



Berne, le 26 janvier 2022

Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 17.3004 du 20 janvier
2017 de la Commission des institutions
politiques du Conseil national

Synthèse

À la suite du postulat 17.3004 de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), le Conseil fédéral a été chargé de rédiger, en réponse au postulat 14.3290 CIP-N « Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue », un rapport de suivi décrivant l'évolution de la situation des réfugiés syriens en Europe et en Suisse. Ce rapport doit en particulier détailler les efforts déployés en Syrie pour venir en aide aux populations touchées par le conflit, ainsi que les mesures mises en place pour l'accueil des réfugiés syriens en Europe et en Suisse, notamment le soutien apporté aux personnes particulièrement vulnérables et les possibilités d'ouverture de voies de fuite légales et sûres. Il doit également aborder les points suivants : mesures mises en œuvre pour juguler les flux de réfugiés économiques, possibilités d'améliorer l'application du règlement Dublin, lutte contre la traite des êtres humains, efforts entrepris pour améliorer la scolarisation et l'intégration professionnelle des réfugiés syriens, mesures visant à prévenir les exportations suisses de matériel de guerre vers la région.

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) du Département fédéral de justice et police (DFJP) a élaboré le présent rapport en étroite collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (coopération régionale : Direction du développement et de la coopération [DDC], Division Paix et droits de l'homme).

La guerre qui sévit depuis dix ans en Syrie a débouché sur la crise humanitaire la plus grave que le monde connaisse. Selon les estimations de l'Organisation des Nations unies (ONU), le conflit a fait 350 000 morts entre mars 2011 et septembre 2021. Actuellement, 13,4 millions de Syriens sont tributaires de l'aide humanitaire. Sur les 18 millions d'habitants que compte aujourd'hui la Syrie (contre environ 22 millions avant le début du conflit), pas moins de 6,2 millions se sont déplacés à l'intérieur du pays et vivent dans des conditions parfois précaires, tandis que 5,6 millions ont été contraints de fuir à l'étranger. La plupart ont trouvé refuge dans les pays frontaliers de la Syrie, à savoir en Jordanie, au Liban et en Turquie. Si un accueil très favorable leur avait été réservé au début du conflit, les réfugiés syriens sont de moins en moins bien acceptés ces dernières années en raison d'une situation économique difficile, de problèmes de sécurité et de tensions avec les populations locales. C'est ainsi que les mesures de sécurité aux frontières ont été renforcées et que les débats autour du retour des réfugiés se font de plus en plus vifs à mesure que le conflit s'éternise. En 2015 et 2016, la crise syrienne avait induit une forte hausse des flux migratoires vers l'Europe. Depuis la signature, en mars 2016, d'un accord entre l'Union européenne (UE) et la Turquie pour enrayer l'immigration illégale, les mouvements migratoires sur la route vers l'Europe via la Grèce ont fortement diminué, de même que les demandes d'asile de ressortissants syriens en Suisse et dans l'ensemble de l'Europe.

Depuis 2011, la Suisse a consacré plus de 550 millions de francs aux victimes de la crise. Elle réagit activement pour répondre à des besoins humanitaires colossaux et soutient les mesures visant à renforcer la résilience de la population syrienne et des communautés dans l'ensemble de la région. La Suisse apporte par ailleurs son aide aux autorités des pays frontaliers de la Syrie dans les domaines de l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des migrations, contribuant ainsi à la lutte contre les passeurs et la traite des êtres humains dans la région. Par son programme de promotion de la paix et sa politique humanitaire, elle contribue également aux efforts entrepris pour assurer un meilleur respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme en Syrie, ainsi que pour mettre en place une solution pacifique au conflit syrien et, par là, remédier aux causes des grands mouvements de réfugiés.

Depuis l'éclatement du conflit en Syrie, la diaspora syrienne a décuplé en Suisse. Les 24 152 ressortissants syriens présents sur son territoire sont pour la plupart arrivés par leurs propres moyens et ont déposé une demande d'asile. Depuis 2013, la Confédération a pris diverses mesures pour accueillir de plus grands groupes de réfugiés : 4473 Syriens ont ainsi été transférés vers la Suisse dans le cadre du programme de réinstallation du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), tandis que 543 ressortissants syriens se sont vu accorder l'entrée dans notre pays grâce à un visa humanitaire (cas de 501 personnes) ou dans le cadre du premier programme européen de relocalisation.

Depuis la crise des réfugiés de 2015 et 2016, les États membres de l'UE se sont efforcés de trouver en commun des solutions pour mieux sécuriser les frontières extérieures, harmoniser le système d'asile européen et répartir de façon plus équitable les requérants d'asile en Europe. Le pacte sur la migration et l'asile présenté par la Commission européenne en septembre 2020 peut être considéré comme le projet de réforme le plus ambitieux de la politique migratoire de l'Union. Il prévoit

Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue

notamment d'alléger la charge des États situés aux frontières extérieures de l'UE selon le principe de la responsabilité conjointe, d'introduire une procédure accélérée d'asile et de retour à la frontière, et de garantir une gestion plus efficace des frontières extérieures. Les discussions sur le pacte sur la migration et l'asile se poursuivent, les États membres de l'UE n'étant pas encore parvenus à un accord, notamment sur le mécanisme de solidarité. En tant que pays associé à Schengen/Dublin, la Suisse participe aux décisions paneuropéennes dans le domaine de la migration. Elle s'engage notamment en faveur d'une répartition juste des responsabilités et soutient les efforts de réforme accomplis dans ce sens.

Sommaire

1	Postulat	6
1.1.	Texte déposé	6
1.2.	Portée du rapport.....	6
2	Contexte	6
2.1.	Situation humanitaire en Syrie et dans les pays avoisinants	6
2.2.	Situation migratoire en Europe – Évolution du nombre de demandes d’asile syriennes jusqu’en 2020	9
2.3.	Situation migratoire en Suisse à fin septembre 2021	9
3	Mesures prises par la Suisse	10
3.1.	Accueil de ressortissants syriens en Suisse.....	11
3.2.	Engagement de la Suisse sur place.....	12
4	Mesures prises au niveau européen et participation de la Suisse.....	15
4.1.	Aperçu	15
4.2.	Programme de réinstallation de l’UE	16
4.3.	Programme de relocalisation de l’UE	16
4.4.	Accord UE-Turquie	17
4.5.	Aide de l’UE sur place	17
4.6.	Mesures de soutien de la Suisse en Grèce	18
5	Conclusion et prochaines étapes.....	19

Abréviations

CSA	Corps suisse d'aide humanitaire
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
Europol	Office européen de police
Eurostat	Office statistique de l'Union européenne
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
ONU	Organisation des Nations unies
PRPD	Programme régional de protection et de développement
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
UE	Union européenne

1 Postulat

Le postulat 17.3004 « Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue » a été déposé le 20 janvier 2017 par la CIP-N. Le 3 décembre 2018, le Conseil national a suivi la proposition du Conseil national de l'accepter.

1.1. Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé de présenter, à la suite de son rapport du 30 juin 2016 intitulé « Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue », un rapport actualisé qui comportera notamment les éléments suivants :

- une liste présentant le nombre exact de réfugiés accueillis par les différents pays d'Europe ;
- une stratégie d'aide sur le terrain qui soit directe, rapide et simple ;
- des propositions de mesures visant à juguler l'afflux de réfugiés économiques et à refouler ces personnes ;
- une analyse des possibilités offertes dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Dublin ;
- une analyse des possibilités consistant à mieux intégrer les réfugiés syriens sur le plan professionnel ou dans le système de formation (études), en reconnaissant leur formation ;
- les motifs de fuite et les possibilités dont dispose la Suisse pour contribuer à lutter contre ces motifs ;
- la liste des exportations d'armes de la Suisse, la contradiction éventuelle entre ces exportations et la politique extérieure de notre pays, la relation éventuelle entre ce phénomène et la genèse de situations problématiques ;
- la manière dont la Suisse contribue à lutter contre l'industrie des passeurs ;
- le soutien apporté aux personnes particulièrement vulnérables qui sont exposées à des dangers spécifiques, telles que les mineurs, les femmes seules ou accompagnées d'enfants ;
- une analyse de la possibilité consistant à ouvrir des voies de fuite légales et sûres, de manière à ce que les personnes en fuite soient moins exposées aux dangers.

