi que de meilleures conditions de retour et un meilleur soutien au retour. Malheureusement, il n'est actuellement pas probable que les recommandations correspondantes, notamment celles visant à soulager les principaux pays d'accueil — en particulier en Afrique et au Moyen-Orient — soient mises en œuvre, car les principales organisations internationales font face à un manque de financement de plusieurs milliards pour les projets et les camps et à d'importantes réductions de personnel.

Le pacte mondial pour les migrations a été rejoint par 153 États. Le Conseil fédéral a soutenu à plusieurs reprises l'adhésion, mais le Parlement a rejeté le pacte en décembre 2024. On craignait notamment que la souveraineté de la Suisse soit limitée et que le « soft law » se transforme en contrainte politique ou morale. La Suisse a donc décidé de s'abstenir lors du vote à l'ONU.<sup>xxvi</sup> Cette position est difficile à comprendre. Le pacte sur les migrations constitue un cadre conceptuel pour la future coopération mondiale en matière de politique migratoire et non un instrument juridiquement contraignant, ce qui signifie que chaque État conserve le droit souverain de définir sa propre politique migratoire. Pour la première fois, un pacte des Nations unies reconnaît comme recommandations des principes orientés vers des solutions rapprochant les pays d'origine et les pays de destination, notamment en ce qui concerne la migration légale et irrégulière, les droits des migrants, la migration de travail, l'intégration et la cohérence des politiques. La Suisse respecte déjà aujourd'hui toutes les recommandations contenues dans ce

pacte. Dans les négociations avec des États africains concernant des accords de réadmission et des partenariats, le fait que la Suisse se tienne à l'écart pourrait, selon mon appréciation, susciter de l'incompréhension. En tant qu'État hôte des principales organisations internationales actives dans le domaine des migrations, il aurait été approprié que la Suisse adhère au pacte, ne serait-ce que comme signal important en faveur de la coopération mondiale en matière de politique migratoire.

#### **4. Cohérence avec la politique migratoire intérieure**

La cohérence entre la politique extérieure et la politique intérieure en matière de migration est notamment assurée par des mesures visant à maintenir l'acceptation de l'accord sur la libre circulation des personnes (par exemple en ce qui concerne la protection des salaires). Dans la politique d'asile, il reste socialement accepté que nous accordions une protection aux personnes qui sont persécutées ou qui fuient des zones de guerre. On constate toutefois que l'acceptation diminue de plus en plus pour les personnes qui se trouvent dans le système d'asile et qui, manifestement, n'ont pas de motifs de protection (par exemple des jeunes hommes délinquants). On ne peut répondre à cette situation que par une gestion efficace et efficiente de l'asile et de la migration, par la lutte contre les abus, par des procédures d'examen encore plus rapides, par l'intégration active des personnes ayant besoin de protection et par des retours rapides et cohérents des personnes qui n'ont pas besoin de protection. Dans ce contexte, la protection contre la persécution et les graves violations des droits humains doit toutefois être garantie. Une importance accrue doit être accordée à la lutte contre les organisations de passeurs, la traite des êtres humains, le trafic de migrants ainsi qu'à la coopération policière internationale. Dans ce cadre, l'association de la Suisse à l'Accord de Schengen et au système Dublin joue un rôle important. Schengen est le plus grand espace de libre circulation des personnes au monde. Il regroupe 29 États représentant une population de 450 millions de personnes. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral s'est à juste titre opposé à la réintroduction de contrôles aux frontières qui iraient au-delà de ceux déjà effectués aujourd'hui. Dans le cadre de Schengen/Dublin, la reprise dynamique du droit de l'Union européenne est en outre pratiquée depuis 17 ans, sans que la démocratie directe en ait été affectée.

Il faut espérer que l'analyse externe du système d'asile actuel<sup>xxvii</sup>, réalisée sur mandat du Département fédéral de justice et police, ainsi que la synthèse politique qui doit encore être élaborée conjointement par la Confédération, les cantons et les villes, contribueront à poursuivre le développement du système d'asile, notamment en recourant davantage aux instruments de la politique extérieure migratoire.

