

Berne, le 20 décembre 1993

Quelques réflexions sur le poste de Coordinateur en matière de politique internationale des réfugiés

1. Origine de la fonction de Coordinateur

Le 30 octobre 1985, le Conseil fédéral a décidé de créer un poste de Délégué aux réfugiés. Pour occuper cette fonction, il a désigné M. Peter Arbenz qui prit ses fonctions le 1er janvier 1986. Toute l'énergie du nouveau Délégué se concentra d'abord sur la création d'un instrument de travail. Très vite, deux cents personnes furent formées pour s'attaquer à la fameuse "montagne" de demandes d'asile. Il apparut cependant très vite qu'une partie de la solution du problème qui se posait à notre pays résidait d'une part dans une étroite coopération avec les Etats européens touchés par les mêmes phénomènes de migration et d'asile, et d'autre part dans des négociations avec les pays d'origine des demandeurs d'asile ou des réfugiés. Enfin, les travaux de plusieurs organisations internationales touchaient de près les activités du Délégué. La tâche de celui-ci prenait ainsi une dimension diplomatique que ses services n'étaient pas en mesure de maîtriser.

M. Arbenz proposa alors à Mme Kopp et à M. Aubert de créer au sein du DFAE un poste de conseiller diplomatique qui serait chargé *grosso modo* d'assister le Délégué en assumant les tâches diplomatiques liées à ses activités et de coordonner au sein de l'administration les affaires internationales qui touchaient à la substance traitée par d'autres offices.

Le 5 octobre 1987, le Conseil fédéral nomma M. R. Weiersmüller au poste de conseiller diplomatique chargé de la coordination en matière de politique internationale des réfugiés, avec le titre d'ambassadeur. M. Weiersmüller entra en fonction au début de 1988.

2. La situation à fin 1993

En cinq ans, la situation s'est considérablement modifiée, tant au plan intérieur suisse, qu'au plan international: Le problème des réfugiés et des demandeurs d'asile est allé en s'amplifiant pour devenir un fait majeur de notre temps. Les services du Délégué du Conseil fédéral aux Réfugiés se sont transformés en un Office fédéral qui a compté jusqu'à 500 collaborateurs et qui s'est doté, avec les années, de services très efficaces, tant dans le domaine du droit international que dans celui de la documentation politique sur les pays d'origine des demandeurs d'asile et des réfugiés. L'Office fédéral des Etrangers a lui aussi mis en place une structure capable de gérer les affaires internationales, de sorte que le Département fédéral de Justice et Police est aujourd'hui convenablement armé pour traiter les dossiers techniques au plan international. Mais, à ce renforcement des structures en Suisse, répond parallèlement une véritable explosion des activités internationales dans le

domaine des réfugiés et des migrations: Consultations informelles organisées autour du HCR, travaux de l'IOM, du Conseil de l'Europe, de la CSCE, Accords de Dublin et de Schengen, Processus de Berlin et Vienne, naissance de l'ICMPD, réunions de like-minded, gestion de dossiers politiquement aussi explosifs que ceux des Tamouls, des Kurdes ou des Albanais du Kosovo, et surtout négociations urgentes en cas des crises, autant d'activités qui nécessitent un appareil diplomatique spécialisé et constamment disponible.

Le moment semble donc venu de procéder à une brève réflexion sur notre structure. Un changement à la tête de l'OdR et la nomination presque simultanée d'un nouveau conseiller diplomatique constituent des conditions propices pour soumettre le poste de Coordinateur à cette utile remise en question.

3. Buts d'une remise en question

L'évaluation, même sommaire, du poste de Coordinateur a pour objectifs de répondre aux questions suivantes: dans les conditions décrites plus haut, la fonction de Coordinateur se justifie-t-elle encore? Si oui, son cahier des charges est-il encore adapté? Le service du Coordinateur est-il correctement intégré dans l'organigramme du DFAE? Dispose-t-il d'une infrastructure adéquate? Pour tenter de me faire une image complète du problème, j'ai eu une trentaine d'entretiens avec des collègues de quatre départements. Plus le temps passait, plus je découvrais des aspects de mon travail qui m'avaient échappé jusque-là, et plus il m'apparaissait utile de repousser la présentation de conclusions. Le retard dans la livraison de celles-ci, promises à l'origine pour mi-octobre, ne peut, à mes yeux, que leur conférer plus de poids.