1.2. Portée du rapport

Le présent rapport se focalise sur les mesures prises par la Suisse pour venir en aide aux victimes de la crise en Syrie depuis l'éclatement des conflits au début de l'année 2011, en particulier depuis la parution du dernier rapport daté du 30 juin 2016 (Postulat 14.3290 de la CIP-N). Il décrit l'engagement de la Suisse en Syrie et dans les pays avoisinants, et traite des mesures adoptées par notre pays pour accueillir des groupes de réfugiés supplémentaires. Il aborde par ailleurs les principaux développements survenus au niveau européen et met en évidence les initiatives européennes auxquelles la Suisse a participé.

2 Contexte

2.1. Situation humanitaire en Syrie et dans les pays avoisinants

Le conflit armé qui sévit de manière ininterrompue depuis dix ans en Syrie constitue aujourd'hui l'une des plus graves crises humanitaires dans le monde, causant de grandes souffrances à la population syrienne. L'ensemble des parties au conflit violent gravement aussi bien le droit international humanitaire que les droits de l'homme.

Parmi les États frontaliers de la Syrie, seule la Turquie a ratifié la Convention relative au statut des réfugiés (au contraire du Liban, de la Jordanie et de l'Irak), mais avec une réserve géographique selon laquelle seuls les Européens peuvent obtenir l'asile. Il n'en demeure pas moins qu'en vertu du droit coutumier international, même les pays qui n'ont pas ratifié cette convention sont tenus de respecter le principe de non-refoulement, un engagement que de moins en moins d'États observent, compte tenu des défis à relever dans la région. À la suite des conflits armés en Syrie et des déplacements forcés de populations qu'ils ont entraînés dans leur sillage, le HCR a enregistré dans les régions environnantes quelque 5,6 millions de réfugiés syriens, dont plus de 45 % de mineurs. La majeure partie des personnes contraintes de quitter leurs terres d'origine ont en effet trouvé refuge dans la région même. Face au nombre considérable de personnes en quête de protection, les pays voisins de la Syrie ont initialement fait preuve de générosité. Les systèmes d'approvisionnement destinés à couvrir les besoins essentiels des nombreuses victimes du conflit sont toutefois lourdement sollicités. Les tensions entre les réfugiés et les populations locales se sont par ailleurs avivées ces dernières années, notamment en raison de la détérioration de la situation économique dans les pays concernés. Pour empêcher de nouveaux mouvements migratoires, des États comme la Jordanie, le Liban et la Turquie n'autorisent plus le franchissement de leurs frontières qu'à un nombre restreint de personnes en fuite particulièrement vulnérables. Le renforcement en 2016 des contrôles aux frontières de ces pays a également induit une baisse de l'immigration irrégulière ces dernières années.

Syrie

La population civile continue de subir les conséquences des conflits armés qui frappent son pays et reste victime de graves violations du droit humanitaire international et des droits humains. À cela s'ajoutent des difficultés d'accès à l'eau potable, à la nourriture et aux soins médicaux de base. Selon les estimations de l'ONU, 13,4 millions de personnes, dont plus de 6 millions d'enfants, sont aujourd'hui tributaires de l'aide humanitaire en Syrie. Le manque de prise en compte des règles du droit humanitaire international dans la conduite de la guerre se traduit par de flagrantes lacunes en matière de protection de la population civile. De plus, l'accès aux soins médicaux de base est largement insuffisant, en raison notamment des attaques militaires portées contre les équipements médicaux, le personnel et les transports. Dans de nombreuses régions, les écoles ont été sérieusement endommagées, ce qui limite considérablement l'accès à une éducation de qualité. Outre les 5,6 millions de réfugiés, on dénombre plus de 6,2 millions de déplacés internes qui vivent dans des conditions précaires.

La présence de nombreux groupes armés et les violations du droit international humanitaire par l'ensemble des belligérants, notamment les attaques ciblées contre la population civile, les personnes hors de combat et les travailleurs humanitaires, représentent d'énormes risques pour la sécurité. Les obstacles bureaucratiques (la lenteur des procédures d'autorisation des convois humanitaires, par ex.) freinent considérablement le travail des secours et compliquent encore plus les tâches humanitaires. À cela s'ajoute que l'acheminement de l'aide humanitaire transfrontalière dans le nord de la Syrie fait l'objet d'un mandat conféré par une résolution de l'ONU, qui doit être renouvelée chaque année par le Conseil de sécurité. La situation humanitaire s'étant encore détériorée avec la pandémie de COVID-19, les défis à relever en matière d'acheminement de l'aide humanitaire sont plus grands que jamais. Au vu des conditions de sécurité extrêmement précaires, le retour durable des réfugiés syriens dans leur pays est inimaginable dans un avenir proche.

Liban

Sur les 5,6 millions de réfugiés syriens enregistrés par le HCR dans les pays frontaliers de la Syrie, 850 000 (ou plus de 1,5 million selon certaines estimations) se trouvent au Liban, ce qui fait de cet État le pays au taux de réfugiés par habitant le plus élevé au monde. Le conflit syrien met la stabilité du pays du cèdre à rude épreuve, révélant les lacunes du service public et des infrastructures, en

Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue

particulier dans les régions les plus affectées par l'afflux de réfugiés. La crise économique et financière que traverse le Liban renforce par ailleurs les tensions entre les réfugiés et la population locale. Depuis 2020, une grande partie de la population libanaise a également basculé dans la pauvreté, tandis que le nombre de réfugiés syriens en situation d'extrême précarité a encore progressé : en 2020, 91 % des réfugiés syriens vivaient sous le seuil de pauvreté, contre 69 % en 2018. Le fait que les réfugiés enregistrés au Liban n'aient pas accès aux emplois ordinaires accroît le risque d'exploitation sur le marché du travail informel. Alors que la communauté internationale estime que les conditions pour le retour des réfugiés syriens dans leur pays sont toujours loin d'être réunies, le gouvernement libanais en fait la promotion depuis plusieurs années.

Jordanie

Outre un grand nombre de réfugiés irakiens et yéménites, le HCR a enregistré en Jordanie 670 000 réfugiés syriens. La majorité vit parmi la population locale, dans des centres urbains, 20 % seulement dans des camps de réfugiés, notamment dans celui de Zaatari, qui accueille 78 000 réfugiés. Après l'ouverture du poste-frontière de Jaber-Nassib avec la Syrie en octobre 2018, plusieurs dizaines de milliers de Syriens sont retournés dans leur pays. Ce point de passage a été refermé en mars 2020 dans le cadre des mesures liées à la pandémie de coronavirus. Invoquant des raisons de sécurité et des motifs économiques, le gouvernement jordanien se refuse à accueillir des réfugiés supplémentaires, en particulier les quelque 10 000 personnes hébergées dans le camp de Rukban, un no man's land situé à la frontière entre la Syrie et la Jordanie.

La pénurie de ressources, aggravée par les conséquences de la pandémie de COVID-19, touche tout autant la population locale que les réfugiés, ce qui accroît un peu plus les tensions entre les deux communautés. Les possibilités d'emploi s'étant elles aussi raréfiées dans le contexte de la crise sanitaire, les réfugiés ont de plus en plus de difficultés à accéder au marché du travail.

