

Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria

Chancen und Risiken



Kurzbericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

Januar 2021



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM

Impressum

Herausgeberin

Eidgenössische Migrationskommission EKM,
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern, www.ekm.admin.ch

Studienautoren

Simone Prodolliet, Pascale Steiner, Walter Leimgruber und Martina Caroni

Redaktion

Sabine Zurschmitten, Simone Prodolliet und Sibylle Siegwart

Bilder

© EKM

Gestaltung und Druck

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Vertrieb

BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.937 d

© EKM/Januar 2021

01.21 700 860480836

Vorwort

Migration wurde lange Zeit als innenpolitische Frage behandelt. Und noch immer sehen es viele Politikerinnen und Politiker als ausschliessliches Recht eines einzelnen Landes an, über Zu- und Abwanderung zu entscheiden. Doch die Realität ist komplexer. Was haben die Länder zu sagen, aus denen die Migrierenden kommen oder in die sie zurückkehren? Was passiert, wenn sie sich über die Behandlung von Migrierenden auf dem Weg, im Ankunftsland oder während der Rückschaffung empören oder wenn sie Migration anders als europäische Staaten gar nicht als Problem sehen? Schnell stösst ein einzelnes Land daher an die Grenzen seiner Macht. Diese Einschränkungen stören viele, sie sind ein Element des Unbehagens, das in westlichen Ländern politischen Kräften Auftrieb gibt, welche die Grenze möglichst geschlossen halten wollen, am liebsten eine Mauer errichten würden. Und manche Politiker wollen Länder, die nicht kooperieren, mit weniger Hilfe oder mit anderen Mitteln zu entgegenkommenderem Verhalten zwingen. Doch auch hier ist die Realität wesentlich vielschichtiger. Viele Herkunftsländer beziehen keine Hilfe. Und viele spielen eine wichtige Rolle in regionalen und internationalen Gremien, die für die Schweiz in anderen Bereichen von Bedeutung sind.

Das Instrument der Migrationspartnerschaft dient daher der Zusammenarbeit mit Ländern, mit denen die Schweiz Fragen der Zu- und Rückwanderung gemeinsam angehen möchte. Die Eidgenössische Migrationskommission EKM beschäftigt sich im vorliegenden Bericht mit diesem Instrument, das in der Öffentlichkeit kaum bekannt ist und meist auf die Frage der Rückkehr von Asylsuchenden reduziert wird. Auf der Basis von Erkundungsreisen in den Kosovo und nach Nigeria, von Berichten und Evaluationen und von Gesprächen mit vielen Beteiligten geht die Kommission der Frage nach, was die Stärken und Schwächen dieser Partnerschaften sind und in welche Richtung sie entwickelt werden können.

Die Schweiz ist als kleines Land auf eine gute internationale Zusammenarbeit mit vielfältigen Partnern angewiesen, auf bilateraler ebenso wie auf multilateraler Ebene. Und die Schweiz verfügt über eine lange Geschichte in der Fähigkeit, diplomatische Lösungen zu finden. Dies ist ein altes Credo, hat aber nichts von seiner Aktualität eingebüsst

und verdient im Gegenteil auch in Bereichen wie der Migrationspolitik, in denen die Diplomatie bisher eine eher untergeordnete Rolle gespielt hat, vermehrte Aufmerksamkeit. Denn Migration umfasst immer mehrere Staaten als Herkunfts-, Transit- oder Ankunftsländer. Und Migration ist zu einem globalen Thema geworden, das daher auch auf der globalen Bühne der Diplomatie verhandelt wird. Hier bieten sich bei allen offenen Fragen und ungelösten Problemen auch Möglichkeiten, wie der Bericht zeigt. Dabei geht es nicht nur um eine Zusammenarbeit mit den jeweiligen Behörden, sondern auch mit den in den einzelnen Ländern tätigen NGOs und internationalen Organisationen, vor allem aber auch mit der jeweiligen Wirtschaft und Zivilgesellschaft, die eine wesentliche Rolle spielen bei der Frage, wie Migrations-themen behandelt werden.

Die EKM bedankt sich bei den schweizerischen Behörden hier und in den besuchten Ländern – ganz besonders auch bei Jolanda Pfister Herren, Migrationsattachée in Abuja –, bei den jeweiligen nigerianischen Behörden und bei den vielen Fachleuten und Beteiligten aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen für ihre Unterstützung und ihre beeindruckende Bereitschaft, ihr Wissen und ihre Erfahrung mit uns zu teilen.

Walter Leimgruber,
Präsident der Eidgenössischen
Migrationskommission EKM

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	5
2.	Das Instrument der Migrationspartnerschaft	7
2.1	Historische und juristische Einordnung des Instruments	7
2.2	«Allen Aspekten der Migration Rechnung tragen»	8
2.3	Ebenen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit	8
3.	Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria	11
3.1	Zum Hintergrund der Migrationspartnerschaft zwischen Nigeria und der Schweiz	11
3.2	Aktivitäten und Projekte der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Nigeria und der Schweiz	12
3.2.1	Fokus Rückkehr: Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung	13
3.2.2	Fokus Prävention: Sensibilisierung und Aufzeigen von Alternativen	15
3.2.3	Fokus Bildung: Förderung der regulären Migration	16
3.2.4	Fokus Kapazitätsaufbau: Grenzschutz, Migrationsmanagement und Austausch bei der polizeilichen Zusammenarbeit	17
3.2.5	Fokus Schutz: Junge Migrierende und Binnenvertriebene	18
3.2.6	Fokus Dialog: Menschenrechtspolitik und Friedensförderung	18
4.	Spannungsfelder: Einschätzungen und Beobachtungen zum Migrationspartnerschaftsprogramm Schweiz–Nigeria	19
4.1	Unterschiedliche Interessen von Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten	19
4.1.1	Nigeria als Herkunfts-, Transit- und Zielstaat	21
4.1.2	Mobilität innerhalb afrikanischer Staaten und Migration über den Kontinent hinaus	21
4.1.3	Anliegen der Behörden vs. Anliegen von Migrationswilligen bzw. «Nutznießern» von Personen, die migrieren	22
4.1.4	Behörden, internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Initiativen	23
4.1.5	Migrationspolitik und Anliegen von Menschenrechts- und Friedenspolitik	24
4.1.6	Migration und wirtschaftliche Entwicklung	24
5.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	26
5.1	Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria in der Praxis	26
5.1.1	Chancen und Risiken der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria	27
5.2	Empfehlungen	29
5.3	Ausblick	31
6.	Anhang	32
6.1	Literatur- und Quellenverzeichnis	32
6.2	Liste der Mitglieder der EKM-Delegation	34
6.3	Abkürzungsverzeichnis	35
6.4	Karte von Nigeria	36

1. Einleitung



Migration ist in der global vernetzten Welt vielschichtiger geworden. Menschen migrieren aus unterschiedlichsten Motiven, und Staaten sind mit komplexer werdenden Wanderungsbewegungen, sogenannten *mixed flows* konfrontiert. Vor diesem Hintergrund lässt sich Migrationspolitik nicht mehr aus der Perspektive eines einzelnen Staates betrachten und entwickeln, sondern ist zunehmend aus einer Optik der Gesamtschau zu verstehen. Kurz gesagt: migrationspolitische Herausforderungen können nicht mehr im Alleingang angegangen werden.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM beschäftigt sich deshalb seit mehreren Jahren nicht nur mit den herkömmlichen Themen, die sich auf die Schweiz beziehen, sondern auch mit den internationalen Dimensionen von Migration. So hat sie sich etwa 2014 intensiv mit der Ausgestaltung von Konzepten befasst, wie im internationalen Kontext Schutzsuchenden adäquat begegnet werden müsste. Auch Fragen an der Schnittstelle zwischen Migrationsinnen- und -ausenpolitik waren Gegenstand von Diskussionen in der Kommission. Ein besonderes Augenmerk widmete sie dabei dem noch jungen Instrument der Migrationspartnerschaft, das seit 2008 im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer verankert ist. Die Schweiz hat seit Inkraftsetzung dieses Artikels mit

mehreren Staaten entsprechende *Memoranda of Understanding (MoU)* unterzeichnet. 2012 weilte eine EKM-Delegation auf Einladung der Schweizer Botschafterin im Kosovo und erhielt Einblick in Projekte und Aktivitäten, die im Rahmen dieser Partnerschaft durchgeführt werden. Im Frühjahr 2019 reiste eine EKM-Delegation nach Nigeria, um vertiefte Einblicke in die als besonders erfolgreich bezeichnete Partnerschaft zu bekommen.

Das Interesse der EKM an der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria gründete insbesondere darin, als diese Partnerschaft auf bereits seit längerem bestehenden bilateralen Beziehungen aufbaut, von verschiedenen Seiten als besonders gelungen gewürdigt und nicht zuletzt auch vom Staat Nigeria selbst als speziell erfolgreich gelobt wird. Ziel der Reise war es, Einblick in die konkrete Implementierung einer Migrationspartnerschaft zu gewinnen und sich im Gespräch mit verschiedensten darin involvierten Akteuren ein Bild über die Chancen und Risiken dieses Instruments machen zu können.

Die von EKM-Präsident Walter Leimgruber geleitete Delegation weilte vom 26. April bis zum 5. Mai 2019 in Nigeria.¹ Die Mitglieder der Delegation

¹ Siehe Liste der EKM Teilnehmenden im Anhang.

konnten sich in Abuja, Lagos und Benin City einen Überblick über laufende Aktivitäten verschaffen, Projekte besuchen und sich mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowie mit Expertinnen und Experten austauschen. Im Vorfeld der Reise wurden ausserdem mit Fachleuten der in der Schweiz beteiligten Ämtern und Departementen Gespräche geführt.

Der vorliegende Kurzbericht über die Gespräche, die die EKM-Mitglieder am konkreten Beispiel der Partnerschaft mit Nigeria vor Ort, aber auch mit Vertreterinnen und Vertretern der involvierten Ämter und Departemente in der Schweiz führen konnte, liefert eine Einschätzung über die Chancen und Potenziale sowie über die Schwächen und Risiken dieses migrationsaussenpolitischen Instruments.²

Kapitel 2 nimmt eine historische und juristische Einordnung migrationsaussenpolitischer Instrumente vor und geht auf unterschiedliche Konzepte ein, wie Migration verstanden werden kann: aus einer innenpolitischen Perspektive oder aus einer Gesamtschau. Ferner werden kurz die diversen Ebenen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit sowie die Struktur und Gremien der internationalen Migrationszusammenarbeit anhand des Beispiels Nigeria aufgezeigt.

Kapitel 3 erläutert die Hintergründe des Zustandekommens der Partnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria. Priorität hatte zunächst das Anliegen der Schweiz, auf die zunehmende Anzahl von Asylgesuchen von nigerianischen Staatsangehörigen zu reagieren. Im Rahmen der Migrationspartnerschaft wurden jedoch auch weitere Felder der Kooperation definiert, in denen Projekte realisiert werden sollten. Auf die einzelnen Themenbereiche mit jeweiligem Fokus wird anhand der Projekte eingegangen, in die die Delegation Einblick erhalten konnte.

Kapitel 4 beschreibt die Spannungsfelder, die die Delegation während ihres Aufenthalts in Nigeria identifizierte und die ein Handeln im Migrationsbereich nicht immer einfach machen. Diese Spannungsfelder verweisen auf Widersprüche und erfordern ein sorgsames Abwägen, welcher Weg einzuschlagen ist.

Kapitel 5 schliesslich präsentiert im Sinne einer zusammenfassenden Darstellung die Schlussfolgerungen, die sich aus den Gesprächen und Beobachtungen in Nigeria ergeben haben. Das Kapitel schliesst mit Empfehlungen, die sich aus der Analyse der Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria ableiten lassen sowie mit einem kurzen Ausblick.

² Für eine ausführliche Darstellung der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria siehe «Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria. Bericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM» (2021).

2. Das Instrument der Migrationspartnerschaft



2.1 Historische und juristische Einordnung des Instruments

Fragen der Einreise, des Aufenthalts sowie des Verbleibs von ausländischen Staatsangehörigen oder staatenlosen Personen gehören völkerrechtlich zu denjenigen Politikbereichen, die Staaten frei und unabhängig regeln können (*domaine réservé*). Das heisst, völkerrechtliche Verpflichtungen existieren hier nur aufgrund bewusster Entscheide der Staaten, sich auch völkerrechtlich verpflichten zu wollen.³

Die bilaterale Migrationsaussenpolitik der Schweiz geht auf das 19. Jahrhundert zurück,⁴ wobei sie im Laufe der Jahrzehnte unterschiedliche Interessen verfolgte. Während es der Schweiz anfänglich noch um die Gleichbehandlung von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland ging, verschob sich der Fokus später auf die Gewinnung von Arbeitskräften für den einheimischen Industrie- und Dienstleistungssektor sowie die Rückführung von Zugewanderten ohne Aufenthaltsrecht in der

Schweiz.⁵ Diese Orientierung an primär egoistischen Interessen geriet in jüngerer Zeit zugunsten partnerschaftlicher Überlegungen und Ansätze zunehmend in den Hintergrund, was zur Schaffung neuer, formalisierter Instrumente der bilateralen Zusammenarbeit in der Migrationsaussenpolitik geführt hat. Neben weiteren Gründen für diese Entwicklung gilt die Erkenntnis als ausschlaggebend, dass Herkunftsländer für ihre Kooperationsbereitschaft in Migrationsfragen gewisse Gegenleistungen erwarten.⁶

Die Instrumente dieser partnerschaftlich ausgerichteten Migrationsaussenpolitik sind inhaltlich unterschiedlich umfassend und formalisiert: Während sich der bilaterale Migrationsdialog auf einen regelmässigen Informationsaustausch zu Migrationsfragen beschränkt, regeln Rückübernahmeabkommen auf staatsvertraglicher Basis die Modalitäten, das Verfahren und die Fristen der Rückführung von irregulär anwesenden Personen in ihre Heimat- und Herkunftsstaaten. Migrationsabkommen enthalten neben Bestimmungen zur Rückführung auch Regelungen über die Zulassung

³ Multilaterale Formen der Zusammenarbeit sind im Migrationsbereich weiterhin schwierig umzusetzen und spielen daher eine eher marginale Rolle.

⁴ Die Schweiz und die Vereinigten Staaten vereinbarten 1850 einen Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag.

⁵ D. h. Personen, die weder politisches Asyl noch eine vorläufige Aufnahme zugesprochen erhalten haben bzw. deren vorläufige Aufnahme aufgehoben wurde.

⁶ Eingehend hierzu Medici et al. (2013).

und den Aufenthalt ausländischer Staatsangehöriger sowie über die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der beteiligten Staaten.

Das umfassendste Instrument der partnerschaftlich ausgerichteten Migrationsaussenpolitik stellt die Migrationspartnerschaft dar, die 2008 in Art. 100 Abs. 1 Satz 1 des Ausländergesetzes AuG erstmals erwähnt wurde. Der Gesetzesartikel erteilt dem Bundesrat den Auftrag, «bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten zu fördern». Migrationspartnerschaften sind flexible und inhaltlich je nach den spezifischen Interessen gestaltbare Instrumente, die eine massgeschneiderte Zusammenarbeit im Rahmen von Projekten, Programmen und allenfalls Abkommen ermöglichen. Die Flexibilität dieses Instrumentes wird auch dadurch verdeutlicht, dass alle bislang von der Schweiz abgeschlossenen Migrationspartnerschaften auf *Memoranda of Understanding (MoU)* beruhen.⁷ Die jeweiligen MoU bringen deutlich zum Ausdruck, dass sie als Grundlage einer weitergehenden Zusammenarbeit gedacht sind, enthalten aber keine rechtlichen Verpflichtungen und lassen auch keinen völkerrechtlichen Bindungswillen erkennen. Da es sich bei MoUs einer Migrationspartnerschaft nicht um völkerrechtliche Verträge handelt und sie nicht dem Staatsvertragsreferendum unterstehen, kann der Bundesrat diese ohne formelle Zustimmung der Bundesversammlung eingehen.

Obwohl es das erklärte Ziel von Migrationspartnerschaften ist, die Anliegen der Partnerstaaten im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zu berücksichtigen, entstand das Instrument vor dem Hintergrund der Bemühungen der Schweiz, ein «Migrationsmanagement»⁸ einzurichten, bei dem die Frage der Rückkehr von «ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern» im Zentrum steht.⁹ Aus schweizerischer Perspektive stehen daher Themen wie Rückübernahme, Rückkehrhilfe, Visumpolitik oder Bekämpfung von irregulärer Migration im Vordergrund. Im Sinne einer partner-

schaftlichen Zusammenarbeit werden jedoch auch gemeinsame Anliegen oder spezifische Bedürfnisse der Partnerstaaten berücksichtigt: beispielsweise die Bekämpfung des Menschenhandels, der Kapazitätsaufbau bei Verwaltungsstrukturen der Migrationsbehörden, die Stärkung der Rahmenbedingungen für Investitionen der Diaspora oder die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Aussöhnung. Migrationspartnerschaften sind so angelegt, dass Interessenausgleich, Zusammenarbeit und Dialog die Basis der Zusammenarbeit bilden. Das macht sie in der Migrationsaussenpolitik zu einem einzigartigen Instrument.