#### **5. Conclusion**

La politique extérieure migratoire à elle seule ne peut pas résoudre les problèmes mondiaux complexes liés à la pauvreté et aux déplacements forcés. Les facteurs géopolitiques, économiques et environnementaux y jouent un rôle trop important. La Suisse peut toutefois, avec beaucoup de pragmatisme comme elle l'a fait jusqu'à présent — et non par une approche idéologique — contribuer à une gestion plus efficace et plus durable des mouvements migratoires et trouver, sans alarmisme, un équilibre entre migration régulière, irrégulière et humanitaire. Elle ne peut toutefois pas y parvenir seule, mais comme jusqu'à présent en étroite collaboration avec l'Union européenne et les États membres de l'UE et de l'AELE.

Pour poursuivre l'accord éprouvé sur la libre circulation des personnes dans le cadre des Bilatérales III, il n'existe aucune alternative valable. La coopération avec l'Union européenne dans le cadre de Schengen/Dublin et du pacte européen sur la migration et l'asile est également centrale pour la Suisse. En restant à l'écart, la Suisse risquerait de devenir un pays d'asile de réserve et, sans accès aux données européennes de sécurité et de visas, une faille de sécurité en Europe. L'acceptation de l'« initiative des 10 millions » mettrait fortement en danger, voire mettrait fin, à la coopération avec l'Union européenne, car elle exige notamment la dénonciation

de l'accord sur la libre circulation des personnes dès que la population dépasse 10 millions d'habitants. L'« initiative pour la protection des frontières » exige la réintroduction de contrôles systématiques aux frontières, ce qui n'est compatible ni avec les engagements de la Suisse dans le cadre de Schengen/Dublin ni avec l'accord sur la libre circulation des personnes. De plus, cette initiative n'est pas compatible avec la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, car elle prévoit un plafond de 5000 réfugiés. De tels changements de cap brusques doivent être évités. Forte de son expérience, la Suisse est parvenue à élaborer une politique migratoire globalement crédible et elle a reconnu la nécessité d'adaptations.

Compte tenu de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée — également dans les États de l'Union européenne — la Suisse ne pourra pas éviter une migration de travail ciblée, contingentée et légale provenant d'États tiers. Il serait judicieux de développer dès maintenant les concepts nécessaires. On pourrait envisager un recrutement dans des professions de branches liées au territoire, telles que les soins, la restauration, la construction ou l'agriculture, qui présentent un intérêt public. Ce recrutement pourrait par exemple être organisé par le biais d'accords de recrutement ou de partenariats migratoires comprenant chacun un accord de réadmission.

Afin de tirer parti des opportunités et des défis de la migration ainsi que des synergies entre les différents acteurs de la politique migratoire (Secrétariat d'État aux migrations, Département fédéral des affaires étrangères, Direction du développement et de la coopération, Secrétariat d'État à l'économie, entre autres), la Suisse a notamment créé les instruments des accords migratoires et des partenariats migratoires. Avec ces derniers en particulier, la migration est considérée comme un phénomène global et globalisé. L'objectif est d'atteindre un équilibre entre les intérêts de la Suisse, ceux de ses pays partenaires et ceux des migrants eux-mêmes, selon une logique de « gagnant-gagnant-gagnant ».