Turquie

La Turquie est le pays qui a accueilli depuis 2014 le plus grand nombre de réfugiés et de requérants d'asile au monde, soit presque 4 millions de personnes. Environ 3,7 millions de Syriens y vivent sous le régime de la protection temporaire, auxquels s'ajoutent 350 000 personnes en quête de protection, essentiellement originaires d'Afghanistan, d'Irak et d'Iran. Si les premiers ont généralement accès gratuitement aux systèmes d'approvisionnement de base, les secondes ne se voient guère soutenues dans leurs efforts d'intégration. La crise économique, qui s'est intensifiée ces dernières années, frappe de plein fouet tant la population turque que la population étrangère, ce qui n'est pas sans incidences sur la cohésion sociale. La culture de l'accueil observée au début de la crise aussi bien du côté du gouvernement que du côté de la population s'est ainsi muée au fil du temps en une simple tolérance, une grande partie des Turcs refusant aujourd'hui d'héberger des réfugiés. Depuis quelques années, la Turquie s'efforce d'accroître les capacités de retour pour les réfugiés et les personnes en situation irrégulière. Se défendant de mener une politique de retours forcés, le gouvernement turc déclare avoir mis en place des mesures visant à inciter au retour volontaire. Les franchissements illégaux de la frontière entre la Syrie et la Turquie ont fortement reculé depuis l'été 2018 avec la construction d'un mur de 764 kilomètres de long et la présence accrue des forces de sécurité.

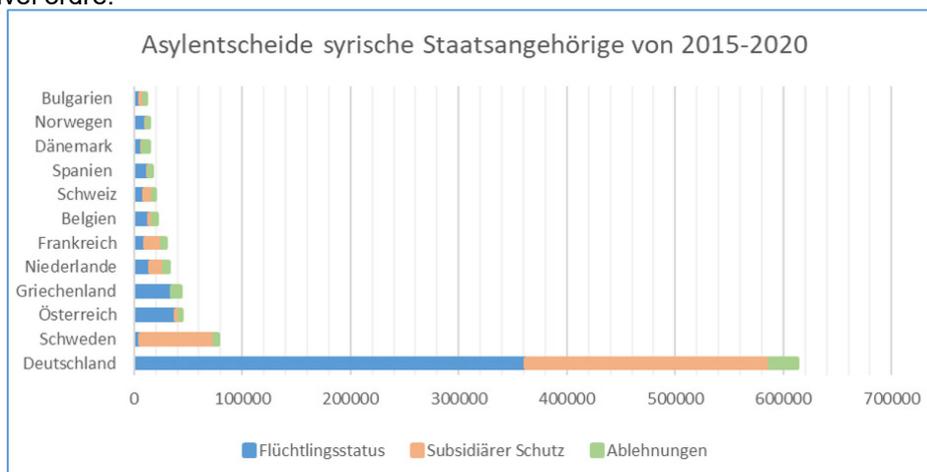
Irak

Si les opérations menées par la coalition internationale contre l'organisation terroriste « État islamique » ont pris fin en 2017, la guerre entre les troupes gouvernementales et les différents groupes armés se poursuit : les combats et les attentats terroristes continuent de faire des victimes parmi les civils, les relations entre les groupes ethniques et confessionnels restent tendues, des interventions militaires transfrontalières sont menées par la Turquie. Le HCR a recensé près de 250 000 réfugiés syriens en Irak, majoritairement dans le nord du pays. 38 % vivent dans des camps

de réfugiés, 62 % parmi la population locale. Outre ces réfugiés, on dénombre dans le pays plus de 1,2 million de déplacés internes. Nombre d'Irakiens ayant fui la guerre ont par ailleurs fui en Syrie, où ils vivent en partie dans des camps de réfugiés. La pandémie de COVID-19 est venue aggraver un peu plus encore la situation humanitaire pour les réfugiés, les déplacés internes et une partie de la population locale en Irak, pays le plus touché par la crise du coronavirus dans la région. Ayant du mal à accéder au marché du travail en raison des faibles perspectives économiques, les réfugiés peinent à satisfaire leurs besoins de base.

2.2. Situation migratoire en Europe – Évolution du nombre de demandes d'asile syriennes jusqu'en 2020

La fermeture de la route des Balkans et la conclusion de l'accord migratoire entre la Turquie et l'UE le 18 mars 2016 ont induit une baisse notable des mouvements migratoires du Moyen-Orient vers l'Europe. Le nombre de requérants syriens en Europe n'a cessé de diminuer. En 2020, ils étaient 65 000 à avoir déposé une demande d'asile, le nombre le plus faible depuis 2013 (49 000 demandes), en raison notamment des restrictions de voyage imposées dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19: 54 % en Allemagne, 12 % en Grèce, 8 % en Autriche, 6 % aux Pays-Bas et à peine 2 % en Suisse. Par rapport à l'année précédente, les demandes d'asile de citoyens syriens en Europe ont à nouveau augmenté en 2021. Ainsi, de janvier à septembre 2021, plus de 66 100 demandes d'asile ont déjà été déposées. Entre 2015 et 2020, près de 965 000 décisions d'asile ont été rendues pour des ressortissants syriens, dont 613 000 en Allemagne. En 2020, plus de 77 000 demandes d'asile émanant de ressortissants syriens ont été traitées dans l'UE (hors Royaume-Uni) selon Eurostat. À l'échelle européenne, le taux de protection (part des personnes bénéficiant d'un droit de séjour) s'est établi à 85 %, avec des écarts considérables entre les pays : le taux de rejet des demandes était de 8 % en Allemagne et de 3 % en Autriche, mais de 45 % en Espagne, de 42 % en Belgique, de 30 % en France et de 29 % en Suède. Avec un taux de rejet de 11 % intégrant aussi les renvois vers d'autres États Dublin, la Suisse se situe dans la moyenne basse. Le taux de rejet a fortement augmenté dans l'ensemble de l'Europe par rapport à la crise migratoire de 2015/2016. En 2019, 14 % des demandes d'asile étaient rejetées en moyenne, contre 3 % en 2016. Jusqu'ici, les décisions de renvoi n'ont pas donné lieu au rapatriement de ressortissants syriens : selon le pays dans lequel ils ont déposé leur demande d'asile, ils bénéficient d'un droit de séjour ou sont tolérés jusqu'à nouvel ordre.



2.3. Situation migratoire en Suisse à fin septembre 2021

La courbe des demandes d'asile en Suisse a suivi jusqu'en 2020 la même évolution que dans le reste de l'Europe. Alors qu'en 2015, près de 40 000 demandes étaient enregistrées dans notre pays, ce nombre a progressivement décliné pour s'établir à 14 300 en 2019 et à 11 000 en 2020, le plus bas

Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue

niveau depuis 2007. Le faible nombre de demandes d'asile en 2020 est, entre autres, à mettre au compte des restrictions d'entrée imposées dans le contexte de la pandémie de coronavirus.

L'augmentation de la migration sur la route des Balkans et via la Méditerranée en 2021, due à la levée des restrictions de voyage imposées dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19 et à l'augmentation de la poursuite de la migration des migrants depuis la Grèce, a également eu un impact sur le nombre de demandes d'asile en Suisse. Jusqu'à la fin du mois de septembre, quelque 10 300 personnes avaient déposé une demande dans notre pays, soit 2550 (33 %) de plus que sur la même période en 2020. La grande majorité des requérants d'asile arrivés sur le sol suisse par la route des Balkans se trouvaient déjà en Grèce avant le début de la pandémie de COVID-19, puis ont poursuivi leur route vers l'Europe centrale en 2021. En 2021, ils venaient principalement d'Afghanistan (19 %), de Turquie (15 %) et d'Érythrée (15 %, dont une grande partie de demandes secondaires).