2.2 «Allen Aspekten der Migration Rechnung tragen»

Ein Blick auf die Umsetzung der Migrationsaussenpolitik der Schweiz am Beispiel der Migrationspartnerschaft mit Nigeria zeigt eine Rollenteilung zwischen den verschiedenen Akteuren im Migrationsbereich. Das EJPD ist namentlich durch das Staatssekretariat für Migration SEM und das Bundesamt für Polizei fedpol vertreten. Das SEM engagiert sich in verschiedenen Bereichen der Migrationsgouvernanz: Menschenhandel und Menschen schmuggel, Berufsbildung und soziale Reintegration, Prävention irregulärer Migration, Rückkehr, Grenzkontrolle. Das fedpol fokussiert auf die Schulung nigerianischer Polizeibehörden und den regulären Fachaustausch über die organisierte Kriminalität. Die Themenschwerpunkte des EDA liegen auf der Menschenrechtsthematik, der menschlichen Sicherheit, der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe u.a. auch im Bereich der Binnenvertreibung. Ziel ist eine «kohärente und umfassende Migrationsaussenpolitik», die «allen Aspekten der Migration Rechnung trägt», die zwischenstaatliche und partnerschaftliche Zusammenarbeit fördert und «die Interessen aller Beteiligten beachtet».

2.3 Ebenen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit

Eine Migrationspartnerschaft bezieht sich auf verschiedene Ebenen der Zusammenarbeit: den bilateralen Migrationsdialog, die interinstitutionelle Migrationszusammenarbeit und die konkrete Umsetzung von Migrationspartnerschaftsprojekten.

⁷ Mit folgenden Staaten ist die Schweiz Migrationspartnerschaften eingegangen: Bosnien und Herzegowina (2009), Serbien (2009), Kosovo (2010), Nigeria (2011), Tunesien (2012) und Sri Lanka (2018).

⁸ Bereits die vom damaligen Bundesamt für Flüchtlinge BFF initiierte Berne Initiative (2004) zielte darauf ab, ein besseres Management von Migration die Zusammenarbeit mit andern Staaten zu fördern.

⁹ Die dazu entwickelten Rückübernahmeabkommen orientierten sich zu einseitig an den Interessen der Schweiz und waren deshalb oft zum Scheitern verurteilt.

Bilateraler Migrationsdialog

In regelmässig stattfindenden Migrationsdialogen kommen die Behörden der Partnerstaaten miteinander ins Gespräch, legen ihre Interessen auf den Tisch, suchen nach gemeinsamen Lösungsansätzen und entwickeln gemeinsame Strategien. Migrationsdialoge finden sowohl auf operativer wie auch auf strategischer Ebene statt.¹⁰

Interinstitutionelle Migrationszusammenarbeit: Migration aus einer Gesamtschau

Aus einer Gesamtschau heraus ist Migration zu verstehen als ein komplexes Phänomen mit unterschiedlichen Aspekten, denen Rechnung getragen werden muss. Ein Gesamtregierungsansatz soll daher gewährleisten, dass die verschiedenen Bundesstellen, die sich mit Migration befassen, eine gemeinsame schweizerische Migrationspolitik verfolgen. Seit 2011 besteht daher eine interdepartementale Struktur zur Internationalen Migrationszusammenarbeit IMZ, welche die Migrationsaussenpolitik des Bundes koordiniert und damit auch die Aktivitäten im Rahmen der Migrationspartnerschaften.¹¹ Im Rahmen dieses Gesamtregierungsansatzes sind folgende Bundesstellen in die departementsübergreifende Zusammenarbeit eingebunden:

- EDA: die Politische Direktion PD, die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, die Direktion für europäische Angelegenheiten DEA;
- EJPD: das Staatssekretariat für Migration SEM, Bundesamt für Polizei fedpol;
- WBF: insbesondere das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.¹²

Im Juni 2015 wurde das Instrument der Migrationspartnerschaften aufgrund eines politischen Postulats extern evaluiert.¹³ Insgesamt attestiert der Evaluationsbericht dem Instrument ein positives Zeugnis. Als bisher wichtigste Errungenschaft wird die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bundesstellen und die damit

erreichte Politikkohärenz gewertet. Gestützt auf die Empfehlungen dieser Evaluation wurde die IMZ-Struktur 2017 angepasst. Nicht evaluiert wurde hingegen das konkrete Funktionieren von Migrationspartnerschaften in den jeweiligen Partnerstaaten.

Eine gemeinsame schweizerische Migrationspolitik?

Die Zusammenarbeit der verschiedenen Departemente entstand in den 1990er Jahren ad hoc aus den Rückkehr- und Wiederaufbauprogrammen im ehemaligen Jugoslawien. Diese Zusammenarbeit hat sich in den letzten Jahren strukturell stark weiterentwickelt und wird heute in der Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur) koordiniert. In der IMZ-Struktur erfolgt insbesondere eine Abstimmung über die Aktivitäten der verschiedenen Akteure, ausserdem werden Dialoge mit Partnerstaaten unter Einbezug aller involvierten Departemente durchgeführt. Die in der IMZ-Arbeitsgruppe vertretenen Bundesstellen bringen Vorschläge für mögliche Projekte ein. Die unterschiedlichen Ausrichtungen und spezifischen Zuständigkeitsbereiche der involvierten Bundesstellen spiegeln sich sowohl in den jeweiligen Projektvorschlägen¹⁴ als auch im Einsatz der finanziellen Mittel wider.¹⁵ Es fliesst jährlich rund eine Million Franken in die verschiedenen Projekte der Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria¹⁶. Diese in Europa zuweilen als modellhaft bezeichnete Zusammenarbeit weist dennoch gewisse Grenzen auf. Zum einen haben die Schweizer Behörden im für die Partnerstaaten wichtigen Policy-Bereich der legalen Migrationswege kaum Handlungsspielraum: Aufgrund der geltenden Zuwanderungsbestimmungen für Angehörige aus Drittstaaten gibt es für gering- und mittelqualifizierte Personen kaum Zulassungsmöglichkeiten.

¹⁰ Vgl. SEM (2014).

¹¹ Die IMZ-Struktur besteht aus dem IMZ-Vorsitz, dem IMZ-Ausschuss und den IMZ-Arbeitsgruppen (AG) (z. B. die AG «Westafrika», zu der auch Nigeria gehört). Für eine ausführliche Darstellung der IMZ-Struktur siehe den EKM-Bericht «Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria» (2021) sowie EDA (2011).

¹² Das WBF bzw. das SECO ist auf der Ebene der IMZ-Struktur auch in die Migrationszusammenarbeit mit Nigeria eingebunden, stellt jedoch bisher keine finanziellen Mittel zur Verfügung.

¹³ Siehe dazu, Maastricht Graduate School of Governance (2015), EJPD und EDA (2016) sowie Der Bundesrat (2015).

¹⁴ Die Projektvorschläge konzentrieren sich auf folgende Bereiche: SEM auf Rückübernahme und Wiedereingliederung, Grenzverwaltung und Grenzschutz, Prävention irregulärer Migration und Erkennung gefälschter Dokumente; fedpol auf die Bekämpfung der international organisierten Kriminalität; AMS auf die Förderung und den Schutz der Menschenrechte; DEZA auf Migration und Entwicklung in einem breiteren Verständnis.

¹⁵ Die Gelder für Projekte des SEM und des fedpol entstammen dem IMZ-Rahmenkredit; die Projekte der DEZA dem Rahmenkredit Entwicklungszusammenarbeit bzw. dem Rahmenkredit Humanitäre Hilfe sowie den DEZA-Botschaftskrediten; die Projekte der AMS dem Rahmenkredit Frieden und menschliche Sicherheit; die Projekte des SECO dem Rahmenkredit wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit.

¹⁶ Eine Aufteilung der Kreditvergabe zwischen den involvierten Bundesämtern findet sich im EKM-Bericht «Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria».

Zum anderen sind die finanziellen Möglichkeiten für die internationale Migrationszusammenarbeit vergleichsweise beschränkt und müssten aufgestockt werden.

Schliesslich kann auch die prinzipiell überzeugende Organisationsstruktur nicht darüber hinwegtäuschen, dass die verschiedenen Schweizer Akteure aufgrund unterschiedlicher politischer und rechtlicher Mandate bisweilen ihre eigenen Ziele verfolgen und die Abstimmung weiter verbessert werden kann. Ohne eine auf Regierungsebene verabschiedete Migrationspolitik, welche nicht nur die gemeinsamen Ziele festlegt, sondern auch neue Möglichkeiten im Bereich der legalen Migration erprobt, sind die Spielräume der Migrationsaussenpolitik allerdings nicht wesentlich erweiterbar.

3. Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria



3.1 Zum Hintergrund der Migrationspartnerschaft zwischen Nigeria und der Schweiz

Obwohl die Schweiz mit Nigeria bereits seit den 1990er Jahren im Migrationsbereich zusammenarbeitet, rückte das Land erst 2002 in den migrationspolitischen Fokus, als erstmals mehr als tausend Asylgesuche von Personen aus Nigeria gestellt wurden. Die grosse Mehrheit der Gesuche wurde abgelehnt, jedoch blieben viele abgewiesene nigerianische Asylsuchende trotz behördlicher Wegweisungsverfügung im Land, was die Schweiz vor ein «Vollzugsproblem» stellte.¹⁷

Obwohl ein «Abkommen zu Zuwanderungsangelegenheiten» im Jahr 2003 von Nigeria signiert aber nie ratifiziert wurde, funktionierte die Rückübernahme abgewiesener Asylsuchender relativ gut. Das damalige Bundesamt für Flüchtlinge BFF konzipierte in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration, IOM Bern, das länderspezifische «Rückkehrhilfeprogramm», welches durch IOM Nigeria vor Ort implementiert

wurde und Rückkehrende bei der Reintegration unterstützte.

Ab 2007 verzeichnete die Schweiz eine starke Zunahme von nigerianischen Migranten, die aus anderen europäischen Ländern auf legalem oder illegalem Weg in die Schweiz gelangten. Ab 2009 lehnte die Schweiz aufgrund ihrer Assoziierung an das Dubliner Übereinkommen¹⁸ die Mehrheit dieser Asylgesuche mit einem Nichteintretensentscheid ab. Die betroffenen Personen erhielten einen Wegweisungsentscheid, einige kehrten freiwillig nach Nigeria zurück, andere tauchten ab, und wieder andere wurden aus den Nothilfeunterkünften oder aus der Administrativhaft nach Nigeria zurückgeschafft.

Die kontinuierliche Zunahme von Asylgesuchen nigerianischer Staatsangehöriger, die jedoch nur äusserst selten einen positiven Entscheid erhielten,¹⁹ wurde auch in der öffentlichen Debatte zu einem Politikum. In der Öffentlichkeit kamen junge

¹⁷ 2002 kehrten lediglich 20 Personen mit einem negativen Entscheid freiwillig zurück; 37 abgewiesene nigerianische Asylsuchende wurden zwangsweise ausgeschafft.

¹⁸ Gemäss Dubliner Assoziierungsabkommen ist jenes Land für das Asylverfahren zuständig, in dem die asylsuchende Person nachweislich zuerst europäisches Territorium betreten hat.

¹⁹ 2009 wurde von 1808 Asylgesuchen ein einziges positiv entschieden, sechs Personen erhielten eine vorläufige Aufnahme.

Nigerianer zudem in Verruf, weil sie auffällig häufig im Drogenhandel involviert waren.

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria gerieten im März 2010 in eine Krise, als bei einer zwangsweisen Ausschaffung ein junger Nigerianer starb.²⁰ Erst nach mehreren Monaten diplomatischer Arbeit gelang es dem EDA, das Vertrauen der nigerianischen Behörden wiederzugewinnen.²¹ Auf der Suche nach einer Lösung in der verfahrenen Situation erwies sich das Instrument der Migrationspartnerschaft sozusagen als «Königsweg». Die an den Treffen diskutierten Lösungswege mündeten 2011 in ein *Memorandum of Understanding (MoU)*. Mit dem Abkommen verpflichteten sich beide Staaten, «auf der Grundlage der Gegenseitigkeit den Dialog und die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu vertiefen und auszuweiten, Chancen in diesem Bereich zu erkennen und konstruktive Lösungen für die Herausforderungen durch die globale Migration zu finden».²²

Als 2012 mit 2746 Gesuchen nigerianischer Asylsuchender eine weitere Spitze erreicht wurde, führte das Bundesamt für Migration BFM für Gesuche von Asylsuchenden aus Staaten mit tiefer Schutzquote und aus *safe countries* ein beschleunigtes Verfahren ein. Diese Praxis sowie die konsequent durchgeführten Dublin-Rücküberstellungen²³ führten zu einem markanten Rückgang der Gesuchzahlen. Gleichzeitig bemühte sich die Schweiz um eine nachhaltige Verbesserung der Beziehungen mit Nigeria.

3.2 Aktivitäten und Projekte der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Nigeria und der Schweiz

Die Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria erfolgt auf allen vorgesehenen Ebenen: dem bilateralen Migrationsdialog, der institutionellen Migrationszusammenarbeit und der konkreten Umsetzung von Projekten in Nigeria und der Schweiz. Neben Behörden wurden auf Projektebene auch internationale Organisationen, NGOs, die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft in die partnerschaftliche Migrationszusammenarbeit einbezogen. Die im MoU festgeschriebene Zusammenarbeit widerspiegelt die Interessen beider Staaten und umfasst folgende Bereiche:

- die Bekämpfung des Schlepperwesens sowie des Menschen- und Drogenhandels;
- den Kapazitätenaufbau im Migrationsmanagement;
- die Rückkehrhilfe;
- die Rückübernahme und Wiedereingliederung;
- die Prävention irregulärer Migration;
- Migration und Entwicklung (unter Einbezug von Remissen, Diaspora, Brain-Drain und Brain-Gain);
- die Unterstützung der Behörden bei der Identifizierung von Personen;
- die Förderung und der Schutz der Menschenrechte;
- die Erkennung gefälschter Dokumente;
- die Grenzverwaltung und den Grenzschutz;
- die reguläre Migration (unter Einbezug von Visafragen, konsularischen Angelegenheiten, Kapazitätsaufbau und Austausch im Bereich der Aus- und Weiterbildung);
- und weitere Bereiche im Zusammenhang mit dem Personenverkehr innerhalb des Hoheitsgebiets einer der beiden Parteien.

Die folgenden Ausführungen rücken die Aktivitäten in den Fokus, die im Rahmen des Besuchs der EKM-Delegation in Nigeria verfolgt und aufgrund derer Gespräche mit involvierten Akteurinnen und Akteuren geführt werden konnten.²⁴

²⁰ Vgl. humanrights.ch (2010).

²¹ Aussage von Eduard Gnesa, damals Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit.

²² Vgl. SEM (2011).

²³ Im Jahr 2012 wurden 2032 Gesuche aus Nigeria zu Dublin-Fällen erklärt. 1024 Personen wurden in einen Dublin-Staat überstellt. 231 abgewiesene Asylsuchende kehrten freiwillig nach Nigeria zurück, und 210 Personen schaffte die Schweiz gegen deren Willen aus.

²⁴ Die EKM-Mitglieder konnten nicht alle Projekte direkt besuchen. Manche Informationen stammen aus zweiter Hand.

3.2.1 Fokus Rückkehr: Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung

Massnahmen im Bereich der Rückkehrhilfe und der Reintegration von Rückkehrenden sind ein zentraler Teil der Zusammenarbeit mit Nigeria.²⁵ Der Bund etablierte 2005 das *Assisted Voluntary Return and Reintegration-Programm* (AVRR-Programm), in dessen Rahmen 2005 bis 2016 rund 1000 Personen bei ihrer Rückkehr und Reintegration in Nigeria unterstützt werden konnten. IOM Bern und IOM Nigeria führten das Länderprogramm im Auftrag der Schweiz durch. Seit Einstellung des Länderprogramms im Jahre 2016 richtet der Bund

«Oft entscheiden sich Migranten gegen eine Rückkehr, selbst wenn sie sich in einer äusserst misslichen Situation befinden. Denn in sie wurden grosse Erwartungen gesetzt, und eine Rückkehr würde als Misserfolg gewertet werden.»