La Suisse a accompli un travail pionnier avec les partenariats migratoires. En tant qu'élément important d'une coopération renforcée avec les États d'origine et de transit, ces partenariats ont désormais également été intégrés dans le pacte européen sur la migration et l'asile. À mon avis, les partenariats migratoires conclus par la Suisse avec huit États d'origine ont fait leurs preuves et devraient servir de modèle pour l'avenir. Dans tous ces partenariats, les accords de réadmission fonctionnent et l'aide au retour est effective, et le nombre de demandes d'asile infondées a diminué. Les projets créant des synergies entre migration et développement ainsi que les initiatives dans le domaine des droits humains en constituent également une composante essentielle. D'autres thèmes pourraient encore être intégrés dans ce champ d'application déjà large, comme des aspects de politique de santé, des possibilités de formation et de perfectionnement ainsi que des voies légales d'immigration dans les secteurs souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Par ailleurs, les crédits destinés aux projets de développement et à l'aide humanitaire, notamment pour la protection et la prise en charge des réfugiés dans les pays de premier accueil, ne doivent pas être réduits — comme cela vient d'être le cas à l'échelle mondiale. La disparition de ces aides entraîne une plus grande instabilité (par exemple au Soudan) et peut provoquer de nouveaux mouvements migratoires vers l'Europe.

Une renationalisation de la politique migratoire, comme cela s'est manifesté par exemple lors du rejet du pacte mondial sur les migrations des Nations unies par le Parlement, ne résout aucun problème.

*Eduard Gnesa, docteur en droit, conseille les autorités fédérales, les organisations internationales, les entreprises et les fondations sur les questions migratoires ; il est membre du « Migration Experts Group » à Berne. Jusqu'en 2017, il a été ambassadeur pour les migrations internationales et le développement auprès du Département fédéral des affaires étrangères ; auparavant, il était directeur de l'Office fédéral des migrations.*

23.2.2026

---

<sup>i</sup> L'entrée sans les documents requis, visas ou autorisations nécessaires conformément au droit de l'immigration.

<sup>ii</sup> International Organization of Migration (IOM).

<sup>iii</sup> Bundesamt für Statistik.

<sup>iv</sup> Étude « Chancenbarometer 2024 », Institut Demoscope, 10.09.2024.

<sup>v</sup> Rapport actualisé du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse en exécution du postulat 23.4171 Gössi (de Quattro), 28.9.2023, du 26.11.2025, p. 8.

<sup>vi</sup> À ce sujet et pour ce qui suit : Bundesrat, Gesamtschau zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials (Umsetzung Art. 121a BV), Bericht des Bundesrates vom 15.03.2024, S.7ff; SECO-Observatoriumsbericht zum FZA vom 01.07.2025.

<sup>vii</sup> Rapport actualisé, zit. in FN 5, S. 107.

<sup>viii</sup> Schweizerischer Arbeitgeberverband/Economiesuisse; Portmann Marco/Christoph A. Schaltegger/Joel Gysel, Arbeitsmigration in die Schweiz: Die wichtigsten Erkenntnisse zu Bevölkerungswachstum, Wohlstand & Sozialstaat, Luzern 2024.

<sup>ix</sup> OECD Employment Outlook 2025 – Can We Get Through the Demographic Crunch? [www.oecd.org/en/publications/oecd-employment-outlook-2025\\_194a947b-en/support-materials.html](http://www.oecd.org/en/publications/oecd-employment-outlook-2025_194a947b-en/support-materials.html)

<sup>x</sup> Schweizerische Nationalbank, p. 7.

<sup>xi</sup> Schweizerischer Arbeitgeberverband.

<sup>xii</sup> Bundesrat, Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht: Bericht des Bundesrates vom 04.03.2022 in Erfüllung des Postulats 19.3651, Nantermod vom 19. Juni 2019; siehe auch Aktualisierter Bericht, zit. in FN 5, S. 113ff.

<sup>xiii</sup> Étude BAK Economics, 18.09.2025, p. 7.

<sup>xiv</sup> Postulat Caroni, 23.4490 « Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland ».

<sup>xv</sup> Endres de Oliveira, Pauline, Drittstaatenlösungen – eine rechtliche Einordnung, ASYL 2024/4; Thym, Daniel, Gutachten über Anforderungen an sichere Drittstaaten im Asylrecht und praktische Umsetzungsmöglichkeiten, Konstanz 03.04.2024; Wehrli, Christoph, Asylpolitik mit Drittstaaten: Möglichkeiten und Illusionen, SGA (Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik), Dezember 2023; Bundesministerium des Innern und für Heimat, Abschlussbericht « Asylverfahren in Drittstaaten », April 2025.