Depuis l'éclatement de la crise en Syrie en mars 2011, près de 20 000 demandes d'asile ont été déposées en Suisse par des ressortissants syriens. Ce nombre n'a cessé de diminuer depuis 2015, passant de 4750 (12 % des demandes, troisième pays de provenance) à 900 en 2020 [8 % des demandes, cinquième pays de provenance derrière l'Érythrée (1900), l'Afghanistan (1700), la Turquie (1200) et l'Algérie (1000)]. Sur ces 900 demandes, seules 370 étaient des demandes primaires, les 530 autres étant des demandes secondaires présentées à la suite d'une naissance, au titre du regroupement familial ou dans le cadre de demandes multiples. Le nombre des demandes primaires a aussi considérablement baissé : en 2015, elles représentaient encore 93 % des demandes (4400). En 2021, 737 demandes d'asile de ressortissants syriens ont été enregistrées en Suisse jusqu'à la fin du mois de septembre, soit 100 de plus (+15,7 %) que sur la même période l'année précédente. La Syrie est ainsi le quatrième pays de provenance des requérants d'asile et les demandes émanant de ressortissants syriens ne comptent que pour une faible part dans l'augmentation du nombre total de demandes d'asile.

Compte tenu de la persistance du conflit en Syrie, les ressortissants syriens bénéficient d'un taux de protection très élevé depuis des années. Depuis 2011, ils se voient accorder l'asile dans 30 à 40% des cas. Depuis le printemps 2013, ceux dont la demande a été rejetée sont admis en Suisse à titre provisoire au motif que l'exécution de la décision de renvoi ne peut être raisonnablement exigée (situation de violence généralisée au sens de l'art. 83, al. 4, de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration). Plus de 80 % des ressortissants syriens ayant déposé une demande d'asile en Suisse se voient ainsi accorder un droit de séjour (décision d'asile positive ou admission provisoire).

Le statut d'admission provisoire n'est toutefois pas accordé aux personnes qui ont commis des délits graves en Suisse. Notre pays peut alors ordonner leur renvoi, pour autant qu'aucune disposition internationale ne s'y oppose. Jusqu'ici, aucun renvoi n'a été exécuté compte tenu de la situation en Syrie. À noter que certains ressortissants syriens quittent volontairement la Suisse : entre 2011 et 2020, ils sont 210 à être rentrés au pays grâce à une aide au retour individuelle.

3 Mesures prises par la Suisse

Depuis que le conflit syrien a éclaté au début de l'année 2011, le Conseil fédéral n'a cessé d'allouer des ressources supplémentaires pour apporter de l'aide sur place, et ce, tant sur le plan financier qu'au niveau du personnel. Parallèlement, il a pris des mesures supplémentaires pour que la Suisse soit en mesure d'accueillir de plus grands groupes de réfugiés en provenance de la région en crise.

3.1. Accueil de ressortissants syriens en Suisse

Si, avant l'éclatement de la crise syrienne, la population des ressortissants syriens présents sur le territoire suisse ne s'élevait encore qu'à 2474 personnes, fin septembre 2021, elle comptait déjà 24 152 personnes. Elle a donc presque décuplé en raison d'une part, de l'augmentation du nombre annuel de demandes d'asile déposées depuis que la crise a éclaté, d'autre part, des mesures d'accueil de réfugiés particulièrement vulnérables adoptées par le Conseil fédéral et le DFJP. Parmi ces mesures figurent en particulier les décisions de réinstallation, de relocalisation et d'octroi de visas humanitaires. En outre, les ressortissants syriens arrivent également en Suisse par le biais du regroupement familial ou de l'entrée en vue d'études ou d'une activité professionnelle. Dans le but d'intégrer rapidement les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire originaires de Syrie et d'autres pays dans le monde socioprofessionnel, et de réduire leur dépendance vis-à-vis de l'aide sociale, la Confédération et les cantons se sont mis d'accord en 2019 sur un agenda d'intégration commun, qui définit des objectifs d'efficacité et des processus contraignants.

La réinstallation consiste à transférer des personnes particulièrement vulnérables reconnues comme réfugiés par le HCR d'un pays d'asile vers un autre État qui accepte de les admettre et de leur accorder à terme un séjour permanent. Sont considérées comme particulièrement vulnérables les personnes qui entrent dans l'une des sept catégories de vulnérabilité définies par le HCR, par exemple les femmes et les filles ainsi que les enfants et les adolescents en situation à risque.

Compte tenu de la persistance de la crise humanitaire en Syrie, le Conseil fédéral a pris plusieurs décisions relatives à l'admission de groupes de réfugiés reconnus. Depuis 2013, 5561 personnes particulièrement vulnérables ont ainsi été accueillies dans le cadre du programme de réinstallation du HCR, dont 4473 ressortissants syriens. 519 d'entre eux ont bénéficié du programme de réinstallation de l'UE pour entrer en Suisse avant 2016. Outre ces réfugiés syriens venant du Liban, de Jordanie et de Turquie, d'autres groupes de personnes menacées, tels que des réfugiés afghans de la Turquie et des réfugiés reconnus irakiens et palestiniens présents sur le territoire syrien, ont été admis.

Lors de sa séance du 29 mai 2019, le Conseil fédéral a approuvé le plan de mise en œuvre relatif à la réinstallation de réfugiés élaboré conjointement par des spécialistes de la Confédération, des cantons, des communes et des villes, ainsi que par des représentants de la société civile. Ce plan prévoit notamment la consolidation de la politique de réinstallation suisse, en vue d'une meilleure planification de l'hébergement et de l'accompagnement à long terme des réfugiés aux niveaux cantonal et communal. Dorénavant, le Conseil fédéral fixera tous les deux ans un contingent d'admission compris dans une fourchette de 1500 à 2000 personnes. Cette stratégie a été mise en œuvre pour la première fois avec le programme de réinstallation 2020-2021 : durant cette période, le Conseil fédéral a décidé d'admettre en Suisse jusqu'à 1600 réfugiés particulièrement vulnérables, 80 % des places étant réservées à des groupes de réfugiés provenant des régions en crise du Proche-Orient ou des pays situés le long des routes de l'exil passant par la Méditerranée centrale. Le programme de réinstallation pour les années 2022 et 2023 a été approuvé en mai 2021. Le contingent défini est là encore de 1600 personnes en situation précaire dans le pays de premier accueil, avec une distribution géographique identique à celle du programme précédent. Le programme 2022-2023 prévoit qu'au moins 90 % des réfugiés réinstallés seront des personnes fuyant les conflits aigus et les persécutions personnelles au Proche-Orient et le long de la route de la Méditerranée centrale, et que les réfugiés afghans particulièrement vulnérables soient également accueillis. Le programme vise en priorité des personnes ayant initialement trouvé refuge en Turquie, en Égypte et au Liban. Les 10 % de places de réinstallation restantes pourront être utilisés pour des groupes de réfugiés dont le besoin de protection résulte de situations imprévues. En incluant dans le programme 2022-2023 un contingent d'au maximum 300 réfugiés qui n'auront pas pu être réinstallés durant les années 2020 et 2021, le Conseil fédéral tient compte des conséquences de la pandémie de Covid-19 et des besoins de protection des réfugiés.