(Frantz Celestin, Chef der Mission, IOM Nigeria)

im Rahmen eines adaptierten IOM-Programms (AVRR-II) individuelle Rückkehrhilfe an freiwillig Rückkehrende aus.²⁶ Der Beitrag der Schweiz konzentriert sich auf *Business-Training* und die Gewährung von Mikrokrediten.²⁷ Rückkehrende mit konkreten Geschäftsideen erhalten damit Zugang zu einer finanziellen Starthilfe.

Wegen der zunehmenden Zahl an Todesfällen im Mittelmeer und aufgrund steigender Asylgesuche

suchte Europa 2015 nach Möglichkeiten, die «Migrationskrise» zu bewältigen. Es wurden Massnahmen ergriffen, um die «irreguläre Migration» zu reduzieren und die Aussengrenzen stärker zu kontrollieren. Zudem wurde die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten bei der Grenz- und Migrationskontrolle verstärkt. Als Folge davon strandeten nigerianische Migrantinnen und Migranten vermehrt in Libyen und Niger. Die Schweiz dehnte deshalb die Rückkehrhilfe aus: Auch nigerianische Migrantinnen und Migranten aus Libyen und Niger erhielten fortan die Möglichkeit, mit Schweizer Unterstützung begleitet nach Nigeria zurückzukehren. Damit hat sich die Schweiz von ihrem primären Interesse, nigerianische Staatsangehörige aus der Schweiz mit Rückkehrhilfe zu unterstützen, wegbewegt und die Hilfe auf Gestrandete in Transitstaaten ausgedehnt. Dies zeigt, wie sich eine Partnerschaft im Laufe der Zeit entwickeln lässt und stärker auch an den Interessen des Partnerstaates ausrichten kann. Die Schweiz hilft mit der Ausweitung der Rückkehrhilfe vulnerablen Personen und trägt dazu bei, die Konsequenzen der europäischen Abschottungspolitik abzufedern.

Das IOM-Programm für Rückkehrende: Rehabilitation und Vermittlung von Knowhow

IOM Nigeria arbeitet derzeit primär mit Personen, die sich für eine freiwillige Rückkehr aus Transitstaaten entscheiden. Vulnerable Personen, die zurückkehren möchten, werden in Nigeria in sogenannten *Shelters* untergebracht, wo sie erste medizinische Hilfe sowie psychologische und psychosoziale Unterstützung erhalten. Ausserdem hat IOM Nigeria drei *Migrants Ressource Centres (MRC)* aufgebaut, die Rückkehrende in ihrem Selbstvertrauen stärken und sie auf die berufliche Integration vorbereiten sollen. Die MRCs stellen potenziellen Migrierenden und Rückkehrenden Informationen und verschiedene Dienstleistungen zur Verfügung, mit dem Ziel, mit Migration verbundene Verletzlichkeiten zu reduzieren, irreguläre Migration zu vermindern, reguläre Migration zu fördern und den Schutz von Migrantinnen und Migranten zu verbessern.

Die Gespräche mit den verschiedensten in das IOM-Programm Involvierten sowie die Besuche in den MRCs in Lagos und Benin City verdeutlichten, dass Rückkehr ein vielschichtiger Prozess ist. Der Entscheid zur Rückkehr fällt vielen Migrierenden schwer. Sie sind häufig mit dem Geld ihrer

²⁵ Das Konzept der Rückkehrhilfe wurde 1997 im totalrevidierten Asylgesetz (Artikel 93 AsylG) unter dem Titel «Rückkehrhilfe und Prävention irregulärer Migration» verankert. Das Programm der EU sowie diejenigen anderer EU-Mitgliedstaaten orientieren sich eng an dem von der Schweiz entwickelten Konzept der Rückkehrhilfe.

²⁶ Das AVRR-Programm wurde 2016 wegen der geringen Anzahl Teilnehmender aus der Schweiz eingestellt. Eine differenzierte Darstellung der Rückkehrhilfeprogramme findet sich im ausführlichen EKM-Bericht zur Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria.

²⁷ Gemessen am mehrstelligen Millionenbetrag der EU für Rückkehrprogramme leistet die Schweiz mit ihren finanziellen Mitteln einen vergleichsweise kleinen Beitrag im Bereich der Rückkehrhilfe.

Angehörigen aufgebrochen, und müssen nun die grossen Erwartungen enttäuschen, die in sie gesetzt wurden. Daher ziehen es viele vor, in ihrer aussichtslosen Situation zu verharren als mit Geistesverlust und mittellos zurückzukehren.

Freiwillig Rückkehrende müssen sich meist völlig neu orientieren und die Motivation finden, um die neue Lebensphase anzupacken: Die grosse Mehrheit von ihnen muss Gewalterfahrungen auf der Migrationsroute verarbeiten. Sie müssen lernen, mit dem Gefühl «gescheitert zu sein» umzugehen und neue Perspektiven zu entwickeln. Dies alles nicht selten ohne familiäre Unterstützung, denn Rückkehrende werden oft von ihren Familien verstossen. In den MRCs wird daher viel Energie in die Vermittlung von Hoffnung und die Wiederherstellung von Selbstvertrauen gesteckt. Im Zentrum in Lagos setzen die Kursleiter auf Workshops, bei denen das kollektive Teilen von Reintegrationserfahrungen im Zentrum steht.

Menschenhandel: Strafverfolgung und Aufklärung

Im Austausch mit Fachleuten der nigerianischen Behörden, von internationalen Organisationen und von NGOs wurde übereinstimmend festgehalten, dass insbesondere Vertreibung, wirtschaftliche Unwägbarkeiten, geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung, Armut und Perspektivlosigkeit das Risiko erhöhen, dass Menschen irregulär migrieren und dabei Opfer von Menschenhandel würden. In allen Gesprächen wurde der Menschenhandel als eines der grössten Probleme Nigerias im Migrationsbereich bezeichnet. Er gilt neben dem Drogenhandel, der vielfach über dieselben Kanäle abgewickelt wird, als eigentlicher Treiber für irreguläre Migrationsbewegungen.

Die Professionalisierung des Menschenhandels hat sich insbesondere im Zusammenhang mit den grossen Flucht- und Migrationsbewegungen nach Europa zwischen 2011 und 2016 herausgebildet und erfordert eine konsequente Verfolgung der Straftäter in Kombination mit Aufklärungsarbeit und der systematischen Erkennung von Opfern. Gemäss Expertinnen und Experten ist die Bekämpfung des Menschenhandels dadurch erschwert, dass nicht selten Familienangehörige der Opfer von diesem «Wirtschaftszweig» profitieren: beispielsweise als Vermittler, als Zuhälterinnen und Zuhälter oder als Anbieter von Transportmitteln.

Die Schweiz unterstützt derzeit mehrere Projekte zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung von potenziell migrierenden sowie von lokalen *Communities* zur Verhütung von Menschenhandel. Ein weiteres Ziel dieser Projekte ist die Professionalisierung von Strukturen zur Wiedereingliederung von (zumeist weiblichen) Opfern von Menschenhandel sowie die Stärkung von national tätigen Organisationen, deren Mandat es ist, irreguläre Migration zu verhindern und Menschenhandel zu bekämpfen.

Die Bekämpfung des Menschenhandels hat auf der politischen Agenda Nigerias schon länger einen hohen Stellenwert. Die 2003 von der Regierung eingesetzte *National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons (NAPTIP)* hat ein umfassendes Mandat in den Bereichen Untersuchung, Strafverfolgung, Beratung und Rehabilitierung von Opfern, Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Forschung und Weiterbildung sowie internationalem Austausch.

Zusätzlich zur Strafverfolgung ist bei der Bekämpfung des Menschenhandels die Aufklärungsarbeit zentral. Denn laut der Generaldirektorin von NAPTIP, Julie Okah-Donli, ahnen Eltern oftmals nicht, dass ihre Mädchen von Zuhälterinnen (*Madams*) – oftmals auch Bekannte, die früher selber Opfer von Menschenhandel waren – mit äusserst perfiden Rekrutierungsmethoden und falschen Jobaussichten nach Europa gelockt werden, wo sie schliesslich in sklaverei-ähnlichen Arbeitsverhältnissen oder in der Prostitution landen. Die jungen Frauen werden religiös, finanziell und / oder moralisch unter Druck gesetzt und müssen in der Regel die Kosten für ihre Reise abarbeiten. Daher wünscht NAPTIP eine engere Zusammenarbeit mit der Schweiz im Bereich der Strafverfolgung und der Identifizierung von Opfern.²⁸ Beim Kapazitätsaufbau der entsprechenden staatlichen Strukturen hat die Schweiz das Potenzial bei der Bekämpfung des Menschenhandels bisher noch nicht ausgeschöpft.

Opferschutz, Empowerment und Arbeit mit Angehörigen von Gewaltbetroffenen

Die von der EKM-Delegation geführten Gespräche und besuchten Einrichtungen haben aufgezeigt, dass die Rehabilitierung der Opfer von Menschen-

²⁸ Die Schweizer Behörden sind diesem Anliegen zumindest so weit entgegengekommen, als dass 2018 zwei NAPTIP-Mitarbeiter in die Schweiz eingeladen wurden, um SEM-Fachleute bei der Erkennung von Opfern von Menschenhandel in einem Workshop zu beraten.

handel bzw. von jungen Menschen, die Gewalt erlebt haben, eine weitere Mammutaufgabe ist. Gewaltbetroffene Personen, insbesondere Frauen, werden häufig diskriminiert und müssen in Kauf nehmen, dass sie wegen ihres «Verhaltens» aus der

«Es braucht Bildung und Aufklärung, es braucht Empowerment, und es braucht Inklusion. Frauen sollen darin bestärkt werden, dass sie genauso viel wert sind wie ein Mann.»

(Khadijah Hawaja, Professorin für Islamwissenschaft und Koranexegeese, Universität Jos)

Familie und der Dorfgemeinschaft ausgeschlossen werden. Es besteht daher die Notwendigkeit, dass in den *Communities*, aus denen gewaltbetroffene Frauen stammen, Sensibilisierungsarbeit geleistet wird. Diese Aufgabe müsste vermehrt auch von Medienschaffenden wahrgenommen werden, indem Fälle von Menschenhandel und von Gewalt an Frauen generell Thema in der Berichterstattung werden. Nur so kann in der Bevölkerung das Bewusstsein geschärft werden, dass geschlechter-spezifische Gewalt nicht toleriert wird. Den Opfern von Menschenhandel müssen zudem längerfristige Perspektiven angeboten und mittels gezielter Strukturhilfemassnahmen ihr soziales Umfeld gestärkt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass «sie sich wieder auf den Weg machen», denn letztlich sind viele Familien auf die Einkünfte angewiesen, die über Migrantinnen und Migranten zurückfliessen. Mit Ausnahme von NAPTIP wird diese äusserst zentrale, aber schwierige Arbeit bisher hauptsächlich von kleinen NGOs ausgeübt, darunter die *Women's Aid Collective (WACOL)*, die *Society for the Empowerment of Young Persons (SEYP)* sowie die Stiftung *Web of Heart*.²⁹

Exkurs: Die Stärkung der Position der Frau in der nigerianischen Gesellschaft

Als ein besonders dringendes Anliegen wurde von vielen Gesprächspartnerinnen die nachhaltige Stärkung der Rolle der Frau in der nigeriani-

schen Gesellschaft hervorgehoben. Frauen sind in vielerlei Hinsicht benachteiligt: beispielsweise beim Zugang zu Bildung, in der Arbeitswelt und im Gesundheitswesen. Auch in vielen nicht-muslimischen Regionen ist ausserdem Polygamie verbreitet und trifft Frauen aus allen Gesellschaftsschichten. In eher ärmeren Gegenden werden junge Frauen oftmals noch vor ihrer Volljährigkeit verheiratet oder an Menschenhändler «verkauft», um «einen Mund weniger füttern» zu müssen. Nur über den verbesserten Zugang zu Bildung, die es Frauen ermöglicht, auf eigenen Füßen zu stehen, könne der Teufelskreis der diversen Abhängigkeiten gebrochen werden. Die Investition in die Bildung von Mädchen und jungen Frauen ist daher auch aus menschenrechtlicher Sicht zentral.

Diese Meinung teilt Khadijah Hawaja. Die Islamwissenschaftlerin, Gender-Expertin und Mediatorin in der Friedensförderung sieht insbesondere in den Bereichen Bildung, Empowerment und Aufklärung grossen Handlungsbedarf. Die Rechte von Frauen in Nigeria seien oftmals stark eingeschränkt – unabhängig davon, ob sie in einem muslimischen oder christlichen Umfeld leben. Frauen müssten darin bestärkt werden, dass sie genauso viel wert sind wie Männer. Zentral sei ausserdem, die in Nigeria vorherrschende Vorstellung zu widerlegen, Frauenrechte seien eine Erfindung des Westens. Um Missverständnissen vorzubeugen und um Rückhalt bei ihren Bemühungen für die Besserstellung der Nigerianerinnen zu gewinnen, agiert sie als Vertreterin einer Pro-Women-Bewegung. Dabei verzichtet sie explizit auf Bezüge zum Feminismus, der als westliche Idee diskreditiert wird.

3.2.2 Fokus Prävention: Sensibilisierung und Aufzeigen von Alternativen

Die zwischen der Schweiz mit Nigeria getroffene Vereinbarung zur Migrationspartnerschaft umfasst auch das Tätigkeitsfeld der Prävention von irregulärer Migration. Viele Projekte zur Bekämpfung von Menschenhandel beinhalten auch Aspekte der Sensibilisierung.

So hat die Schweiz zwischen 2013 bis 2019 die Fernsehserie «The Missing Steps»³⁰ finanziert, die auf die Gefahren irregulärer Migration aufmerksam macht. In dramatischen Szenen wird gezeigt, wie gefährlich der Weg in den Norden und wie

²⁹ Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen NGOs und ihren Tätigkeiten findet sich in der langen Fassung des EKM-Berichts zur Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria.

³⁰ IOM Nigeria koordinierte die Umsetzung der Fernsehserie.

hart ein illegaler Aufenthalt in der Schweiz ist. Das Format der *Soap-Opera* wurde bewusst gewählt, um ein möglichst breites Publikum anzusprechen.³¹ Gegenwärtig wird mit finanzieller Unterstützung des Staatssekretariat für Migration SEM versucht, potenzielle Migrantinnen und Migranten in entlegeneren Gebieten Nigerias über eine mobile Aufklärungskampagne zum Thema Menschenhandel zu erreichen.

«Es braucht substanziellere Bildung, nicht nur Trainings, die zur Coiffeuse oder Schneiderin ausbilden. Schlussendlich geht es um die Schaffung von Perspektiven, nicht einfach um eine Notlösung.»

(Godwin Obaseki, Gouverneur von Edo State)

Der Gouverneur von Edo State, Godwin Obaseki, reagiert auf die komplexen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Perspektivlosigkeit mit einem Massnahmenplan zur Schaffung von Alternativen. Sein Programm *Managing Migration Through Development Programmes (MMDP)* verfolgt einen gesamtheitlichen Ansatz von Migration und vereinigt neben der Gründung einer Task Force und der Stärkung des legalen Systems durch Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungsbehörden ein ehrgeiziges Job-Beschaffungsprogramm, durch das innerhalb von zwei Jahren 90 000 neue Arbeitsstellen geschaffen wurden. Seiner Ansicht nach muss jedoch noch mehr im Bereich der Bildung und insbesondere der praktischen Berufsbildung unternommen werden: «Es braucht Bildung, die substanzieller ist als etwa Trainings, die zur Coiffeuse ausbilden oder dazu führen, eine kleine Schneiderei aufzubauen. Schliesslich geht es um die Schaffung von existenzsichernden Perspektiven, nicht einfach um eine Notlösung.»³²

3.2.3 Fokus Bildung: Förderung der regulären Migration

Der Bereich Bildung wird im MoU zwar nicht als explizites Tätigkeitsfeld der Zusammenarbeit erwähnt, jedoch implizit im Rahmen der Thematik «reguläre Migration». Ausserdem beinhaltet die Mehrheit der Projekte zur Wiedereingliederung für Rückkehrende und der Rehabilitation von Opfern von Menschenhandel eine Bildungskomponente. Zwei Projekte, eher symbolischer Natur, schreiben sich in die Zielsetzung der Förderung der regulären Migration ein:

- Als eines der wenigen *Public-Private-Partnership*-Projekte wird das Austauschprogramm von *Nestlé Nigeria* gerne als Vorzeigeprojekt präsentiert. Finanziell unterstützt vom Staatssekretariat für Migration SEM bietet es für die besten Absolvierenden einer Polymechaniker-ausbildung ein dreimonatiges Praktikum bei einer Produktionsstätte von *Nestlé Schweiz* an. Allerdings gibt es bei *Nestlé Nigeria* auch Stimmen, welche den Sinn der Praktika in Frage stellen, weil diese technisch zu wenig auf die Bedürfnisse vor Ort abgestimmt und auch zu teuer seien.
- Das Projekt der Schweizer *Firma Rainbow Unlimited* beinhaltet einen Qualifikationskurs und ein Praktikum in Kenia zum Erwerb von «internationaler Erfahrung» für angeheendes Servicepersonal im Bereich Gastgewerbe und Tourismus.