4. Conclusions

a) Après quatre mois d'activités, il me semble indiscutable que le poste conserve toute sa raison d'être. Aucun des arguments qui ont milité naguère en faveur de sa création ne se trouve aujourd'hui affaibli. Certains, même, ont aujourd'hui gagné en importance. Je pense en particulier aux innombrables négociations internationales dans un domaine qui est devenu capital pour l'avenir de l'Europe qui à elles seules justifieraient la création d'une cellule spécialisée dans notre Département. D'autre part, les fonctions de coordination à l'intérieur de l'administration et la représentation de notre Département au sein de l'IAW (organe de coordination et de prospective sur les migrations créé par le Conseil fédéral) justifient le niveau de la fonction.

b) La description de la fonction contenue dans la proposition au CF du 30 septembre 1987 et le cahier des charges correspondent encore en gros à la réalité. Néanmoins, des accents nouveaux pourraient être posés: Le point 4 du cahier des charges me paraît par exemple trop ambitieux; le point 5, en revanche, a pris une importance considérable, alors que la question, importante, de la politique des visas en relation avec les accords de réadmission devrait maintenant être ajoutée. Ces réflexions fondées sur l'expérience montrent enfin qu'une clarification des compétences tant au sein du DFAE qu'entre OdR et DFAE devrait avoir lieu rapidement. Cet exercice devrait inclure non seulement les domaines traditionnels du Coordinateur, mais aussi ceux de la DDA (exemple de zone grise: la réinstallation des réfugiés).

c) Le Coordinateur doit conserver son accès direct au Secrétaire d'Etat, éventuellement au Chef du Département. Les aspects de politique étrangères ont maintenant largement pris le dessus sur ceux de politique humanitaire et militent nettement en faveur du maintien de cette cellule dans le giron des services d'état-major de la Direction politique. La question de savoir si elle devrait être intégrée dans une nouvelle division de services généraux me paraît secondaire.

d) La question des réfugiés, de l'asile et, d'une manière générale des nouvelles migrations, est devenue ces dernières années un élément important de toute politique étrangère. Aucun ministère des Affaires étrangères ne saurait désormais se passer d'une structure spécialisée dans ce domaine. L'Autriche, la France, l'Italie, la Belgique, la Suède, par exemple, disposent de cellules souvent importantes. L'opinion publique suisse, d'autre part, s'est sensibilisée à ce problème au point que le Conseil fédéral, et en particulier notre Département, ne peuvent se permettre une panne grave ou même une faiblesse de gestion sur ce dossier. La cellule actuelle, composée du Coordinateur, d'un diplomate expérimenté, d'une assistante en la personne d'un(e) fonctionnaire spécialisé(e) et d'une secrétaire est **suffisante, mais indispensable**. Une partie importante du travail étant fait de réunions en dehors du Département et de conférences internationales auxquelles nous devons impérativement être associés, la perte de l'adjoint diplomatique ne permettrait plus d'assurer la continuité des tâches permanentes et constituerait un risque en cas de crise. Je plaide donc fermement en faveur du maintien de ce poste et du remplacement immédiat de Monsieur Antonietti.

4. Remarques finales. Perspectives.

L'exposé qui précède concerne la gestion du problème des réfugiés dans le cadre étroit de la proposition Arbenz de 1987. On pourrait toutefois se demander si, à terme, nous ne devrions pas envisager une action plus importante de notre Département dans le domaine des réfugiés et des migrations. Une telle politique aurait alors des conséquences sur le plan de nos structures et des ressources. Mais il s'agit là d'une réflexion sur l'avenir qui justifierait la préparation d'un autre papier.