La Suisse a accueilli des réfugiés syriens également via d'autres mécanismes. De 2015 à 2018, elle a effectivement participé au premier programme européen de répartition (relocalisation) et, à ce titre, admis sur son territoire 1500 requérants d'asile provenant de Syrie, d'Érythrée et d'Irak, dont 543 ressortissants syriens. 579 personnes étaient réorientées depuis la Grèce, 921 depuis l'Italie. Sur la même période, l'octroi de visas humanitaires a été étendu temporairement aux membres proches de la famille, par exemple au conjoint et aux enfants mineurs de ressortissants syriens se trouvant déjà en Suisse. Les bénéficiaires devaient, au moment du traitement de leur demande, se trouver en Syrie ou dans un État voisin (Égypte, Liban, Jordanie ou Turquie) où ils avaient fui la crise syrienne et où ils vivaient sans statut de séjour légal. Entre mai 2015 et la fin de la mesure en janvier 2018, 501 visas humanitaires ont ainsi été délivrés à ce titre. En 2013 déjà, le DFJP avait décidé de faciliter l'octroi des visas aux ressortissants syriens ayant des parents en Suisse. Ces facilités étaient accordées à la famille nucléaire, aux ascendants et aux descendants et à leur famille nucléaire, ainsi qu'aux frères et sœurs et à leur famille nucléaire. L'objectif visé par cette mesure temporaire était de permettre aux membres des familles concernées touchés par la guerre de quitter rapidement la région en crise sans tracasseries administratives et de séjourner provisoirement en Suisse. Quelque 4800 visas avaient alors été délivrés entre septembre et novembre 2013. La mise en œuvre des facilités en matière de visas en 2013 a été très exigeante sur le plan de la logistique, causant une surcharge de travail massive pour les représentations suisses à l'étranger. Les personnes concernées ont dû attendre pendant de longs mois, ce qui était en contradiction avec le caractère immédiat et provisoire de la mesure envisagée.

Outre ces mesures, il existe d'autres possibilités légales et sûres d'entrer sur le territoire suisse. Les personnes en quête de protection peuvent venir en Suisse notamment au titre du regroupement familial, pour travailler, ou pour suivre des études ou une formation.

Considérant qu'il est plus simple d'accéder à un emploi si l'on peut se prévaloir de qualifications professionnelles, la Confédération et les cantons ont lancé en 2019 l' AIS pour intégrer les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire dans le monde du travail. Les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire doivent être soutenus en fonction de leur potentiel pour l'obtention d'un diplôme reconnu en Suisse (par exemple dans la formation professionnelle initiale). Si l'intégration sociale durable via le système de formation suisse joue ici un rôle fondamental, la reconnaissance des diplômes étrangers est elle aussi essentielle. Les services responsables de l'accompagnement des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire ont donc le devoir d'informer sur les possibilités de reconnaissance des compétences acquises à l'étranger, reconnaissance qui s'effectue en collaboration avec les structures ordinaires de la formation. Divers projets pilotes ont été initiés ces dernières années pour faciliter l'accès des réfugiés aux hautes écoles¹. swissuniversities organise par ailleurs régulièrement des rencontres avec les bureaux d'admission des hautes écoles pour encourager les échanges sur les bonnes pratiques.

3.2. Engagement de la Suisse sur place

Au vu des conséquences désastreuses du conflit armé sur l'ensemble de la région et de la mise à rude épreuve des pays voisins de la Syrie, la Suisse inscrit son engagement depuis 2015 dans une stratégie régionale de coopération. Le programme de coopération 2019-2022, qui a été prolongé jusqu'en 2023, couvre la Syrie, la Jordanie, le Liban, l'Irak et la Turquie. L'objectif est de protéger les personnes touchées par le conflit et d'atténuer leur détresse. Le programme vise également à soutenir les pays partenaires de la Suisse dans leurs efforts de développement dans la région, notamment en Jordanie et au Liban. Le programme fait le lien entre la coopération internationale et la politique migratoire, et souligne l'engagement de la Suisse dans les domaines de la prévention des conflits et

¹ [UZH – Global Student Experience – START! Study – University Integration Program at UZH](#)

Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue

de la promotion de la paix. Cette approche interdépartementale permet à notre pays d'articuler son engagement de manière à la fois cohérente et coordonnée.

L'engagement de la Confédération porte sur quatre domaines prioritaires : protection et migration, formation et revenu, prévention des conflits et promotion de la paix, accès à l'eau et aux installations sanitaires. La Suisse fournit également une aide d'urgence dans les situations de graves crises humanitaires (santé, hébergement, alimentation, etc.). L'égalité des sexes et la bonne gouvernance de la migration restent des thèmes transversaux.

La Suisse, par son engagement, n'entend pas exclusivement protéger et soutenir les populations concernées en Syrie, ainsi que les réfugiés syriens présents dans les États de premier accueil ; elle vise également à renforcer la capacité de résistance (résilience) de la population dans son ensemble. Les projets qu'elle soutient s'articulent autour des besoins, des droits et des aptitudes des personnes touchées. Cette approche implique que les groupes de population concernés s'attachent à couvrir leurs besoins ainsi qu'à exercer leurs droits en engageant leur propre responsabilité et qu'ils recourent à l'aide mutuelle en situation de crise. De plus, la Suisse se mobilise en faveur de conditions de travail décentes pour les réfugiés et les travailleurs migrants, et plaide pour une approche globale qui tend à procurer des emplois en quantité suffisante et d'un niveau qualitatif convenable. Enfin, elle soutient plusieurs projets visant à renforcer la capacité des autorités migratoires à enregistrer et à accueillir les réfugiés.

À l'occasion de la Conférence de bailleurs de fonds sur la Syrie à Bruxelles en 2021, la Suisse a annoncé une aide à hauteur de 60 millions de francs pour l'année 2021. Depuis 2011, elle a consacré plus de 550 millions de francs aux populations concernées dans la région. C'est le plus fort engagement humanitaire de son histoire.

Engagement humanitaire de la Suisse

L'aide humanitaire suisse est dispensée en fonction des besoins et sur la base des principes d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité, indépendamment de l'appartenance ethnique, religieuse ou politique des bénéficiaires. La moitié environ des moyens mis à disposition est destinée aux 13,4 millions de personnes dans le besoin en Syrie ; l'autre moitié est consacrée aux personnes présentes dans les pays frontaliers de la Syrie, à savoir le Liban, la Jordanie, l'Irak et la Turquie. Cette assistance est nécessaire dans la mesure où les principaux efforts pour accueillir les personnes déplacées de force sont consentis par les pays de provenance eux-mêmes et par les États voisins. La Suisse entend ainsi contribuer à réduire la pression induite par des facteurs qui incitent les réfugiés à poursuivre leur migration, même au péril de leur vie.

S'agissant de la mise en œuvre de l'aide humanitaire, la Suisse a défini quatre axes prioritaires : contributions destinées aux partenaires multilatéraux et bilatéraux (organisations onusiennes, Comité international de la Croix-Rouge, ONG internationales et nationales) ; réalisation de ses propres projets (actions directes) ; détachement d'experts techniques du CSA auprès d'organisations partenaires, principalement l'ONU ; promotion de la coopération internationale et du dialogue humanitaire. Parmi les actions directes déjà menées depuis 2012, il faut citer la réhabilitation de 159 écoles en Jordanie et au Liban pour améliorer les conditions d'accueil des enfants indigènes et syriens en âge d'être scolarisés et prévenir ainsi les tensions entre réfugiés et communautés d'accueil. L'aide apportée par la Suisse permet également d'optimiser l'approvisionnement en eau dans les camps de réfugiés jordaniens.

L'ambassade suisse et le bureau de coopération de la DDC à Damas ont été fermés en février 2012 pour des raisons de sécurité. La Suisse a repris pied en 2017 dans la capitale syrienne avec la création d'un bureau d'aide humanitaire, dans le cadre d'une implantation régionale incluant

Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue

également des représentations à Ankara, Amman, Beyrouth et Damas. Ce bureau a pour objectif de fournir une aide humanitaire aux personnes en détresse en Syrie selon une approche globale, indépendamment de leur appartenance ethnique, religieuse ou politique, et des lignes de conflits.