Die Ermöglichung von regulärer Migration bezieht sich bei beiden Projekten auf relativ kurze Praktika in zwei eher eng gesteckten Berufsfeldern. Beim Austausch mit nahezu allen Gesprächspartnerinnen und -partnern in Nigeria wurde jedoch der Wunsch geäussert, dass die Schweiz mit ihrem hochentwickelten Berufsbildungswesen noch mehr Knowhow zur Verfügung stellen könnte. Es stelle sich die Frage, ob mit Einbezug von Schweizer Expertise ein Programm entwickelt werden könnte, welches mehr jungen Menschen Zugang zu einer Fachausbildung ermöglichen würde. Bei diesen Gesprächen stand nicht einmal besonders die Forderung nach regulärer Migration im Vordergrund, sondern vielmehr der Mangel an gut ausgebildeten Fachkräften mit Praxisbezug.

³¹ Die Soap wurde in englischer Sprache produziert, was gemäss den Produzenten den Adressatenkreis eingeschränkt hat.

³² Mit Unterstützung eines Weltbankkredits konnte der Gouverneur eine Studie realisieren, bei der 5000 Rückkehrende zu deren Profil, Herkunft, Motiv der Migration, aber auch zu den Hilfsangeboten nach ihrer Rückkehr befragt werden konnten (Edo Returnee Report, 2018). Dabei ergaben sich einige interessante Resultate, die im EKM-Bericht «Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria» nachgelesen werden können.

3.2.4 Fokus Kapazitätsaufbau: Grenzschutz, Migrationsmanagement und Austausch bei der polizeilichen Zusammenarbeit

Die Schweiz unterstützt verschiedene nigerianische Behörden im Kapazitätsaufbau und bei der Stärkung ihrer Regierungsstruktur: die *National Drug Law Enforcement Agency (NDLEA)*, die *National Commission for Refugees, Migrants and IDPs (NCFRMI)*, die *National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons (NAPTIP)* und der *Nigeria Immigration Service (NIS)*. Die Beträge, die an die Vorhaben ausgerichtet werden, bewegen sich zwischen 200 000 und gut einer halben Million Schweizer Franken. An gewissen Projekten sind auch die EU und einzelne Geberstaaten finanziell beteiligt.

Drogenbekämpfung als gemeinsames Ziel

NDLEA wurde 1990 gegründet und vereint alle Kompetenzen zur Bekämpfung der illegalen Betäubungsmittel unter einem Dach. Auf der Basis der Migrationspartnerschaft wurde die Drogenbekämpfung zu einem wichtigen Gegenstand der bilateralen Migrationszusammenarbeit zwischen der Schweiz und Nigeria. Im Vordergrund steht dabei die Kriminalitätsbekämpfung.

Stärkung von Strukturen für einen nationalen Migrationsdialog

NCFRMI ist als Nationale Migrationskommission ein weiterer wichtiger staatlicher Akteur und Partner der Schweiz. Seit 2015 wurde die Kommission aufgrund einer vom Präsidenten Nigerias angekündigten Migrationspolicy³³ als Koordinationsstelle für alle in Nigeria mit Migrations- und Flüchtlingsfragen befassten Stellen eingesetzt. Die Kommis-

Agenda gesetzt wird. Themen wie Migration, Flucht und Vertreibung sollten zusätzlich durch den verstärkten Einbezug von zivilgesellschaftlichen Akteuren auf beiden Seiten immer auch *bottom-up* bearbeitet werden.

Grenzschutz zur Eindämmung der irregulären Migration und der organisierten Kriminalität

Zur besseren Kontrolle der vielerorts durchlässigen Nordgrenze Nigerias lancierte die EU 2015 gemeinsam mit der nigerianischen Einwanderungsbehörde NIS ein Projekt zur Verbesserung des Grenzschutzes. In dessen Rahmen wurden strategisch wichtige Grenzposten mit dem von der Internationalen Organisation für Migration IOM entwickelten Informationssystem MIDAS, einem Internetanschluss und mit Solarstrom ausgerüstet.³⁴ Auch am Folgeprojekt *Enhancing Land and Sea Border Data Systems in Nigeria (ELSBDS II)*, das von IOM Nigeria umgesetzt wird, beteiligen sich verschiedene Geberländer, u. a. die Schweiz.³⁵ Es fehlt jedoch eine globale Koordinationsstruktur, die alle Geber im Migrationsbereich zusammenfasst, sowie Projekte, die den Schutz von Migrantinnen und Migranten konsequent im Fokus haben. Ein grosser Teil der Gelder, die aus dem IMZ-Rahmenkredit für die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria verwendet werden, fliessen in den Kapazitätsaufbau (Infrastruktur und Weiterbildungen) im Grenzmanagement. Die mit grossen Summen finanzierten Projekte im Bereich des Grenzschutzes sollen grenzüberschreitende Kriminalität in den Griff bekommen.

Austauschprogramm für junge Diplomateninnen und Diplomaten

Das Austauschprogramm für den diplomatischen Nachwuchs ist im Vergleich zu den hohen Investitionen zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus im technischen Bereich finanziell zwar auf einer eher bescheidenen Ebene anzusiedeln. Dennoch ist dieser Diplomaten Austausch mit Blick auf die Entwicklung der Partnerschaft und die Stärkung der bilateralen Beziehungen von hoher politischer und symbolischer Bedeutung. Alle zwei Jahre erhalten je fünf Jungdiplomateninnen und -diplomaten die Gelegenheit, während ein bis zwei Wochen im Partnerstaat Einblick in die Strukturen des jeweiligen Aussenministeriums zu bekommen.

«Mit dem Dialog rücken wir ins
Bewusstsein, dass Migration ein
Potenzial für die Entwicklung
Nigerias darstellt.»

(Sadiya Umar Farouq, Vorsitzende der NCFRMI)

sion wird von der Schweiz bei der Umsetzung ihrer Strategie und ihrer strukturellen Verankerung unterstützt. Dieser *top-down*-Ansatz ist wichtig, damit das Thema Migration auf die politische

33 Federal Republic of Nigeria (2015).

34 Durch die Co-Finanzierung der EU, der Schweiz und Japans wurde MIDAS an insgesamt zehn Grenzposten installiert.

35 Es handelt sich um einen Multi-Geber Ansatz mit IOM als Ausführungsorganisation.

3.2.5 Fokus Schutz: Junge Migrierende und Binnenvertriebene

In einem Bericht des Norwegischen Flüchtlingsrates von 2014 wird festgehalten, dass kein anderes Land auf dem afrikanischen Kontinent mehr Binnenvertriebene aufweist als Nigeria. Als Herkunfts-, Transit- und Zielland von Migration stellt der Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten, von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen für Nigeria eine grosse Herausforderung dar, die nicht im Alleingang bewältigt werden kann. Auf multi-lateraler Ebene arbeitet die Regierung daher unter anderem mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge UNHCR und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz IKRK zusammen.

Die Schweiz unterstützt das Projekt des *Service Social International (SSI)*, einer Nonprofit-Organisation mit Sitz in Genf, zum Schutz und zur Wiedereingliederung von unbegleiteten Minderjährigen in Westafrika. SSI hat dazu regionale Standards entwickelt und engagiert sich dafür, dass diese überall in Westafrika umgesetzt werden.

Das von der Schweiz mitfinanzierte Projekt von *Civil Society Legislative Advocacy Center (CISLAC)* zum Schutz von Binnenflüchtlingen erreichte, dass das Thema auf die politische Agenda der nigerianischen Regierung gesetzt wurde.³⁶

3.2.6 Fokus Dialog: Menschenrechtspolitik und Friedensförderung

Ein gewisser Teil der Vorhaben, die im Rahmen der Migrationspartnerschaft von der Schweiz unterstützt werden, orientieren sich am Schutz der Menschenrechte und der Friedensförderung. Insbesondere die Aktivitäten, die von der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des EDA finanziell mitgetragen werden, weisen einen expliziten Bezug zur Stärkung der Menschenrechte in Nigeria aus. In regelmässig stattfindenden Dialogen greifen die beiden Staaten auch menschenrechtsspezifische Themen auf.

Switzerland-Nigeria Days

Seit 2011 findet jährlich ein Austausch zwischen den nigerianischen und den schweizerischen Behörden statt. Diese *Switzerland-Nigeria Days* beinhalten verschiedene Dialoge im Bereich der Migration, der Menschenrechte und der Aussenpolitik. Sie dienen der Erleichterung der Zusammenarbeit bei spezifischen Vorhaben und fördern auch auf

«Die irreguläre Migration aus Nigeria hat vor allem mit Armut und Perspektivlosigkeit, aber auch mit fehlenden Möglichkeiten zur regulären Migration zu tun. Ein Minimum an legalen Alternativen würde bereits helfen.»

(Emmanuel Obinyan, Gründer und Direktor der *Global Initiative Against Illegal Migration GIAIM*)

der zwischenmenschlichen Ebene eine Vertrauensbasis, die einen respektvollen Umgang zwischen den Partnerstaaten gewährleistet.

Fokus auf Menschenrechte bei Polizeiarbeit und Strafrechtsvollzug

Derzeit werden zwei Projekte zur Förderung menschenrechtlicher Standards bei der Polizeiarbeit und im Strafrechtsvollzug umgesetzt.³⁷ Die Zusammenarbeit mit den nigerianischen Polizeikräften zur Menschenrechtsbildung von mittleren Polizeikadern startete 2011. Insgesamt haben über 2000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer von dieser Weiterbildung profitiert. Ein zweites Projekt mit dem *Nigerian Prisons Service (NPS)* stärkt seit 2014 die Menschenrechtsausbildung des nigerianischen Gefängnisdienstes und wurde 2018 erweitert, um neben Gefängnispersonal auch Polizei- und Justizbeamte einzuschliessen. Insgesamt haben 435 Personen an diesem Training teilgenommen.

³⁶ Die EKM-Delegation konnte sich nicht direkt mit den Träger-schaften dieser Projekte austauschen; die Ausführungen beziehen sich daher auf Informationen aus zweiter Hand.

³⁷ Die EKM-Delegation hatte nicht Gelegenheit, diese Projekte zu besuchen. Die Informationen stammen von der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA.

4. Spannungsfelder: Einschätzungen und Beobachtungen zur Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria



Die Mitglieder der EKM-Delegation identifizierten während ihres Besuchs in Nigeria eine Reihe von Spannungsfeldern, die die Migrationsthematik mit sich bringt, und die sich auch im Zusammenhang mit dem Abschluss von Migrationspartnerschaften zeigen. Die folgenden Ausführungen basieren auf den Einschätzungen der Delegation, die sie durch Beobachtungen und in Gesprächen mit verschiedenen Akteurinnen und Akteuren gewinnen konnte.

4.1 Unterschiedliche Interessen von Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten

Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten haben aufgrund ihrer jeweiligen Funktion naturgemäss unterschiedliche Interessen, die sie mit entsprechend darauf ausgerichteten Massnahmen umzusetzen versuchen. Eine der grossen Herausforderungen ist der Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen.

Die Interessen von Zielstaaten

Die Frage einer fairen und angemessenen Verteilung von Schutzsuchenden innerhalb der europäischen Zielländer stellt sich nicht erst seit den grossen Migrations- und Fluchtbewegungen, die viele Länder Europas in den Jahren zwischen 2015 und 2017 erreichten. Auch die Frage, wie mit Menschen umzugehen ist, die weder einen Flüchtlingsstatus noch vorübergehenden Schutz zugesprochen erhalten, beschäftigt die Regierungen. Historisch gesehen ordneten viele Staaten zunächst eine Politik der *non-entrée*³⁸ an, die durch unilaterale (Gesetzes-)Bestimmungen im Zielland den Zugang zum Asylsystem erschwerten. Zu solchen Massnahmen gehören auch die Bezeichnung «sicherer Herkunfts- und Drittstaat» wie auch die Abschaffung des Botschaftsasyls. Zudem wurde die Kooperation zwischen den Staaten durch das Dubliner Assoziierungsabkommen geregelt. Die Schweiz als Binnenland ohne Meeresanstoss hat bekanntlich von diesem System profitiert und konnte viele Asylsuchende in einen anderen Dublin-Staat zurückführen.

³⁸ Vgl. Hathaway (1992).

Seit der Einführung des freien Personenverkehrs innerhalb der EU gelten eingeschränkte Zuwanderungsmöglichkeiten für Personen ausserhalb von EU- und EFTA-Staaten. Die Zuwanderung aus Drittstaaten ist auch in der Schweiz stark limitiert.³⁹ Die Schweiz reiht sich mit ihrer Politik in jene der EU ein, die von Kritikern als eine Politik der «Festung Europa» bezeichnet wird.

Die Politik der «Abschottung» Europas lässt sich zudem in der zunehmenden Externalisierung von Verantwortlichkeiten beim Grenzschutz bzw. der Schutzgewährung beobachten.⁴⁰ Die Migrationsausenpolitik wurde um die Jahrtausendwende für die EU zu einem neuen Politikfeld, im Rahmen dessen in einem sogenannten *Global Approach to Migration* «Mobilitätspartnerschaften»⁴¹ abgeschlossen wurden, die die Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten in Osteuropa, dem Nahen Osten und Nordafrika regeln. Das Instrument sah ursprünglich drei Kooperationsbereiche vor: legale Migration, Migration und Entwicklung sowie Bekämpfung der irregulären Migration, wobei gemäss empirischen Studien der letzte Bereich stets dominiert hat.⁴² Die Bekämpfung der irregulären Migration beinhaltet auch die Rückführung von Personen, die über kein Bleiberecht in der EU verfügen.

Die Interessen der Herkunftsstaaten

Die Interessen der Herkunftsstaaten, die häufig selber Zielland von Migrierenden und Schutzsuchenden sind, sind im Grundsatz als konträr zu denjenigen der Zielstaaten einzustufen. Sie sind am sicheren und legalen Zugang zu den Ländern, die sich mehrheitlich im globalen Norden befinden, interessiert, sei es zum Aufbau von Geschäftsbeziehungen, für das Studium oder für Arbeitsstellen. Die Rücküberweisungen von ausgewanderten Staatsbürgerinnen und -bürgern tragen in vielen Ländern des globalen Südens zu einem wesentlichen Teil des Bruttoinlandprodukts bei.

Im Fall von Nigeria sind die Interessen durchaus vielschichtig. Für die Regierung war mit Blick auf die jüngere Geschichte zentral, dass ihre Landsleute «anständig behandelt» und die Rückkehr von abgewiesenen Asylsuchenden in «Würde» erfolgen kann. Auch legale Wege der Migration müss-

ten möglich sein, ein Anliegen, das im Rahmen des Abschlusses der Migrationspartnerschaft der beiden Staaten aufgenommen wurde.

Die Realität zeigt allerdings, dass die Eröffnung legaler Wege bisher sehr beschränkt ist und noch viel Optimierungspotenzial besteht. Nur in wenigen Projekten werden Praktika in der Schweiz bzw. ausserhalb Nigerias ermöglicht. In der Eröffnung von legalen Migrationswegen, etwa in der Form von befristeten Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in der Schweiz für einen eingeschränkten Kreis von Personen, sehen nigerianische Expertinnen und Experten einen möglichen Perspektivenwechsel, der Signalwirkung haben könnte. Denn eine modifizierte Visapolitik im Bereich Zulassung zum Arbeitsmarkt könnte auch irregulärer Migration entgegenwirken.

Die Interessen der Transitländer

Im Spannungsfeld der unterschiedlichen Interessen von Staaten stehen Transitländer oft zwischen den Interessen von Herkunfts- und Zielstaaten. Obwohl sie nicht als Zielland anvisiert wurden, sind sie oftmals mit einer grossen Zahl von Menschen konfrontiert, die auf der Flucht vor kriegesischen Auseinandersetzungen oder aufgrund blockierter Grenzen dort stranden. Transitländer stossen nicht selten an die Grenzen der eigenen Infrastruktur und sind auf internationale Hilfe angewiesen.