Jacques RIAL

CAHIER DES CHARGÉS

1. Coordination des relations entre le DFAE et le DAR, l'OFAEE et les autres services de la Confédération dans le domaine des réfugiés et de l'asile. Principal interlocuteur du DFAE auprès de ces services dans les questions de réfugiés et d'asile. Coordination de ces domaines à l'intérieur du DFAE.
2. Coordination des mesures de politique étrangère, de politique économique étrangère et de politique de développement dans le domaine de la problématique des réfugiés. Les mesures à prendre les sont d'un commun accord avec le DAR ainsi que les autres services intéressés de la Confédération.
3. Contacts et direction des négociations avec les pays européens (pays d'accueil) et pays du Tiers-Monde (pays d'origine) concernant la réalisation concertée d'actions de retour et de programmes d'aide au retour.
4. Identification de zones de crise potentielles et d'éventuelles nouvelles migrations, élaboration de propositions visant à leur stabilisation, voire à les empêcher, ceci d'entente avec les initiatives internationales.
5. Participation aux consultations multilatérales (club des 12) ainsi qu'à des groupes de travail internationaux.
6. Participation au groupe de stratégie pour la politique d'asile et des réfugiés du Délégué aux réfugiés.

P F L I C H T E N H E F TDES DIPLOMATISCHEN BERATERS
FUER DIE KOORDINATION DER INTERNATIONALEN FLUECHTLINGSPOLITIK
IM EDA

1. Koordination der Beziehungen des EDA zu DFW, BAWI, und anderen Dienststellen des Bundes im Flüchtlings- und Asylbereich. Somit Hauptansprechpartner des EDA in Flüchtlings- und Asylfragen für diese Dienststellen. Koordination dieser Bereiche innerhalb des EDA.
2. Koordination von aussen-, aussenwirtschafts- und entwicklungs- politischen Massnahmen im Bereich der Flüchtlingspolitik. Die Massnahmen sind mit dem Delegierten für das Flüchtlingswesen sowie mit den übrigen mitinteressierten Bundesstellen abzustimmen.
3. Kontaktpflege und Führung von Verhandlungen mit europäischen Staaten (Aufnahmeländer) und Drittweltländern (Herkunftländer) im Hinblick auf gemeinsame Durchführung von Rückkehraktionen und Rückkehrhilfeprogrammen.
4. Identifikation von potentiellen Krisengebieten bzw. möglichen neuen Migrationen und Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zur Stabilisierung resp. Verhinderung neuer Wanderungsbewegungen in Abstimmung mit internationalen Initiativen.
5. Teilnahme an multilateralen Konsultationen (z.B. Zwölferclub) sowie in internationalen Arbeitsgruppen.
6. Mitwirkung in der Strategieguppe für Asyl- und Flüchtlingspolitik des Delegierten für das Flüchtlingswesen (DFW).

RJA/FL

Berne, le 20 décembre 1993

NOTE A MONSIEUR LE CONSEILLER FEDERAL F. COTTI

Réflexions sur la fonction de Coordinateur aux Réfugiés

Le 13 septembre dernier, lors d'un entretien que vous avez bien voulu m'accorder, je vous ai informé de mon intention de préparer un papier de réflexion sur mes nouvelles fonctions. Vous trouverez ce document en annexe.

Comme vous pourrez le constater, mes premières expériences et, en particulier, mes nombreux contacts à l'étranger, m'ont convaincu que le problème des réfugiés et des migrations sera l'une des composantes majeures de la politique étrangère de tous les Etats européens dans les années à venir, et que, de plus, ce thème sera toujours indissolublement lié à la politique intérieure des pays. En conséquence, aucun ministère des Affaires étrangères ne saurait se priver d'une cellule spécialisée dans ces problèmes. J'irai même plus loin: il doit se préparer à leur accorder une priorité accrue dans les années qui viennent, tant du point de vue des ressources que de la substance.

M. le Secrétaire d'Etat Kellenberger, avec qui j'ai discuté ce papier, partage ces vues.

an	BJO	FOT	JRS	PM	LTH	3/2
Date	22/12					
VISA	1301	V	/	du	h	h
EDA		22.12.93		15		
Ref.	<u>a. 154.7</u>					

Coordinateur en matière de politique internationale des réfugiés

Jacques RIAL
Jacques RIAL

Annexe mentionnée

Copie p.i.:

- M. le Secrétaire d'Etat J. Kellenberger
- Secrétariat général
- M. l'Ambassadeur J. Bucher, DASE