Coopération en matière de migration

Les conditions pour un retour volontaire des réfugiés syriens en toute sécurité et dans la dignité n'étant pas encore réunies, leur enregistrement et leur admission dans les États de premier accueil revêtent une grande importance. Dans le cadre de la coopération en matière de migration, la Suisse soutient les efforts déployés par les pays voisins de la Syrie pour améliorer la gouvernance et la gestion de la migration. À ce titre, elle finance des projets qui visent à développer les capacités et les compétences des autorités dans le domaine de la migration. L'objectif est de faciliter l'accès des réfugiés aux possibilités d'enregistrement et à l'assistance juridique, et de les encourager dans leurs efforts d'intégration. Différents projets de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés en Jordanie, au Liban et en Turquie visant l'enregistrement des réfugiés ont été soutenus. La Suisse finance également des projets de soutien aux réfugiés dans le domaine de l'assistance juridique au Liban et en Jordanie. La Suisse promeut également des mesures dans le domaine de la gestion des frontières. L'accent est ici mis sur le respect des droits humains et la protection des victimes de la traite des êtres humains : des projets sont notamment mis en œuvre pour aider les États de premier accueil à lutter durablement contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants.

Afin de lutter contre les activités de passeurs dans la région et sur les routes migratoires vers l'Europe, la Suisse déploie au sein des représentations suisses à Ankara et Beirut des agents de liaison pour les questions d'immigration (*Immigration Liaison Officers* ou *Police Liaison Officers*). Servant d'interface entre les autorités et les organisations internationales compétentes, ils contribuent à une meilleure coordination de la lutte contre les activités criminelles dans le domaine de la migration.

Promotion de la paix

Le programme de promotion de la paix en Syrie mené par la Suisse a pour objectif premier de faciliter l'élaboration d'une solution au conflit armé. Plus spécifiquement, il vise à réduire le niveau de violence, à assurer une meilleure protection de la population civile et à établir des structures sociétales démocratiques. De fait, il ne sera possible de réduire l'intensité des flux migratoires depuis la Syrie qu'en poursuivant l'objectif d'instaurer une paix durable. Selon la stratégie MENA 2021-2024 du Conseil fédéral, les activités de promotion de la paix sont subdivisées en trois axes d'intervention : recherche d'une solution politique au conflit, soutien à apporter aux capacités pacifistes locales et promotion du droit international.

Dans la perspective d'une solution politique au conflit, la Confédération coopère étroitement avec le bureau de l'envoyé spécial de l'ONU pour la Syrie, Monsieur Geir O. Pedersen, à Genève, en mettant à sa disposition des experts. En tant qu'État hôte du processus de paix des Nations Unies pour la Syrie, la Suisse soutient l'organisation des cycles de négociations à Genève. Au niveau bilatéral, elle entretient des contacts avec les puissances internationales, les États de la région en conflit et les parties au conflit. Elle favorise par ailleurs la mise en place de plateformes de dialogue informelles pour la recherche de solutions au conflit syrien.

L'établissement d'une paix durable passe par un soutien aux initiatives de paix locales, coordonnées dans le cadre du processus de paix de l'ONU. La Suisse s'engage en faveur des projets de promotion de la paix de la société civile syrienne, contribuant ainsi au dialogue interreligieux et interculturel, et aux initiatives locales de médiation. Elle est également à l'origine de la plateforme de discussion *Civil*

Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue

Society Support Room au Palais des Nations, qui permet aux citoyens syriens et à la société civile syrienne de participer au processus de paix de l'ONU.

Compte tenu des atteintes graves et systématiques au droit international en Syrie, la Suisse soutient les initiatives visant à mieux protéger la population civile. L'objectif est d'appeler les parties au conflit à respecter les normes du droit international, de documenter les violations des droits humains et du droit humanitaire commises par l'ensemble des parties, et de faire en sorte que les responsables de ces violations soient sanctionnés. La Suisse apporte son soutien aux ONG syriennes qui enquêtent sur les atteintes au droit international et les met en relation avec les acteurs onusiens pertinents dans le cadre du « Processus de Lausanne ». Les preuves recueillies peuvent notamment être utilisées pour les différentes procédures pénales menées dans les juridictions nationales.

Exportations d'armes et d'équipements militaires

En vertu de l'art. 22 de la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG, RS 514.51), l'exportation de matériel de guerre est autorisée si elle ne contrevient pas au droit international et si elle n'est pas contraire aux principes de la politique étrangère de la Suisse et à ses obligations internationales. Les demandes d'exportation d'armes et d'équipements militaires sont étudiées sur la base des critères énumérés à l'art. 5 de l'ordonnance sur le matériel de guerre (OMG, RS 514.511). Les demandes de fourniture de matériel de guerre à la Syrie sont rejetées en vertu de l'art. 5, al. 2, let. a, OMG, selon lequel l'autorisation concernant les marchés passés avec l'étranger ne peut être accordée si le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne ou international. En 2011, la Suisse s'est ralliée aux sanctions prononcées par l'UE à l'encontre de la Syrie. L'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Syrie (RS 946.231.172.7) interdit notamment la vente, la fourniture, l'exportation et le transit de biens d'équipement militaires de toute sorte à la Syrie ou devant être utilisés en Syrie, y compris les armes et les munitions, les véhicules et les équipements militaires, le matériel paramilitaire, de même que leurs accessoires et pièces de rechange, et tout autre bien susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne.

4 Mesures prises au niveau européen et participation de la Suisse

4.1. Aperçu

Depuis 2015-2016, le conflit en Syrie et d'autres foyers de crise ont induit une forte hausse des flux migratoires vers l'Europe. Alors qu'elle touchait les années précédentes exclusivement les pays situés aux frontières extérieures de l'UE, la crise des migrants s'est étendue à l'ensemble du continent, propulsant la question de l'immigration irrégulière au cœur de la politique européenne. En plus de constituer un enjeu pour les pouvoirs publics, les flux migratoires figurent parmi les principales préoccupations de l'opinion. Les images de réfugiés logés sous des tentes dans des camps de fortune en Grèce ou massés dans les zones frontalières ont suscité chez les Européens un élan de solidarité, mais aussi indignation et incompréhension. Parallèlement, les préoccupations sécuritaires se sont heurtées aux aspirations humanitaires.

La crise migratoire de 2015-2016 a mis en lumière les limites du système Dublin, même si ses lacunes se faisaient également ressentir en temps ordinaire. Dans ce contexte, l'UE a entrepris d'améliorer la gestion des migrations vers l'Europe via diverses mesures et de réformer le système de l'asile au niveau européen. En septembre 2020, la Commission européenne a proposé un pacte (« paquet ») sur la migration et l'asile. L'objectif premier est de soulager les États particulièrement sollicités aux

frontières extérieures selon le principe des responsabilités communes, d'introduire des procédures rapides d'asile et de renvoi, et de garantir un contrôle efficace aux frontières extérieures. Ambitionnant de succéder au système Dublin, ce pacte prévoit désormais, pour soulager les pays les plus touchés, un mécanisme de solidarité incluant 1) la relocalisation des requérants d'asile ou des réfugiés reconnus ; 2) la possibilité pour un État membre de procéder au renvoi d'une personne au nom d'un autre État membre (prise en charge des retours) ; 3) un soutien opérationnel. Pour l'heure, ce mécanisme de solidarité n'est contraignant ni pour la Suisse ni pour les autres États associés. Des changements suite aux pourparlers qui se déroulent au niveau européen ne sont cependant pas à exclure. Le pacte sur la migration et l'asile est loin de faire l'unanimité parmi les États membres de l'UE dans la version proposée. Les discussions achoppent notamment sur la question de la solidarité. Il est donc peu probable que la mouture présentée par la Commission européenne soit adoptée. Face à ce blocage politique, de plus en plus de voix s'élèvent en faveur d'un abandon de l'approche par le pacte, afin d'adopter au préalable les propositions qui font déjà l'objet d'un large consensus. Ainsi, les négociations sur EURODAC, la base de données centrale de l'UE en matière d'asile, sont relativement avancées. En tant qu'État associé à Schengen/Dublin, la Suisse participe aux discussions sur les décisions européennes en matière de migration. Pour la Suisse, le renforcement des frontières extérieures, la coopération en matière de retour, la lutte contre les mouvements secondaires et une meilleure répartition des responsabilités entre les États Schengen sont les domaines dans lesquels il convient d'agir en priorité.