Libyen ist das wichtigste Transitland für nigerianische und andere Migrantinnen und Migranten, die in der überwiegenden Mehrzahl auf irregulärem Weg die westafrikanischen Migrationsrouten genommen haben. Die Situation in Libyen ist derzeit äusserst prekär. Viele befinden sich in Internierungslagern oder Gefängnissen unter menschenrechtlich höchst bedenklichen Bedingungen.⁴³

Generell sind jedoch alle Maghreb-Staaten mit der Situation konfrontiert, als Transitländer für Migrantinnen und Migranten aus Subsahara zu dienen. Doch mit der Schliessung der europäischen Grenzen für Arbeitskräfte aus dem Maghreb wurden auch die afrikanischen Migrationsrouten blockiert. Die Versuche der EU, die Maghreb-Staaten dazu zu bewegen, Migrierende aus anderen afrikanischen Staaten von ihrem Weg nach Europa abzuhalten, ist bei deren Regierungen allerdings auf wenig Gegenliebe gestossen. Diverse Fachleute sind daher der Ansicht, dass eine Zusammenarbeit in Migrations-

39 Die Schweiz vergibt jährlich ein relativ kleines Kontingent für besonders spezialisierte Fachkräfte aus Staaten ausserhalb der EU/EFTA.

40 Siehe Lavenex (2019).

41 Siehe Angenendt (2012).

42 Siehe Reslow (2017).

43 Vgl. Molenaar, Fransje et al. (2018).

fragen zwischen Europa und den nordafrikanischen Staaten nur dann gelingen kann, wenn Migrationspartnerschaften mit diesen Ländern aufgebaut werden, «die diesen Namen verdienen».⁴⁴ Konkret müssten in diesem Zusammenhang Bildungsöffensiven gestartet und Arbeitsperspektiven geschaffen werden, damit die Menschen ihre Zukunft auch im eigenen Land sehen.

4.1.1 Nigeria als Herkunfts-, Transit- und Zielstaat

Nigeria ist selbst sowohl Herkunfts-, Transit- als auch Zielland von Migration und somit mit unterschiedlichsten Migrationsbewegungen konfrontiert. Ausserdem ist Nigeria Mitglied der Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS,⁴⁵ in der seit 1979 der freie Personenverkehr gilt. Viele ECOWAS-Staaten verzeichnen sowohl eine bedeutende Auswanderung als auch eine beträchtliche Zuwanderung, womit sich eine starke Mobilität innerhalb der Region etabliert hat.⁴⁶ Da Migration in Westafrika jedoch als selbstverständlich betrachtet wird und die Menschen aus dieser Region noch heute zu den mobilsten der Welt gehören, war die Steuerung der Migration für die nigerianische Regierung lange Zeit kein prioritäres Thema. Erst im vergangenen Jahrzehnt hat die Regierung begonnen, eine nationale Migrationspolitik zu definieren, die den unterschiedlichsten Aspekten Rechnung tragen soll.

Regionale Migration und «Migrationsdruck»

Die Migration aus und nach Nigeria ist bis heute vor allem ein regionales Phänomen: Laut Schätzungen gehen siebzig Prozent der Emigrierenden in einen anderen ECOWAS-Staat; nur gerade neun Prozent wandern nach Europa oder Nordamerika aus, was allerdings auch mit deren Visapolitik zusammenhängt, welche die reguläre Migration in den globalen Norden stark einschränkt. Gegenwärtig wird die Bevölkerung in Nigeria auf mindestens 200 Millionen Menschen geschätzt. Laut Prognosen der UNO wird das Land im Jahr 2030 ca. 264 Millionen Menschen zählen, und für 2050 wird mit einer Bevölkerungszahl von 410 Millio-

nen gerechnet.⁴⁷ Nigeria wird dann nach Indien und China der bevölkerungsreichste Staat der Welt sein. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen UNICEF geht davon aus, dass aufgrund mangelnder attraktiver und / oder existenzsichernder Perspektiven im eigenen Land der «Migrationsdruck» aus Nigeria zunehmen wird, zumal mehr als die Hälfte der Bevölkerung unter achtzehn Jahre alt sein wird.

Binnenvertriebene und Flüchtlinge

Nigeria verzeichnet derzeit 2,2 Millionen Binnenvertriebene, die Schutz im eigenen Land suchen. Sie verliessen ihre Herkunftsregionen wegen bewaffneten Konflikten, aber auch wegen Naturkatastrophen wie Dürren und Überschwemmungen.⁴⁸ Laut Amnesty International haben im Jahr 2016 54 931 nigerianische Staatsangehörige in einem anderen Staat um Asyl ersucht (insbesondere in Italien, Deutschland und Südafrika). Nur ein verschwindend kleiner Teil hat allerdings auch tatsächlich Asyl erhalten, obwohl in gewissen Regionen der Staat nicht in der Lage ist, die Menschen vor Gewalt zu schützen.⁴⁹ Schliesslich ist Nigeria auch Zielland von Flüchtlingen aus Kamerun, der Demokratischen Republik Kongo sowie der Zentralafrikanischen Republik Kongo.

4.1.2 Mobilität innerhalb afrikanischer Staaten und Migration über den Kontinent hinaus

Innerhalb des gesamten afrikanischen Kontinents, wie auch zwischen den ans Mittelmeer angrenzenden Staaten Nordafrikas und Südeuropas sind Wanderungsbewegungen Teil einer jahrhundertalten Tradition⁵⁰ und Teil des ökonomischen Handelns vieler Menschen: nomadische Gesellschaften, Händler oder auch Saisonarbeiter sind mobil und überschreiten je nach Nachfrage nationale Grenzen. Die Tatsache, dass über Migrantinnen und Migranten nicht nur Gelder ins Herkunftsland zurückgeschickt, sondern mit Blick auf die Zukunft auch Beziehungen etabliert und gepflegt werden können, steht in gewissem Widerspruch zu den

44 Vgl. Stauffer (2019).

45 Die *Economic Community of West African States* umfasst 15 Mitglieder: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo.

46 Am stärksten von Aus- und Einwanderungsbewegungen betroffen sind die Staaten Senegal, Côte d'Ivoire und Nigeria.

47 Vgl. Unicef (2014). Neuere offizielle Schätzungen sind nicht verfügbar.

48 Binnenvertreibung aufgrund von Konflikten findet hauptsächlich im Nordosten statt. Gewaltsame Zusammenstösse u. a. um Wasser und Land zwischen Bauern (mehrheitlich christlich) und Nomaden (mehrheitlich muslimisch) finden hauptsächlich im Middle Belt statt. Anschläge auf Ölinfrastrukturen von kriminellen Gruppen werden im Niger-Delta verübt.

49 Siehe Mixed Migration Centre MMC (2019).

50 Vgl. Abulafia (2011).

Anliegen, Migration eindämmen zu wollen, auch wenn dies vor allem auf den Bereich der irregulären Migration gemünzt ist.

«Auf dem afrikanischen Kontinent ist Migration schon immer eine normale Sache gewesen.»

(José Candahula, Chef von UNHCR Nigeria)

Personen, die migrieren, geniessen im Allgemeinen ein hohes Ansehen in der nigerianischen Gesellschaft. Mit ihrem Handeln tragen sie dazu bei, Netzwerke zu knüpfen, Geschäftsbeziehungen zu etablieren und nicht zuletzt die im Lande zurückgebliebenen Familien ökonomisch zu unterstützen. Mit jährlichen Überweisungen von rund 22 Milliarden US-Dollar trägt die im Ausland arbeitende nigerianische Diaspora wesentlich zum Bruttoinlandprodukt bei.⁵¹

Unterschiedlich attraktive Zielländer und unterschiedlich sichere Migrationsrouten

In den Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden, internationalen Organisationen sowie NGOs dominierte dagegen die Sicht auf die unsicheren und gefährlichen Migrationsrouten durch die Sahelzone in die Länder des Maghreb, die Ausgangspunkt für die Übersetzung übers Mittelmeer nach Europa sind. Die bitteren Ausbeutungs- und Gewalterfahrungen, die ein Grossteil der Migrationswilligen machen musste, weisen auf die prekären Situationen hin, die diese unsicheren Routen mit sich bringen. Dennoch scheinen die erlittenen Dramen viele nicht davon abzuhalten, sich – selbst im Wissen darum – trotzdem auf den Weg zu machen.

Während Migration mit Ziel Kontinentaleuropa für tendenziell schlechter Gebildete und Ärmere im Fokus steht, zieht es Angehörige der Elite Nigerias vor allem in die Vereinigten Staaten, Kanada und Grossbritannien. Sie verfügen über die notwendigen Mittel für ein Studium oder die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen im Ausland und sind meist über etablierte Beziehungen mit der Diaspora bestens vernetzt. Die Ungleichheit zwischen Elite und Unterprivilegierten widerspiegelt sich somit auch

im unterschiedlichen Zugang zu legaler bzw. dem «Zwang» zu irregulärer Migration.

Menschenhandel als Treiber für Migrationsbewegungen

Menschenhandel ist weltweit eines der lukrativsten Geschäfte. Nach dem *Global Slavery Index* rangiert Nigeria auf Platz 32 von 167 Staaten mit der grössten Zahl von Opfern von Menschenhandel: 1 386 000 Personen.⁵² Laut NAPTIP werden rund 75 Prozent der Menschen zwischen Bundesstaaten innerhalb Nigerias und 23 Prozent innerhalb eines Bundesstaates selbst «gehandelt», lediglich zwei Prozent der Opfer werden über die nationale Grenze hinweg verkauft.⁵³ Über die Zahl der Personen, die bis nach Europa gelangen, gibt es Schätzungen von IOM und der italienischen Behörden für Italien, welches das erste Zielland auf dem europäischen Kontinent ist: Sie gehen von 10 000 bis 30 000 nigerianischen Frauen aus, die in Italien in der Prostitution arbeiten bzw. dazu gezwungen werden.⁵⁴

4.1.3 Anliegen der Behörden vs. Anliegen von Migrationswilligen bzw. «Nutzniessern» von Personen, die migrieren

Ein weiteres Spannungsfeld zeigt sich auch bei der Betrachtung der Anliegen und Bedürfnisse der verschiedenen in Wanderungsbewegungen involvierten Akteure. Die Tatsache, dass Migration «normal» ist und «positiv bewertet» wird, zeigt eine Haltung auf, die grundsätzlich von Behörden, Migrationswilligen als auch denjenigen, die Migration als Geschäft betreiben, geteilt wird. Dennoch sind bei den einzelnen Akteuren unterschiedliche Sichtweisen auf Migration auszumachen.

Behörden: Sicherheit im Fokus

Für Vertreterinnen und Vertreter der nigerianischen Behörden steht die Sicherheit von Migrationswegen der eigenen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger im Vordergrund. Sie setzen sich dementsprechend dafür ein, dass Menschen von irregulärer Migration absehen. Die Mehrheit der Gesprächspartner äusserte denn auch ihre Sorge über kriminelle Organisationen, die «rücksichtslos» Profit aus «der Sehnsucht nach einem besseren Leben» schlagen. Der organisierten Krimi-

51 2018 betrug das BIP in Nigeria gut 327 Milliarden US-Dollar (Statista 2019).

52 Vgl. Pathfinders Justice Initiative (2019).

53 Siehe dazu die Berichte des SEM (2019b) sowie (2019c).

54 Siehe dazu den Bericht des IOM (2017).

nalität das Handwerk zu legen, ist eine äusserst komplexe Aufgabe, die nicht nur einen «langen Atem» verlange, sondern ein systematisches und koordiniertes Vorgehen.

Migrantinnen und Migranten:

Hoffnung auf ein besseres Leben

Migrationswillige selbst sind von der Hoffnung getrieben, anderswo ein besseres Leben aufbauen zu können.⁵⁵ Die Versprechungen eines schöneren und komfortableren Lebens im «Westen», die durch (soziale) Medien verbreitet werden, oder die Aussicht auf «schnellen und guten Verdienst» locken viele, sich ins «Paradies» zu begeben. Hinzu kommt, dass Auswandern sozusagen zur «Tradition» gehört und Ausgewanderte über ein hohes Ansehen verfügen. So erstaunt es nicht, dass trotz Sensibilisierungskampagnen Menschen bereit sind, die Risiken irregulärer Migration auf sich zu nehmen.⁵⁶ Die Frage stellt sich somit, welche Alternativen im eigenen Land attraktiv genug sind, um Menschen von irregulärer Migration abzuhalten.

«Nutzniesser»: Migration als Geschäft

Für die direkten Nutzniesser, die Transporteure, Anbieter von Unterkunft und Verpflegung entlang der Migrationsroute, ist Migration ein lukratives Geschäft. Dieses Geschäft, das manche bereits seit Jahrzehnten betreiben, ist in den vergangenen Jahren immer professioneller geworden. Als noch weit weniger Menschen mit dem Ziel nach Europa unterwegs waren, haben Schleuser ihre Dienstleistungen zu vergleichsweise «fairen» Bedingungen angeboten und waren um ihren guten Ruf als anständige Berufsleute bemüht. Inzwischen sind vor allem kriminelle Organisationen am Werk. Sie sind in bestens strukturierten Netzwerken tätig, die es den Behörden erschweren, gezielt und wirksam zu intervenieren.

Neben den Anbietern von Dienstleistungen auf den Migrationsrouten sollen in einigen Ländern Westafrikas auch Beamte von irregulär Migrierenden profitieren. Im Gegensatz etwa zu Staaten wie Niger, Mali, Libyen und Burkina Faso, wo das Schmieren von Grenzbeamten an der Tagesord-

nung ist, scheint die Bestechung von Beamten in Nigeria jedoch eine weniger bedeutende Rolle zu spielen.⁵⁷

4.1.4 Behörden, internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Initiativen

Ein weiteres Spannungsfeld eröffnet sich, wenn man den Blick auf migrationspolitische Interventionen richtet. Das Bestreben, Migration zu «managen», sieht je nach Akteur und dessen Interessen oder Auftrag anders aus.

Nigerianische Regierung: diverse Anspruchsgruppen im migrationspolitischen Fokus

Die nigerianische Regierung ist nicht nur mit der Problematik konfrontiert, Massnahmen zur Bekämpfung des in die internationalen Schlagzeilen geratenen Menschenhandels und zum Schutz von dessen Opfer zu ergreifen. Medial weit weniger beachtet, aber dennoch nicht weniger bedeutend, sind die 2,2 Millionen Binnenvertriebenen. Mit der Erarbeitung einer nationalen Strategie zum Schutz und zur Unterstützung von Binnenvertriebenen sollen nachhaltige Lösungen für die Besserstellung dieser Bevölkerungsgruppe definiert werden. Zudem stellen sich Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration vornehmlich kamerunischer Flüchtlinge.

Internationale Organisationen: übergeordnete Interessen

Die Arbeit von internationalen Organisationen wie UNHCR oder IKRK orientiert sich an deren jeweiligen Mandaten. Sie intervenieren in Situationen, in denen ein einzelner Staat wegen der grossen Tragweite eines Konflikts oder dem Aufkommen grösserer Fluchtbewegungen an die Grenzen der eigenen Kapazitäten stösst. Das IKRK kümmert sich in Nigeria vornehmlich um die Krisenregionen im Nordosten, in welchen gewalttätige Konflikte zur Vertreibung der lokalen Bevölkerung führte. Das UNHCR ist seinerseits bestrebt, dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge in Nigeria und in der ECOWAS-Zone zu finden. IOM Nigeria hingegen befasst sich im Auftrag der Regierung mit der Rückführung und Reintegration von Migrantinnen und Migranten.⁵⁸

⁵⁵ Vgl. Aderanti et al. (2010).

⁵⁶ Eine kürzlich publizierte Studie der UNO-Entwicklungsorganisation UNDP (2019), die auf Interviews mit rund 3000 afrikanischen Migrantinnen und Migranten aus 13 europäischen Ländern beruht, kommt zum Schluss, dass sich irreguläre Migration für die Mehrheit der Befragten trotz Widrigkeiten und prekären Arbeitssituationen auszahlt.

⁵⁷ Vgl. Frouws and Brenner (2019).

⁵⁸ Die IOM unterstützt auch in anderen Bereichen die nigerianische Regierung, beispielsweise bei der Policy-Entwicklung.

Zivilgesellschaftliche Akteure:**grosse Heterogenität**

Zur Unterstützung von Massnahmen im migrationspolitischen Bereich sind Regierungsstellen und international tätige Organisationen auf die Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Akteure angewiesen. Die Beobachtungen der EKM-Delegation weisen dabei auf ein sehr heterogenes Feld hin, sowohl in Bezug auf die Professionalität als auch auf die (ideologischen) Hintergründe zivilgesellschaftlicher Initiativen. Geberstaaten knüpfen ihre Geldvergabe nicht selten an die Bedingung, dass zivilgesellschaftliche Organisationen mit entsprechenden Aufgaben betraut werden. In einem Staat mit noch eher schwach ausgebildeten zivilgesellschaftlichen Strukturen stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien Akteure für die Vergabe eines Mandats ausgewählt werden und woran Professionalität gemessen werden soll.