<sup>xvi</sup> Bericht des Bundesrates vom 15. März 2024, S. 11, zit. in FN 6.

<sup>xvii</sup> Vgl. Fachkräftemangel Index Schweiz 2025, November 2025.

<sup>xviii</sup> Bericht Nantermod, zit. in FN 8; Angenendt, Steffen/Nadine Knapp/ David Kipp, Deutschland sucht Arbeitskräfte, wie die Arbeitskräfteanwerbung entwicklungsorientiert, nachhaltig und fair gestaltet werden kann, SWP-Studie 01.01.2023, Berlin; Bertelsmann Stiftung, Fachkräfteengpässe und Zuwanderung aus Unternehmenssicht in Deutschland 2024: Die Bedarfe bleiben hoch, Policy Brief, Oktober 2024.

<sup>xix</sup> Michael A. Clemens/Helen Dempster, Ethical Recruitment of Health Workers: Using Bilateral Cooperation to Fulfill the World Health Organization's Global Code of Practice, Center for Global Development Policy Paper, May 2021; Helen Dempster/Rebekah Smith, Migrant Health Workers are on the Covid-19 Frontline. We need more of them, Center for Global Development Policy Paper, April 2020; Steffen Angenendt/Nadine Knapp/ David Kipp, Deutschland sucht Arbeitskräfte, wie die Arbeitskräfteanwerbung entwicklungsorientiert, nachhaltig und fair gestaltet werden kann, SWP-Studie 1, Januar 2023, Berlin.

<sup>xx</sup> Bericht Nantermod, S.7, zit. in FN 12, und Botschaft zum BG über die Ausländerinnen und Ausländer vom 08.03.2002, BBL 2002 S. 3709ff, 3726ff.

<sup>xxi</sup> Botschaft des Bundesrates über die internationale Zusammenarbeit 2021–2024 vom 19.02.2020, BBl 2020,

---

S. 2597.

<sup>xxii</sup> Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2025–2028 vom 22. Mai 2024, Ziff. 3.3.2.

<sup>xxiii</sup> Bosnien-Herzegowina, Serbien, Kosovo, Nord-Mazedonien, Tunesien, Nigeria, Sri Lanka, Georgien; vgl. auch Melissa Siegel/Katrin Marchand/Elaine McGregor, Independent Evaluation of Swiss Migration Partnerships, Final Report, Maastricht Graduate School of Governance, 01.07.2015); Gnesa Eduard, Veränderungen in der europäischen und schweizerischen Migrations- und Flüchtlingspolitik, Jahrbuch für Migrationsrecht 2019/2020, Bern 2020, 29-33; siehe auch die alljährlichen Berichte des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik, zuletzt 2024.

<sup>xxiv</sup> Siehe z.B. « Danish External Migration Programmes 2024-2029 » im Umfang von 430 Mio DKK, durchgeführt mit ICMPD und IOM. Es handelt sich um Projekte im Bereich des Capacity Building, Rückkehr und Reintegration in der Region des Mittelmeers, siehe Danish International Development Agency (DANIDA), The Whole of Route Programme 04.06.2024.  
<https://www.humanitarianlibrary.org/resource/whole-route-programme>

<sup>xxv</sup> Huang, Lawrence/Samuel Davidoff-Gore/Susan Fratzke, Can Innovation Help Blunt the Impact of Foreign Aid Cuts on Migration Management Programs, MPI 04.04.2025); NZZ 04.07.2025.

<sup>xxvi</sup> Gnesa Eduard, zit. in FN 23, S. 32ff.

<sup>xxvii</sup> Analyse des Gesamtsystems Asyl, im Rahmen der Gesamtstrategie Asyl, im Auftrag des tripartiten Ausschusses Strategie (TriAS), Ecoplan, 25.06.2025.