4.2. Programme de réinstallation de l'UE

Lors de la réunion du Conseil de l'UE du 22 juillet 2015 (ministres de la Justice et de l'Intérieur), un programme volontaire de réinstallation dans l'UE a été décidé en faveur de 22 504 personnes. Dans ce cadre, les États membres de l'UE ainsi que les autres États associés ont pu librement annoncer à l'UE leur volonté d'accueillir un contingent d'un certain nombre de réfugiés. En juillet 2015, la Suisse avait confirmé à l'UE son intention de participer au programme de réinstallation à hauteur de 519 places d'accueil destinées aux citoyens syriens. Toutes ces personnes sont arrivées sur son territoire avant fin mai 2016. La participation de la Suisse a eu lieu dans le cadre de la décision prise par le Conseil fédéral le 6 mars 2015. Notre pays n'a depuis participé à aucun autre programme de réinstallation de l'UE. Le programme national de réinstallation est décrit en détail au chapitre 3.1.

4.3. Programme de relocalisation de l'UE

Une relocalisation consiste à déplacer dans un autre pays européen des personnes en quête de protection qui ont déjà été enregistrées dans un État Dublin et ont déposé une demande d'asile. En période de surcharge, cette solution doit permettre de soulager les États Dublin qui doivent faire face à un très grand nombre de demandes d'asile.

Au niveau européen, le premier programme de relocalisation a été adopté le 14 septembre 2015. Il visait à transférer quelque 40 000 personnes à protéger dans un autre État Dublin : 24 000 depuis l'Italie et 16 000 depuis la Grèce. Le 22 septembre 2015, une nouvelle décision de transfert a été prise par l'UE, pour 120 000 personnes présentes sur le territoire d'États membres de l'UE particulièrement surchargés, décision qui visait là encore à soulager surtout la Grèce et l'Italie. Sur les 120 000 places de relocalisation, 54 000 ont finalement été affectées à la réinstallation de réfugiés syriens se trouvant sur le sol turc.

Les programmes de relocalisation menés par l'UE ne constituant pas des développements de l'acquis de Dublin, ils n'étaient pas contraignants pour la Suisse. Les États associés pouvaient néanmoins participer à ces dispositifs à titre volontaire. Comme décrit au chapitre 3.1, le Conseil fédéral a décidé le 18 septembre 2015 que la Suisse prendrait part au premier programme de relocalisation de l'UE en accueillant 1500 requérants d'asile.

À la suite de la destruction par un incendie du camp de réfugiés de Moria, sur l'île grecque de Lesbos, en septembre 2020, la Suisse a décidé de s'engager une nouvelle fois dans un programme de relocalisation européen. Ce camp hébergeait près de 400 mineurs non accompagnés dans des conditions extrêmement précaires. Dans ce contexte, la Suisse a accueilli volontairement depuis la Grèce, en plus des 145 mineurs non accompagnés ayant des attaches familiales en Suisse qui ont pu être accueillis entre janvier 2020 et décembre 2021, encore 20 mineurs non accompagnés sans attaches familiales en Suisse.

4.4. Accord UE-Turquie

Suite à la forte hausse du nombre de demandes d'asiles en 2015 et en particulier à l'afflux de migrants en Grèce, l'UE a conclu le 18 mars 2016 avec la Turquie un accord destiné à endiguer la migration irrégulière via la mer Égée. Cet accord prévoyait notamment le renvoi des migrants irréguliers des îles grecques vers la Turquie, l'accélération de la procédure de libéralisation des visas pour les ressortissants turcs (sous réserve du respect de 72 critères par la Turquie), le déblocage d'une enveloppe de 6 milliards d'euros par l'UE pour l'amélioration des conditions de vie des réfugiés syriens en Turquie et de la situation humanitaire en Syrie, ainsi que le transfert, pour chaque Syrien ramené de Grèce en Turquie, d'un autre réfugié syrien de Turquie vers l'Europe dans le cadre du mécanisme dit du « 1 pour 1 ». Entre mars 2016 et septembre 2021, à peine 2140 migrants irréguliers ont été renvoyés des îles grecques vers la Turquie, tandis que 30 821 réfugiés syriens ont été réinstallés de la Turquie vers l'Europe. Certes, la Suisse n'a pas participé à cet accord, mais, étant associée aux accords de Schengen, elle pourrait être concernée par la libéralisation des visas. Cependant, la Turquie ne remplissant selon la Commission européenne pas encore les 72 critères définis, cette disposition ne fait pas l'unanimité parmi les États membres de l'UE et doit encore être approuvée par le Parlement européen. Pour l'heure, aucune avancée notable n'a été enregistrée sur ce point.

Le 28 février 2020, le gouvernement turc a décidé de suspendre temporairement l'accord et de ne plus contrôler les migrants à sa frontière avec la Grèce, au motif que l'UE n'avait pas tenu ses engagements. La pression migratoire aux portes de l'Europe, qui ne s'est pas fait attendre, a entraîné une forte mobilisation des forces de sécurité grecques et de Frontex pour garantir le contrôle des frontières extérieures. Au début du mois de mars 2020, l'UE a appelé la Turquie à mettre pleinement en œuvre l'accord de 2016. Peu de temps après, la situation pandémique, entre autres, a contraint la Turquie à cantonner les mouvements migratoires à son territoire et à rétablir les contrôles à sa frontière avec la Grèce, permettant un retour au calme.

Bien qu'elle ne soit pas impliquée dans l'accord UE-Turquie, la Suisse salue la collaboration avec la Turquie, qui constitue un partenaire incontournable dans la maîtrise de la situation migratoire. Concernant les renvois, elle insiste sur le fait que les mesures décidées doivent être mises en œuvre dans le respect du droit international et du droit européen. En tant qu'État associé à Schengen, la Suisse peut s'exprimer dans les discussions portant sur la libéralisation des visas au sein des comités pertinents, mais sans participer aux votes. L'exemption de visas pour les ressortissants turcs n'est, à son sens, envisageable que si les 72 critères définis sont remplis.

4.5. Aide de l'UE sur place

Entre le début de la crise syrienne et juillet 2021, la Commission européenne et les États membres de l'UE ont alloué 24,9 milliards d'euros pour l'aide humanitaire, l'aide au développement, l'aide économique et l'aide à la stabilisation. Ces sommes ont été consacrées tant à la population syrienne demeurée au pays qu'aux réfugiés et à leurs communautés d'accueil au Liban, en Jordanie, en Irak, en Turquie et en Égypte, pays frontaliers de la Syrie. En décembre 2014, la Commission européenne

Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue

a établi un fonds fiduciaire régional en réponse à la crise syrienne (fonds Madad) en vue de mobiliser des ressources supplémentaires. Ce fonds s'élève actuellement à 2,3 milliards d'euros provenant du budget de l'Union, de 22 États membres, de la Turquie et du Royaume-Uni. Son Conseil d'administration a approuvé l'allocation de 2,2 milliards d'euros à des programmes au profit des réfugiés, des déplacés internes et des communautés locales dans les domaines de la formation, de la garantie des moyens de subsistance, de la santé, de la protection et de l'approvisionnement en eau. Sur cette somme, plus de 2 milliards d'euros ont été attribués à des partenaires du fonds fiduciaire dans la région. Ils ont permis le financement de plus de 90 projets, qui ont bénéficié à plus de sept millions de personnes.