4.1.5 Migrationspolitik und Anliegen von Menschenrechts- und Friedenspolitik

Ein weiteres Spannungsfeld betrifft die Ausrichtung der unterstützten Projekte. Je nach Perspektive, ob etwa mehr in den Aufbau von Strukturen (z. B. beim Grenzschutz) oder eher in die konkrete Arbeit mit Menschen (z. B. die Rehabilitierung von Opfern von Menschenhandel) investiert wird, können sich diametral entgegengesetzte Herangehensweisen herausstellen. Die Frage stellt sich hierbei, wie stark «Migrationsmanagement» gegenüber menschenrechtlichen und friedenspolitischen Anliegen gewichtet werden soll.

Seitdem die Rückkehrhilfe und die Reintegration von abgewiesenen nigerianischen Asylsuchenden aus der Schweiz an Bedeutung verloren hat, besteht die Chance, sich stärker im menschenrechtlichen und friedenspolitischen Bereich zu engagieren. Zudem werden seit 2011 im Rahmen der Menschenrechtsdialoge und seit 2016 in den *Switzerland-Nigeria Days* Anliegen im Bereich der Menschenrechte behandelt. Die Schweiz ist zwar in diesen Themenfeldern im Vergleich zu andern Akteuren ein kleiner «Player», ihr wird jedoch im Zusammenhang mit der Migrationspartnerschaft mit Nigeria eine hohe Glaubwürdigkeit attestiert. Daher könnte sich in folgenden Handlungsfeldern ein verstärktes Engagement anbieten: im Bereich der Stärkung der

Frauen,⁵⁹ im Zusammenhang mit der Entwicklung eines funktionierenden Asylsystems⁶⁰ und bei der Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen.⁶¹

4.1.6 Migration und wirtschaftliche Entwicklung

Eines der besonders herausfordernden Spannungsfelder zeigt sich im Bereich der wirtschaftlichen Interessen zwischen der Schweiz und Nigeria. Mehrere internationale Firmen mit Sitz in der Schweiz sind schon länger in Nigeria tätig.⁶²

«Ich sehe im nigerianischen
Markt Potenzial und gute
Wachstumschancen. Das Umfeld
ist für (Schweizer) Investoren
jedoch anspruchsvoll.»

(Georg Steiner, Schweizer Botschafter in Nigeria)

Grosses Interesse an Nigeria als Handelspartner

Nigeria ist nach Südafrika der zweitwichtigste Handelspartner der Schweiz in Subsahara Afrika. Exportiert Nigeria vor allem Rohöl, so führt die Schweiz überwiegend Maschinen, Pharmazeutika und andere Erzeugnisse der chemischen Industrie sowie Textilien nach Nigeria aus. 60 bis 70 Schweizer Firmen sind in Nigeria ansässig, hauptsächlich im Süden des Landes. Sie haben Direktinvestitionen von etwa 300 Millionen US-Dollar getätigt und beschäftigen rund 4000 Personen.

59 Siehe dazu in Kapitel 3.1.1 «Exkurs: Die Stärkung der Position der Frau in der nigerianischen Gesellschaft».

60 Das UNHCR sowie NGOs weisen auf grundlegende Mängel im nigerianischen Asylsystem hin, z. B. bei der Asylgewährung und beim Rechtsschutz. Eine zentrale Aufgabe ist daher Capacity Building in staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zugunsten des Schutzes von Asylsuchenden, Flüchtlingen und IDPs.

61 Amnesty International weist in ihrem Länderbericht zu Nigeria auf verschiedenste Formen von Menschenrechtsverletzungen sowie auf die prekäre Situation von Homosexuellen hin.

62 Vgl. Page (2015).

Heute deckt die Schweiz nahezu ihren gesamten Bedarf mit qualitativ hochwertigem nigerianischem Erdöl.⁶³ Die bedeutende Stellung der Schweiz im Rohstoffhandel hat in den letzten Jahren immer wieder Fragen zu den Tätigkeiten von Schweizer Firmen aufgeworfen.⁶⁴ Glencore mit Sitz in Baar war einer der Hauptkunden des nigerianischen Ölmagnaten Kola Aluko, dem ungetreue Geschäftsführung vorgeworfen wird.

Der Schweizer Botschafter in Nigeria sieht im nigerianischen Markt Potenzial und gute Wachstumschancen. Das Umfeld sei für (Schweizer) Investoren jedoch anspruchsvoll.

Finanzpolitische Verbindungen

Prägend für die Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria waren in der Vergangenheit ausserdem finanzpolitische Fragen. Als Mitglied des Pariser Clubs ist die Schweiz Teil einer informellen Gruppe öffentlicher Gläubiger, die Lösungen für verschuldete Länder in Zahlungsschwierigkeiten suchen.⁶⁵ Eine besondere Rolle spielte die Schweiz als Finanzplatz auch bezüglich der «Abacha-Gelder». Unter dem Militärregime von Sani Abacha wurden mehr als zwei Milliarden Dollar staatlicher Gelder auf ausländische Konten transferiert, ein Teil davon auf Schweizer Banken.

Welche legalen Wege?

Vertreterinnen und Vertreter der nigerianischen Regierung sowie der Zivilgesellschaft äusserten den Wunsch, die wirtschaftlichen Beziehungen der beiden Staaten auch für legale Migrationswege für Nigerianerinnen und Nigerianer in die Schweiz nutzen zu können. Die Migrationspolitik der Schweiz, die für Drittstaatsangehörige nur eine sehr eingeschränkte Zulassung für besonders spezialisierte Arbeitskräfte vorsieht, verunmöglicht allerdings ein Entgegenkommen der Schweiz, legale Wege in Aussicht zu stellen. So gibt es nur wenige Möglichkeiten, die diesem Anliegen entsprechen könnten. Die Austauschprogramme von *Nestlé* und der Firma *Rainbow Unlimited* gehen ansatzweise in diese Richtung. Wegen der sehr eingeschränkten Zahl von möglichen Nutzniessern sowie der sehr

kurzen Dauer der offerierten Praktika sind sie nicht wirklich als «legale Migrationswege» zu bezeichnen. Reale Alternativen zur irregulären Migration jedenfalls sind sie nicht.

Abgrenzung zur Internationalen

Zusammenarbeit (IZA)

Die Migrationspartnerschaften der Schweiz mit anderen Staaten unterliegen nicht einer direkten Verknüpfung mit den von der Internationalen Zusammenarbeit IZA verfolgten Zielen und Anliegen. Nigeria ist auch kein Schwerpunktland der DEZA, obwohl die Humanitäre Hilfe und Globalprogramme durchaus Teil des Engagements der Schweiz sind. Aus der Sicht der Akteurinnen und Akteure, die in die unterschiedlichsten Aktivitäten der Migrationspartnerschaft eingebunden sind, kann die IZA ein Instrument für die Ausgestaltung und Konkretisierung der Migrationspartnerschaft sein, jedoch darf keine Konditionalität daraus abgeleitet werden.⁶⁶

63 2015 importierte die Schweiz nigerianisches Rohöl im Wert von 462 Millionen Franken, exportierte aber lediglich Waren im Wert von 183 Millionen Franken nach Nigeria (Schweizerische Botschaft Abuja 2016).

64 Etwa 35 Prozent des weltweiten Ölhandels laufen gemäss NGO-Angaben über Schweizer Handelshäuser.

65 Als erstes afrikanisches Land hat Nigeria dem Pariser Club die Gesamtheit seiner Schulden zurückerstattet; am 21. April 2006 empfing der Club 4,5 Milliarden Dollar.

66 Die EKM vertritt die Ansicht, dass im Rahmen der IZA die Thematik von Migration zwar durchaus angesprochen werden soll bzw. kann, jedoch die Ziele der IZA nicht auf die Eindämmung der Migration ausgerichtet werden sollten. Siehe auch die Position der EKM zur Strategie des Bundes für die IZA (EKM 2019).

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen



5.1 Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria in der Praxis

Die EKM analysierte am Beispiel der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria die normativen Strukturen von Migrationspartnerschaften und die Vorstellungen, die diesen Strukturen zugrunde liegen. Sie konnte sich vor Ort einen vertieften Einblick in die Praxis verschaffen und beurteilt auf dieser Basis das Potenzial und die Schwächen von Migrationspartnerschaften.

Viele Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner schilderten der EKM-Delegation die schwierige sozioökonomische Situation, mit der sich die nigerianische Bevölkerung konfrontiert sieht. Im Fokus standen immer wieder die fehlenden Perspektiven für einen grossen Teil der Bevölkerung mit einem wachsenden Anteil an jungen Menschen. Doch auch weitere Probleme und Herausforderungen wurden angesprochen.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass

- die wirtschaftliche Situation schwierig und für viele Menschen Grund zur Sorge ist.
- es an Ausbildungsmöglichkeiten, an Arbeitsstellen, an attraktiven und / oder existenzsichernden Perspektiven fehlt.

- die Folgen der Militärdiktaturen auf das öffentliche Bildungssystem bis heute spürbar sind.
- Gewalt gegen Frauen weit verbreitet ist.
- Korruption noch weit verbreitet ist und sich durch die ganze Gesellschaft zieht.
- Konflikte – z. B. jene zwischen Hirten und Bauern, jene die von radikalisierten Boko-Haram-Kämpfern ausgeht oder jene zwischen rivalisierenden kriminellen Banden – in den vergangenen Jahren Tausende Menschenleben gefordert haben.
- es eine grosse Zahl von intern vertriebenen Menschen gibt, die in sehr prekären Situationen ihr Leben meistern müssen.
- aus der Perspektive des Migrierenden Migration oftmals als ein Ausweg aus einer schwierigen Situation gesehen wird.
- die zunehmend restriktive Migrationspolitik im «globalen Norden» die Möglichkeit einer sicheren Migration verhindert.
- ein Narrativ über die Risiken der irregulären Migration und über die Situation, welche nigerianische Migrantinnen und Migranten in Europa erwarten, fehlt.
- viele junge Frauen und Männer, die zurückkehren, aus ihren Familien und den lokalen Gemeinschaften ausgeschlossen werden.

- Menschenhandel insbesondere in informellen Wirtschaftssektoren zunehmend verbreitet ist.
- es stärker integrierte Programme braucht, die den Aspekten Prävention, Schutz und Strafverfolgung Rechnung tragen.
- es auch für eine Regierung mit guten Absichten eine grosse Herausforderung ist, die schwierige Lebenssituation vieler Menschen zu verbessern.

Die EKM-Delegation war zudem von der Zuversicht und Positivität vieler Menschen beeindruckt, die sie in Nigeria getroffen hat. Sie wollen dazu beitragen, der Bevölkerung Chancen zu eröffnen und Risiken der Migration zu mindern. Dabei stand weniger eine bessere Steuerung der Migration als vielmehr die Sicherheit und Würde der Menschen im Fokus.

Die Situation kann aus dieser Optik verbessert werden, indem

- die Armut reduziert und Perspektiven, im Land zu bleiben, geschaffen werden.
- Zugänge zu Bildung verbessert werden.
- junge Menschen selbstbestimmt und informiert migrieren (etwa mit *bottom-up*-Aufklärungskampagnen).
- Migrantinnen und Migranten bei Bedarf Schutz und psychosoziale Unterstützung erhalten.
- Familien erfahren, was mit Familienmitgliedern, die vermisst werden (*missing migrants*), geschehen ist.
- Staaten wie die Schweiz die reguläre Migration fördern bzw. die Visa-Systeme lockern (z. B. zu Ausbildungszwecken gekoppelt an Stipendien).
- Investitionen getätigt werden, mit denen Arbeitsplätze geschaffen werden.
- zwischen Nigeria und der Schweiz in praktisch-technischen Berufen oder in der Landwirtschaft ein Knowhow-Transfer stattfindet.
- Nigeria und die Schweiz im Bereich des Menschenhandels – als einem Bereich der international organisierten Kriminalität – enger zusammenarbeiten (Opfererkennung, Opferschutz, Zugang zur Justiz, Rechtshilfe).
- mit Blick auf die partnerschaftliche Migrationszusammenarbeit praxisorientierte wissenschaftliche Grundlagen erarbeitet werden.

5.1.1 Chancen und Risiken der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria

Die Analyse der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria verdeutlicht das Potenzial von Migrationspartnerschaften, zeigt aber auch Schwächen auf.

Chancen und Potenziale

Migrationspartnerschaften sind partizipativ: Sie sind auf Austausch und Interessenausgleich ausgelegt. Sie lassen es deshalb grundsätzlich zu, faire Aushandlungsprozesse auf Augenhöhe von einer nationalen auf eine bilaterale internationale Ebene auszuweiten.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit, der regelmässige Austausch und der angestrebte Interessenausgleich haben dazu geführt, dass die Schweiz in Nigeria als glaubwürdige und zuverlässige Partnerin wahrgenommen wird. Das Netzwerk, das sich im Rahmen der Migrationspartnerschaft gebildet hat und der *Goodwill*, welcher Nigeria der Schweiz entgegenbringt, kommt der Schweiz auch in anderen aussenpolitischen Bereichen zugute.

Eine weitere Stärke von Migrationspartnerschaften ist ihre inhaltliche Flexibilität. Sie macht es möglich, auf neue Herausforderungen angemessene Lösungen zu finden und die partnerschaftliche Zusammenarbeit nicht nur auf Projektebene, sondern auch auf institutioneller Ebene und auf der Ebene des Dialogs weiterzuentwickeln. Die Praxis zeigt, dass die involvierten Akteurinnen und Akteure die Möglichkeiten zu nutzen wissen, die sich aus der offenen inhaltlichen Formulierung der Zusammenarbeitsbereiche ergeben.

Das in der Broschüre des Bundes postulierte *Win-win-Konzept*⁶⁷ wurde in den letzten Jahren auf ein *Win-win-win-Konzept*⁶⁸ ausgeweitet. Dieses strebt nicht nur einen Interessenausgleich zwischen den beiden Staaten an, sondern rückt darüber hinaus die Interessen der Migrantinnen und Migranten im Partnerstaat in den Fokus der Zusammenarbeit. Die Erweiterung des Konzepts eröffnet in der Praxis neue Spielräume. So fördert die Schweiz vermehrt Institutionen, welche bestrebt sind, jungen Menschen in Nigeria Perspektiven zu eröffnen. Mit grossem Engagement bieten kleine NGOs tech-

67 Vgl. dazu, EJPD und EDA (2008).

68 Vgl. dazu, SEM (2018) sowie DEZA (2017).

nische und / oder psychosoziale Unterstützung an und leisten damit einen Beitrag, damit junge Nigerianerinnen und Nigerianer im Alltag Fuss fassen und sich eine Lebensgrundlage aufbauen können. Mit der Unterstützung dieser Projekte stärkt die Schweiz die Zivilgesellschaft. Notwendig sind darüber hinaus Strukturen, die es diesen zivilgesellschaftlichen Akteuren erlauben, sich zu vernetzen, auszutauschen, Erfahrungen weiterzugeben und ihre Anliegen in politischen Gremien einzubringen.

Auch die Wirtschaft könnte mehr dazu beitragen, die Bedürfnisse der Bevölkerung stärker in den Fokus der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zu rücken. Gerade global tätige Firmen dürften über das Potenzial verfügen, welches in den Bereichen Praktika (*internship*) und Berufslehre in Zukunft noch besser ausgeschöpft werden könnte.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass aus der Sicht der EKM das Potenzial noch längst nicht ausgeschöpft ist. Sie würde es darum begrüßen, wenn die beiden Staaten die Chancen künftig noch stärker nutzen würden: beispielsweise, indem vermehrt Projekte begünstigt würden, die darauf abzielen, in Nigeria durch Bildung, Weiterbildung sowie Schaffung von attraktiven Arbeitsplätzen Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs zu entwickeln. Oder auch, indem die Zivilgesellschaft stärker in die Umsetzung der Vorhaben einbezogen wird. Und schliesslich, indem das Instrument der Migrationspartnerschaft vermehrt zur Stärkung demokratischer Prozesse und einer menschenrechtsbasierten Politik genutzt wird.

Schwächen und Risiken

Bei vertiefter Betrachtung werden aber auch Schwächen sichtbar: Die diversen in die Partnerschaft mit Nigeria involvierten Ämter verfolgen die – nicht immer deckungsgleichen – Ziele und Vorgaben ihrer jeweiligen Departemente. Zwar findet auf der Ebene der Praxis eine Abgleichung der Interessen innerhalb der IMZ-Struktur statt. Selbst wenn die von der Schweiz finanzierten Projekte für sich genommen Sinn machen, entsteht von aussen gesehen der Eindruck, dass Projekte aufgrund sich ergebender Opportunitäten zustande kommen. Aufgrund budget-rechtlicher Vorgaben der Ämter und Departemente gibt es auch keinen einheitlichen Rahmenkredit, aus dem migrationsaussenpolitische Projekte und Aktivitäten finanziert werden. Ein solcher Kredit wäre wünschenswert, um die Mittel strategischer einzusetzen. Zudem müssten die multilateralen Aspekte stärker in den Fokus

gerückt und gezeigt werden, dass sich für eine erfolgreiche Migrationsaussenpolitik bilaterale und multilaterale Ebene (z.B. Compact on Migration) zwingend ergänzen.

Wünschbar wäre eine Gesamtstrategie des Bundesrates, die grundsätzliche Aussagen zu den Zielen der Migrationspolitik macht und die auch eine Erweiterung der Möglichkeiten und Spielräume legaler Migration aus Drittstaaten ins Auge fasst.

Die finanziellen Mittel der Schweiz für die Migrationsaussenpolitik sind eingeschränkt. Zudem steht die Schweiz in Konkurrenz zu anderen Akteuren in ähnlichen Tätigkeitsfeldern, die jedoch über viel umfangreichere Ressourcen verfügen. Die Schweiz sollte sich daher bei der Umsetzung der Projekte in Bereichen engagieren, in die sie ihre Stärken einbringen kann: in der Pflege des partnerschaftlichen Austauschs mit lokalen Partnern und in der Entwicklung innovativer Lösungsansätze.

Migrationspartnerschaften haben ein Transparenz-Problem: Die IMZ-Struktur, welche die Migrationsaussenpolitik der Schweiz koordiniert, weist bisher nicht aus, welche Projekte in den verschiedenen Migrationspartnerschaften umgesetzt werden, welche Ziele sie verfolgen und welche Wirkung sie entfalten. Mehr Transparenz wäre eine wichtige Voraussetzung, damit Migrationspartnerschaften – als Struktur und als Praxis – einer breiteren Öffentlichkeit bekannt und von dieser mitgetragen werden.

Die Mängel im nigerianischen Bildungswesen lassen sich nicht durch ein paar engagierte NGOs und Firmen beheben. Eine nachhaltige Verbesserung muss auch auf struktureller Ebene ansetzen. Die nigerianische Regierung ist sich durchaus bewusst, dass Perspektivlosigkeit eine der Hauptursachen für Migration ist und dass Bildung dazu beitragen kann, Möglichkeiten der sozialen Mobilität auch innerhalb des Landes zu schaffen. In der *National Migration Policy* ist Bildung deshalb ein wichtiges Querschnittsthema. Das ebenfalls in die IMZ-Struktur eingebundene Bundesamt für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF verfügt über das Knowhow zur Stärkung von Bildungsstrukturen. Langfristig müssten diese Strukturen auf institutioneller Ebene gestärkt werden, z. B. in Zusammenarbeit mit dem *Ministry of Education*.

Perspektiven im Bildungsbereich könnte die Schweiz auch schaffen, indem sie Visa-Bestimmun-

gen zu Ausbildungszwecken lockert und Stipendien anbietet.⁶⁹ Anlässlich des Besuches der EKM-Delegation im nigerianischen Aussenministerium wurde darauf hingewiesen, dass es ein wichtiges Zeichen wäre, wenn die Schweiz auch im Bereich der regulären Migration einen Interessenausgleich anstreben würde, indem Bildungsangebote für junge Nigerianerinnen und Nigerianern zur Verfügung gestellt würden.

Die wissenschaftlichen Grundlagen im Bereich der Migration weisen in Nigeria grosse Lücken auf, und viele Aktivitäten basieren auf spekulativen Annahmen. Im Rahmen der Migrationspartnerschaft wäre deshalb auch eine Zusammenarbeit im Bereich der Forschung wichtig. Anzustreben wären z. B. Forschungspartnerschaften mit Schweizer Forschungsinstitutionen – wie dem *Swiss Subsaharan Africa Migration Network*,⁷⁰ das durch das WBF unterstützt wird.⁷¹ Wichtig wäre zudem die Förderung des Wissenstransfers in die Gesellschaft und in die Politik.

5.2 Empfehlungen

Als migrationsaussenpolitisches Instrument haben sich Migrationspartnerschaften seit ihrer Verankerung in der schweizerischen Gesetzgebung stets weiterentwickelt. Ihr grosses Potenzial kann für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen zwei Staaten genutzt werden, die gemeinsam nach Lösungen auf die Herausforderungen der Migration als globalem Phänomen suchen und dadurch Prozesse in Gang setzen, die beide Seiten fordern. Selbst wenn sich diverse und durchaus auch widersprüchliche Spannungsfelder auftun, können auf der Ebene von konkreten Projekten, aber – noch mehr – auf der Ebene des Dialogs Anliegen bearbeitet werden, die für beide Staaten von Interesse sind.

Die Prozesse, die im Rahmen von Migrationspartnerschaften angestossen werden, können damit auf übergeordneter Ebene dazu führen, Migration

nicht nur aus einer innenpolitischen Perspektive, sondern aus einer Optik der Gesamtschau zu verstehen. Diese Sicht liegt unter anderem auch dem Globalen Migrationspakt zugrunde, an dessen Formulierung die Schweiz wesentlich beteiligt war. Während gerade Nigeria mit Blick auf ein umfassendes Verständnis von Migration selber eine entsprechende Migrationspolicy erarbeitet hat, werden in der Schweiz die diesbezüglichen Arbeiten eher zögerlich angegangen. Nicht zuletzt mit Blick auf die Agenda 2030, die eine «Verringerung von Ungleichheiten zwischen den Staaten» anstrebt und «durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik», «eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen erleichtern» will, könnten die positiven Erfahrungen, die im Rahmen von Migrationspartnerschaften gemacht werden, dazu beitragen, in Öffentlichkeit und Politik diesem Anliegen Nachdruck zu verleihen.

Folgende Empfehlungen hat die Kommission an ihrer Plenarsitzung vom 5. Dezember 2019 verabschiedet:

1 Migrationspartnerschaften weiterentwickeln

Neben einer sorgfältigen Prüfung, Migrationspartnerschaften auf andere Länder auszuweiten, bietet sich auch eine Vertiefung der bestehenden Partnerschaften an. In einzelnen Ländern sind die unterstützten Projekte relativ klein und überschaubar, ihre Wirkung eher begrenzt. Es wäre zu überlegen, ob es in einzelnen Ländern nicht sinnvoll wäre, sowohl thematisch wie auch vom Umfang her die Partnerschaften etwas intensiver zu gestalten.

2 Zivilgesellschaft einbeziehen und stärken

Das Beispiel von Nigeria hat die grosse Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Akteuren für die Umsetzung von Projekten aufgezeigt. Vielerorts sind zivilgesellschaftliche Strukturen noch im Aufbau begriffen. Eine Unterstützung dieser Strukturen, verbunden mit einem Erfahrungsaustausch unter den Akteuren, könnte zu einer Stärkung und Professionalisierung der darin involvierten Organisationen beitragen.

69 Die Eidgenössische Stipendienkommission für ausländische Studierende ESKAS etwa bietet jährlich weltweit Bundes-Exzellenz-Stipendien an, von denen auch nigerianische Studierende profitieren konnten.

70 Siehe dazu: <https://www.unine.ch/sfm/home/formation/ssam.html>.

71 Beeindruckt war die EKM-Delegation z. B. vom *Center for Migration Studies* an der Nnamdi Azikiwe Universität in Awka, welches faktenbasiert und anwendungsorientiert arbeitet und die Migrationspolitik Nigerias mitgestalten möchte.

3 **Kontinuität und stabile Strukturen für die Begleitung und Koordination der Aktivitäten vor Ort sicherstellen**

Eine erfolgreiche Umsetzung der Aktivitäten setzt genügend personelle Ressourcen voraus, die auch längerfristig Bestand haben und die auf bewährte Erfahrungen in der Praxis aufbauen können. Entsprechend ist vor Ort das Knowhow durch lokales Personal zu gewährleisten. Stabile Strukturen bieten die Grundlage für die Sicherung der Qualität der Zusammenarbeit.

4 **Sicherheit, Würde und Menschenrechte zum Querschnittsthema machen**

Sowohl die Schweiz als auch Nigeria sind am Thema der Sicherheit, Würde und Menschenrechte interessiert, wenn auch nicht immer aus derselben Perspektive. Das gemeinsame Interesse an dieser Thematik bietet die Grundlage, Menschenrechtsfragen, insbesondere auch die Stärkung der Rolle der Frauen, zum Querschnittsthema in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zu machen.

5 **Reguläre Migrationswege ermöglichen**

Die Bekämpfung der irregulären Migration sowie die Rückführung nigerianischer Staatsangehöriger sind zentrale Aktionsfelder im Rahmen der Partnerschaft der beiden Länder. Der Wunsch Nigerias, in geordneter Weise an den Globalisierungs- und Migrationsprozessen teilzunehmen, äusserte sich auch im Anliegen, dass reguläre Formen der Migration eingerichtet würden. In diesem Zusammenhang sollte die Schaffung von weiteren Möglichkeiten der legalen Migration (für eine beschränkte Zeit) geprüft werden.

6 **Wirtschaftliche Akteure stärker in die Verantwortung einbinden**

Eine nicht unbeachtliche Anzahl kleinerer und grösserer Schweizer Firmen unterhält in Nigeria eine Niederlassung oder ist auf eine andere Weise aktiv in diesem Land mit grossem wirtschaftlichen Potenzial. Jedoch sind bisher erst wenige wirtschaftliche Akteure in die Migrationspartnerschaft involviert. Ein stärkerer Einbezug, insbesondere mit Blick etwa auf das Bereitstellen von Praktikumsplätzen oder Lehrstellen könnte dem Anliegen, attraktive Perspektiven im Land selber schaffen zu können, entgegenkommen.

7 **Forschung und Reflexionsprozesse zu verschiedenen Aspekten der Migration fördern**

Die Forschungslage zum komplexen und vielschichtigen Thema Migration ist in Nigeria noch eher schwach. Eine Unterstützung, etwa auf der Ebene der Finanzierung von Forschungsprojekten, gemeinsamer Forschungsprogramme, des Austauschs von Fachleuten oder der Vergabe von Stipendien an dortige Forschende könnte zu einem besseren Wissensstand führen, der dazu beitragen kann, auf Herausforderungen im Migrationsbereich adäquater reagieren zu können.

8 **Die Migrationspartnerschaften mit multilateralen Formen der Zusammenarbeit ergänzen**

Die Erfahrungen, die die beiden Länder im Rahmen der Migrationspartnerschaft sammeln konnten, zeigen auf, dass Herausforderungen in diesem Bereich nie zwei Staaten alleine betreffen. Bilaterale Zusammenarbeit ist zwar sinnvoll und fruchtbar; in vielen Fällen bräuchte es jedoch ergänzende multilaterale Ansätze, um adäquate Lösungen zu finden.

5.3 Ausblick

Alle Empfehlungen zielen darauf hin, die Migrationspolitik aus einer Gesamtschau heraus neu zu denken. Mit der IMZ-Struktur wurde die Möglichkeit geschaffen, dass die verschiedenen Departemente den Austausch pflegen. Diese Struktur soll gewährleisten, dass die Schweiz gegen aussen eine einheitliche Migrationsaussenpolitik vertritt. Im Prinzip zeigt dies aber, dass Migration noch immer kein eigenständiges Thema ist, sondern jedes involvierte Amt aus seiner eigenen Logik heraus Projekte unterstützt. Es fehlen eigenständige Strukturen, Strategien, Kriterien und Budgets, die auf die spezifischen Interessen und Bedürfnisse der Partner in einer Migrationspartnerschaft ausgerichtet sind.

Bei der Entwicklung einer aus der Gesamtschau heraus konzipierten Migrationspolitik soll nicht einseitig darauf gebaut werden, Migration zu «verhindern», sondern auch «migrationsermöglichende» und humanitär-menschenrechtliche Ansätze mitzudenken. Es ist abzusehen, dass die Virulenz der Migrations- und Mobilitätsfragen in Zukunft sogar noch zunehmen wird. Ausserdem ist es offensichtlich, dass die bisherige Politik alleine nicht genügt. Sowohl die Freizügigkeit innerhalb der EU/EFTA wie auch die rigide Haltung gegenüber Drittstaaten werden mittel- und langfristig die Probleme nicht lösen, sondern eher verstärken. Daher wäre es an der Zeit, über Erweiterungen und neue Wege nachzudenken und diese in ersten Vorhaben und Schritten zu erproben. Europa scheint momentan an der Unfähigkeit, mit Migration und Mobilität jeder Art umzugehen, geradezu zu scheitern. Von Brexit bis zu den Wahlerfolgen rechtsnationaler Parteien zeichnet sich ab, dass die Spannungen zu enormen Verwerfungen, aber keinen Lösungen führen. Angesichts der enormen Bedeutung und der globalen Dimension von Migrationsfragen reicht deshalb eine reaktive Politik nicht aus.

Es ist dabei selbstverständlich hervorzuheben, dass es keine einfachen oder gar schnellen Lösungen geben kann. Aber das sollte nicht davon abhalten, neue Ansätze zu erproben. Die Migrationspartnerschaften böten eine Möglichkeit, die es zu nutzen gilt. Auf den Erfahrungen dieses Instruments aufbauend könnten auch die Anliegen, die im Globalen Migrationspakt und in der Agenda 2030 formuliert sind, in der Schweiz selbst vorangetrieben werden. In diesem Sinne würde es sich anbieten, dass die Schweiz eine Migrationsstrategie entwickelt, die längerfristig darauf angelegt ist, innen- mit aussenpolitischen Aspekten zu verknüpfen.

6. Anhang

6.1 Literatur- und Quellenverzeichnis

Abulafia, David (2011): *The Great Sea: A Human History of the Mediterranean*. London: Allen Lane.

Adepoju, Aderanti and Arie Van der Wiel (2010): *Seeking Greener Pastures Abroad. A Migration Profile of Nigeria*. Ibadan, Nigeria: Safari Books.

Angenendt, Steffen (2012): *Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit*. Berlin. Stiftung Wissenschaft und Politik. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S25_adt.pdf, (05.02.2020).

Der Bundesrat (2015): *Migrationspartnerschaften. Kontrolle und Evaluation; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3858*, Juni 2015. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-07-01/ber-br-po-123858-d.pdf>, (04.02.2020).

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2017): *Website – Migrationspartnerschaften*. <https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/themen/migration/migrationsdialog/migrationspartnerschaften.html>, (05.02.2020).

Edo Returnee Report: *Monthly Analysis of victims of irregular migration and human trafficking. MMDP Coordination Matrix, 2018 Roundtable on Migration: Finding Common Ground. Investigating the impact of attitudinal factors in the prevention of human trafficking an irregular migration. Proposal for a baseline study*.

Eidgenössische Migrationskommission EKM (2019): *Die Ausrichtung der IZA ist nicht zielführend. Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission zu den Bundesbeschlussentwürfen und zum erläuternden Bericht zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024*. <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/aktuell/stellungnahmen/2019/2019-09-02.html>, (05.02.2020).

Eidgenössische Migrationskommission EKM (2021): *Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria. Bericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM*. <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/studien.html>, (26.01.2021).

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2011): *Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit*. Bern, Februar 2011. [\[menschliche-sicherheit/bericht-internationale-migrationszusammenarbeit_de.pdf\]\(https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/Broschuere_Migrationspartnerschaften_08_de.pdf\), \(11.01.2021\).](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-</p>
</div>
<div data-bbox=)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2008): *Migrationspartnerschaften*. Oktober, 2008. https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/Broschuere_Migrationspartnerschaften_08_de.pdf, (11.01.2021).

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2016). *Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsaussenpolitik. Schlussbericht vom 30. November 2016*. Erarbeitet durch econcept AG. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-04-07/161130-evaluation-imz-econcept-schlussbericht.pdf>, (01.02.2020).

Federal Republic of Nigeria (2015): *National Migration Policy 2015*. International Organization for Migration IOM. https://publications.iom.int/system/files/pdf/national_migration_policy_2015.pdf, (07.02.2020).

Frouws, Bram and Yermi Brenner (2019): *A persisted reality: the role of corruption in mixed migration*. Mixed Migration Centre, 28 June 2019. <http://www.mixedmigration.org/articles/a-persistent-reality-the-role-of-corruption-in-mixed-migration/>, (05.02.2020).

Hathaway, James C. (1992): *The Emerging Politics of Non-Entrée*. *Refugees* 91: 40–41.

humanrights.ch (2010): *Todesfall bei einer Zwangsausschaffung*. <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/asyl/umsetzung/ausschaffungshaftling-stirbt-zwangsausschaffung?search=1>, (03.02.2020).

International Organization for Migration IOM (2017): *Human trafficking through the central mediterranean route: data, stories and information collected by the International Organisation for Migration*. https://italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/IOMReport_Trafficking.pdf, (02.12.2020).

Laenderdaten.info (2018): *Korruption in Nigeria*. <https://www.laenderdaten.info/Afrika/Nigeria/korruption.php>, (02.02.2020).