En juin 2014, la Commission européenne a lancé le Programme régional de développement et de protection RDPP (de l'anglais *Regional development and protection programme*) pour le Proche-Orient (Liban, Jordanie, Irak). En conformité avec le programme suisse Protection dans la région, les projets financés par le RDPP visent à renforcer les capacités de protection et d'accueil dans les États de premier accueil ainsi qu'à améliorer les conditions de vie sur place dans le but de réduire la migration irrégulière vers l'Europe et lutter contre ses dangers. Son programme se focalise sur les domaines d'intervention suivants : protection, renforcement des droits des réfugiés sur place, et développement socio-économique. Depuis juillet 2015, la Suisse apporte sa contribution financière au RDPP à hauteur de 1,5 million de francs. En participant à ce programme, elle y apporte son expertise, utilise les ressources déjà à disposition et exploite des synergies dans le cadre de la coopération européenne. Notre pays s'emploie activement à l'élaboration des activités de ce programme. Sa participation aux rencontres du groupe de pilotage lui permet de s'assurer que les projets du RDPP sont mis en place avec cohérence et en complément de son engagement dans la région.

Le RDPP est considéré comme un programme pionnier en matière de développement dans la mesure où il implique une démarche de recherche de solutions à long terme pour les déplacés internes et les réfugiés syriens les plus vulnérables. La première phase de ce projet a été jugée pertinente et efficace à l'issue d'une évaluation réalisée par l'UE. Une approche résolument partenariale a permis d'obtenir des résultats durables et de renforcer la confiance des acteurs nationaux comme des personnes concernées. L'achèvement réussi de cette première phase a permis le lancement de la deuxième phase en 2018, actuellement mise en œuvre dans le cadre du programme global Migration et Développement de la DDC. La Suisse a décidé de lui consacrer 5 millions de francs jusqu'à fin 2022. Instrument souple favorisant l'innovation, le RDPP vise à créer une plus-value permettant de garantir à long terme la subsistance des communautés déplacées. Le programme, qui s'articule autour du respect des droits humains, fait le lien entre aide humanitaire et développement, et vise à encourager l'ancrage des projets au niveau local. Dans le cadre de la deuxième phase du RDPP, l'accent est mis sur les groupes particulièrement vulnérables de déplacés internes en Jordanie, au Liban et dans le nord de l'Irak, notamment les femmes et les jeunes. Il s'agit non seulement de créer des activités génératrices de revenu sûres et durables pour les déplacés internes, mais aussi de renforcer la protection de ces personnes par des mesures appropriées. En plus d'être encouragés à subvenir par eux-mêmes à leurs besoins dans le pays d'accueil, les réfugiés pourront assurer leur subsistance dans leur pays d'origine en mettant en pratique leurs nouvelles compétences acquises lorsque les conditions pour leur retour en Syrie seront réunies.

4.6. Mesures de soutien de la Suisse en Grèce

La Grèce reste, comme évoqué au chapitre 2.2., confrontée à un grand nombre de requérants d'asile et de réfugiés syriens. Au total, la Suisse a soutenu la Grèce dans le domaine de la migration à hauteur d'environ 12 millions de CHF depuis 2014. Dans le cadre de cet engagement, les demandeurs d'asile particulièrement vulnérables ont été soutenus par des projets d'ONG locales et d'organisations internationales. Les projets financés comprenaient notamment des hébergements pour les demandeurs d'asile mineurs, des conseils juridiques pour les demandeurs d'asile et l'accès

aux soins de santé. En 2020, la Suisse a ainsi alloué un crédit supplémentaire de 1,1 million de francs pour améliorer la situation dans les camps de réfugiés des îles Égéennes. Ce crédit a notamment permis de mettre en œuvre des mesures destinées à freiner la propagation du coronavirus. Notre pays a également dépêché une équipe d'intervention rapide du CSA à Lesbos pour assister les équipes onusiennes et les autorités grecques dans leurs activités de développement de l'accès à l'eau. Lors d'une visite en Grèce en automne 2021, la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter a pu se rendre compte sur place des résultats positifs de l'engagement suisse. Les transferts Dublin vers la Grèce restent extrêmement rares. Depuis 2014, seules six personnes ont été transférées en Grèce dans le cadre d'une procédure Dublin.

5 Conclusion et prochaines étapes

Dix ans de guerre en Syrie n'ont apporté à la population que souffrance et misère. Par son ampleur, la catastrophe humanitaire a un impact bien au-delà des frontières nationales : elle touche tout particulièrement les pays voisins, dans lesquels plus de 5 millions de ressortissants syriens ont trouvé refuge. La disposition à accueillir les personnes qui ont fui l'insécurité dans leur pays déchiré par la guerre ne cesse de décroître à mesure que le conflit s'enlise. Dans les pays de premier accueil, le retour des réfugiés syriens est évoqué, alors que les conditions pour un retour durable en toute sécurité sont loin d'être réunies. Les tensions entre les réfugiés et les communautés locales constituent un danger pour la paix sociale et un frein à une intégration durable. Ces dernières années, on observe un fort recul des flux migratoires depuis la Syrie, sur place comme sur les routes à destination de l'Europe, une situation qui s'explique essentiellement par les contrôles accrus aux frontières dans la région et l'application de l'accord conclu en mars 2016 entre l'UE et la Turquie.

Au vu de la catastrophe humanitaire qui sévit en Syrie et des défis auxquels les États avoisinants restent confrontés, le Conseil fédéral confirme la nécessité de continuer à aider les populations concernées par divers moyens. L'aide sur place demeure prioritaire : mise en œuvre dans le cadre du programme de coopération 2019-2023 selon une approche interdépartementale, elle permet de renforcer la résilience de la population, en Syrie comme dans l'ensemble de la région. La Suisse soutient par ailleurs les autorités des États frontaliers de la Syrie dans leurs efforts pour améliorer la gouvernance et la gestion des migrations, ce qui contribue à lutter contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants dans la région. Le Conseil fédéral réaffirme par ailleurs la nécessité de continuer à promouvoir activement le processus de paix, seul moyen de parvenir à une solution durable pour mettre fin au conflit et de créer une stabilité suffisante susceptible de juguler les mouvements migratoires irréguliers.

Au niveau européen, la Suisse, en tant qu'Etat associé à Dublin et Schengen, est déjà impliquée dans les discussions de réforme de l'UE dans le domaine de la migration. Les orientations du paquet migration et asile de la Commission européenne et la position de la Suisse sur les questions de migration se rejoignent dans de nombreux domaines. Pour la Suisse, le renforcement des frontières extérieures, la coopération en matière de retour, la lutte contre les mouvements secondaires et une meilleure répartition des responsabilités entre les Etats Schengen sont les domaines dans lesquels il faut agir en priorité.

Ces dernières années, la Suisse a par ailleurs renforcé son engagement dans le cadre du programme de réinstallation du HCR. Le Conseil fédéral tire un bilan positif des expériences avec cet instrument. Le 29 mai 2019, il a ainsi adopté un plan de mise en œuvre visant à consolider la politique suisse de réinstallation et à améliorer la planification de l'accueil et de l'hébergement des réfugiés, ainsi que de leur encadrement à long terme aux niveaux cantonal et communal. Il définit par ailleurs tous les deux ans le contingent de réfugiés à prendre en charge, dans une fourchette de 1500 à

Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue

2000 personnes. L'objectif de ces contingents est de garantir la protection des victimes du conflit syrien dans les années à venir.

Par ses multiples engagements, la Suisse fournit une contribution notable dans le contexte de la crise syrienne et une aide significative à la population en souffrance. La durée de ce conflit requiert un engagement de longue haleine, porté par une approche interdépartementale qui a fait ses preuves.