- Lavenex, Sandra (2019): Externalisierung der Schutzverantwortung: Ausdehnung oder Aushöhlung des internationalen Flüchtlingsregimes? *terra cognita* 35: 18–22. http://www.terra-cognita.ch/fileadmin/user_upload/terracognita/documents/Terra_Cognita_35-19.pdf, (04.02.2020).
- Maastricht Graduate School of Governance (2015): Independent Evaluation of Swiss Migration Partnerships: Final Report, 6 February 2015. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-07-01/mgmt-response-e.pdf>, (04.02.2020).
- Medici, Gabriela, Stefan Schlegel und Anna Stünzi (2013): Partnerschaftliche Instrumente in der Migrationsaussenpolitik. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Zuwanderung? *foraus-Diskussionspapier* Nr. 17, August 2013. https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2013/08/foraus-Partnerschaftliche_Instrumente_in_der_Migrationsaussenpolitik.pdf, (05.02.2020).
- Mixed Migration Centre MMC (2019): Quarterly Mixed Migration Update Q3 2019: West Africa. <http://www.mixedmigration.org/wp-content/uploads/2019/10/qmmu-wa-q3-2019.pdf>, (05.02.2020).
- Molenaar, Fransje, Tubiana Jérôme and Clotilde Warin (2018): Caught in the middle. A human rights and peace-building approach to migration governance in the Sahel. CRU Report. Clingendael (Netherlands Institute for International Relations).
- Ochsenbein Gaby und Jessica Dacey (2010): Asylbewerber aus Nigeria: Kritik an Migrationschef. SWI, Swissinfo.ch. <https://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/asylbewerber-aus-nigeria-kritik-an-migrationschef/8758334>, (04.02.2020).
- Page, Steve (2015): Le Nigéria et la Suisse, des affaires d'indépendance. Commerce, diplomatie et coopération 1930–1980. Bern: Peter Lang.
- Pathfinders Justice Initiative (2019). Nigeria: Human Trafficking Factsheet, November 2019 <http://pathfindersji.org/nigeria-human-trafficking-factsheet/>, (02.02.2020).
- Reslow, Nastasja (2017): Old wine in new wine-skins? The EU's Migration Partnership Framework. Hamburg: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V. <http://www.juwiss.de/137-2017/>, (02.02.2020).
- Schweizerische Botschaft Abuja (2016): Nigeria: Wirtschaftsbericht, Dezember 2016.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2011): Memorandum of Understanding zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Nigeria über den Abschluss einer Migrationspartnerschaft. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/bilaterales/keine-sr-nr/20110214-mou-NGA-d.pdf>, (05.02.2020).
- Staatssekretariat für Migration SEM (2014): Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Müller Philipp 11.3062 vom 8. März 2011. Wirksamkeit und Kosten der Rückkehrhilfe. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-06-10/ber-po-mueller-11-3062-d.pdf>, (02.02.2020).
- Staatssekretariat für Migration SEM (2018): Website – Migrationspartnerschaften (Stand 12.08.2018). <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/migrationspartnerschaften.html>, (05.02.2020).
- Staatssekretariat für Migration SEM (2019a): Website – Migrationspolitik (Stand 20.11.2019). <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/weltweite-migration/migrationspolitik.html>, (05.03.2020).
- Staatssekretariat für Migration SEM (2019b): Focus Nigeria: Profil de l'Etat d'Edo. Bern. 22.03.2019. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/herkunftslander/afrika/nga/NGA-edo-profil-f.pdf>, (05.03.2020).
- Staatssekretariat für Migration SEM (2019c): Focus Nigeria: Etat d'Edo, émigration et retour. Bern. 22.3.2019. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/herkunftslander/afrika/nga/NGA-edo-emigration-rueckkehr-f.pdf>, (05.03.2020).
- Statista (2019): Nigeria: Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen von 1990 bis 2018 und Prognosen bis 2024. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/322015/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-von-nigeria/>, (04.02.2020).
- Stauffer, Beat (2019): Maghreb, Migration und Mittelmeer. Zürich: NZZ-Libro.
- The Berne Initiative (2004): Managing International Migration through International Cooperation. The International Agenda for Migration Management, Conference 16–17 December 2004, Berne, Switzerland. https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/berne/Berne_II_Chairmans_Summary.pdf, (16.01.2020).
- UNDP-Report (2019): Scaling Fences: Voices of Irregular African Migrants to Europe, October 2019. <https://news.un.org/en/story/2019/10/1049641>, (05.05.2020).

UNICEF (2014): Migration Profiles: Nigeria. <https://esa.un.org/migmgprofiles/indicators/files/Nigeria.pdf>, (05.02.2020).

Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Nordamerika vom 25. November 1850, SR 0.142.113.361.

Internetquellen

Swiss Subsaharan Africa Migration Network, <https://www.unine.ch/sfm/home/formation/ssam.html>, (05.03.2020).

Wikipedia, https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesstaaten_Nigerias#/media/Datei:Nigeria-karte-politisch.png, (05.02.2020).

6.2 Liste der Mitglieder der EKM-Delegation

Folgende Personen waren Teil der Delegation, die im April/Mai 2019 in Nigeria weilte:

- Walter Leimgruber, EKM-Präsident, Delegationsleiter
- Fiammetta Jahreiss, EKM-Vizepräsidentin bis Ende 2019
- Martina Caroni, Mitglied der EKM bis Ende 2019
- Andrea Lanfranchi, Mitglied der EKM
- Inés Mateos, Mitglied der EKM
- Dragica Rajčić Holzner, Mitglied der EKM bis Ende 2019
- Simon Röthlisberger, Mitglied der EKM bis Ende 2019
- Iris Seidler-Garot, Mitglied der EKM
- Simone Prodoliet, Geschäftsführerin
- Sibylle Siegwart, stv. Geschäftsführerin
- Pascale Steiner, wissenschaftliche Mitarbeiterin



6.3 Abkürzungsverzeichnis

AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit, EDA	MRC NAPTIP	Migrants Ressource Center National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons
AsylG	Asylgesetz	NCFRMI	National Commission for Refugees, Migrants and IDP's
AU	Afrikanische Union	NDLEA	National Drug Law Enforcement Agency
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer	NGO	Nichtregierungsorganisation
AVRR-Programm	Assisted Voluntary Return and Reintegration-Programm	NIS	National Immigration Service
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge	NPS	Nigerian Prison Service
BFM	Bundesamt für Migration	PA-IV	Politische Abteilung IV im EDA (heute AMS)
CISLAC	Civil Society Legislative Advocacy Center	PD	Politische Direktion
CYID	Center for Youth Integrated Development	PiR	Protection in the Region (Instrument der schweizerischen Migrationsaussenpolitik)
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten	PPP-Projekte	Public-Private-Partnership Projekte
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
DV	Direktion für Völkerrecht	SEM	Staatssekretariat für Migration
ECOWAS	Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft	SEYP	Society for the Empowerment of Young Persons
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	SIYB	Start and Improve your Business
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation	SSI	Service Social International
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	UN	United Nations
EKM	Eidgenössische Migrationskommission	UNDP	United Nations Development Programme
ELSBDS	Enhancing Land and Sea Border Data Systems in Nigeria	UNHCR	Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen
ETAHT	Edo Taskforce Against Human Trafficking	UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
EU	Europäische Union	WACOL	Woman's Aid Collective
EUTF	EU Emergency Trust Fund for Africa	WBF	Staatssekretariat für Wirtschaft, Bildung und Forschung
fedpol	Bundesamt für Polizei		
IDP	Intern Vertriebene		
IKRK	Internationales Komitee Rotes Kreuz		
IMZ-Struktur	Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit		
IOM	Internationale Organisation für Migration		
JTC	Joint Technical Committee		
MGSoG	Maastricht Graduate School of Governance		
MIDAS	Migration Information and Data Analysis System		
MoU	Memorandum of Understanding		

6.4 Karte von Nigeria

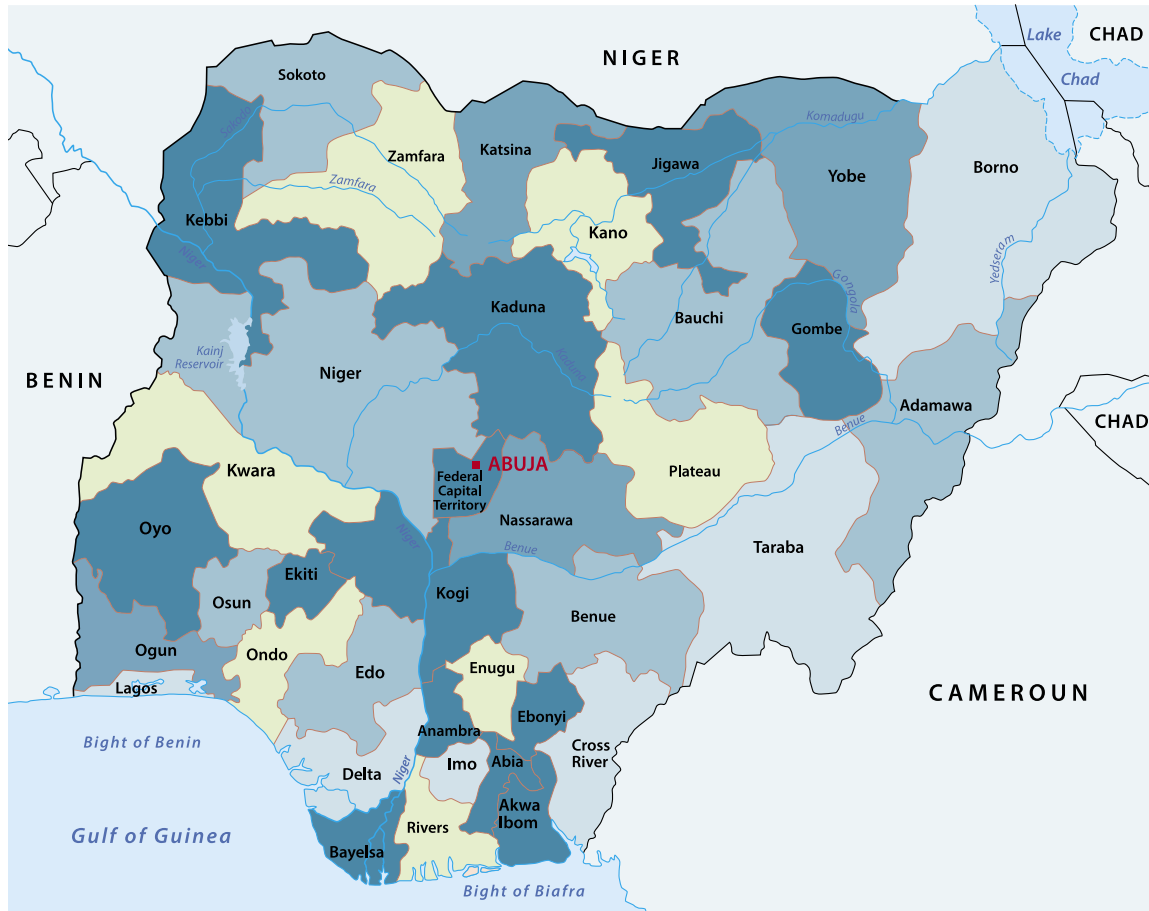


Abbildung 5: Bundesstaaten von Nigeria.⁷²



⁷² https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesstaaten_Nigerias#/media/Datei:Nigeria-karte-politisch.png

Le partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigéria

Potentiel et risques



Rapport succinct de la Commission fédérale des migrations CFM

Janvier 2021



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale des migrations CFM

Impressum

Éditrice

Commission fédérale des migrations CFM,
Quellenweg 6, CH-3003 Berne-Wabern, www.ekm.admin.ch

Rédaction du rapport

Simone Prodolliet, Pascale Steiner, Walter Leimgruber et Martina Caroni

Rédaction du rapport succinct

Sabine Zurschmitten, Simone Prodolliet et Sibylle Siegwart

Images

© CFM

Graphisme et impression

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Distribution

OFCL, Vente des publications fédérales, CH 3003 Berne
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.937 f

© CFM/janvier 2021

01.21 400 860480836

Préface

La migration a longtemps été considérée comme une question de politique intérieure. Nombreux sont encore les politiques qui pensent que l'immigration et l'émigration sont des sujets de souveraineté étatique. La réalité, pourtant, est plus complexe. Quelle voix ont les pays d'origine et de retour des migrants ? Qu'advient-il des critiques de ces pays à l'encontre du traitement réservé aux migrants sur les routes de l'exil, à leur arrivée dans le pays d'accueil, ou lors d'un rapatriement ? Ou encore lorsque, à l'inverse des pays européens, ils ne voient pas la migration comme un problème ? Autant de raisons qui font qu'un pays atteint rapidement ses limites s'il fait cavalier seul. Ces limites dérangent et suscitent un malaise, alimentant en Occident des revendications politiques pour fermer les frontières, voire pour construire des murs. Certains élus souhaitent contraindre les pays « mauvais élèves » à coopérer en réduisant l'aide consentie ou par d'autres moyens. Mais, là encore, la réalité est nettement plus complexe. De nombreux pays de provenance ne touchent pas d'aide, tandis que d'autres sont des acteurs-clés d'instances régionales ou internationales qui sont importantes pour la Suisse dans d'autres domaines.

Dans ce contexte, le partenariat migratoire se présente, pour la Suisse, comme un moyen d'aborder les défis posés par la migration et le retour au pays avec les gouvernements concernés. Dans ce rapport, la Commission fédérale des migrations CFM se penche sur cet instrument peu connu du public et souvent perçu dans une dimension réductrice, limitée à la question du retour des requérants d'asile. S'appuyant sur les constats de visites exploratoires au Kosovo et au Nigéria, mais aussi sur des rapports, des évaluations et des entretiens auprès de nombreux acteurs impliqués, la Commission fait ici le point sur les forces et les faiblesses des partenariats migratoires, puis sur les pistes de développement envisageables pour cet instrument.

La Suisse, petit pays au cœur de l'Europe, est tributaire de la coopération internationale de nombreux partenaires, au niveau bilatéral comme multilatéral. Notre pays s'est ainsi forgé une longue tradition dans la recherche de solutions diplomatiques. Un vieux credo qui n'a rien perdu de son actualité et qui suscite aujourd'hui un intérêt croissant, même dans un domaine tel que la politique

migratoire, où la diplomatie ne jouait jusque-là qu'un rôle mineur. En effet, la migration concerne toujours une pluralité d'États, que ce soit en leur qualité de pays d'origine, de transit ou de destination. Devenue un enjeu global, la migration doit donc se négocier sur la scène diplomatique internationale. Or, le rapport le montre, des pistes de solutions existent pour les problèmes et questions qui se posent. Des pistes qui font intervenir, non seulement les autorités concernées, mais aussi les ONG et les organisations internationales présentes dans les différents pays, de même que les économies locales et la société civile, tous jouant un rôle déterminant dans la façon d'aborder la migration.

La CFM adresse ses vifs remerciements aux autorités suisses – sur le territoire national comme dans les pays visités – et tout particulièrement à Jolanda Pfister Herren, attachée migratoire à Abuja –, aux autorités nigériennes, aux experts et aux acteurs économiques et sociaux impliqués, ainsi qu'aux organisations internationales consultées, pour leur soutien et leur promptitude à partager leurs savoirs et leurs expériences.

Walter Leimgruber,
Président de la Commission
fédérale des migrations CFM

Table des matières

1.	Introduction	5
2.	L'instrument du partenariat migratoire	7
2.1	Typologie historico-juridique	7
2.2	« Prendre en compte toutes les dimensions de la migration »	8
2.3	Niveaux de coopération partenariale	8
3.	Le partenariat migratoire Suisse–Nigéria	10
3.1	Le partenariat migratoire Suisse–Nigéria : genèse	10
3.2	Activités et projets réalisés dans le cadre de la coopération partenariale Suisse–Nigéria	11
3.2.1	Retour : aide au retour et réintégration	12
3.2.2	Prévention : sensibilisation et recherche de pistes alternatives	14
3.2.3	Formation et encouragement de la migration régulière	15
3.2.4	Renforcement des capacités : surveillance des frontières, gestion des flux migratoires et échanges dans le cadre de la coopération policière	16
3.2.5	Protection : migrants et déplacés internes	17
3.2.6	Dialogue : politique en matière de droits humains et de promotion de la paix	17
4.	Conflits d'intérêts : observations et appréciations du partenariat migratoire Suisse–Nigéria	18
4.1	Hétérogénéité des intérêts entre les pays d'origine, de transit et de destination	18
4.1.1	Le Nigéria : pays d'origine, de transit et de destination	20
4.1.2	Mobilité inter-étatique en Afrique et migration extracontinentale	21
4.1.3	Autorités, candidats à la migration et « exploitants » de migrants : enjeux	21
4.1.4	Autorités, organisations internationales et initiatives citoyennes	22
4.1.5	Politique migratoire : enjeux liés aux droits humains et à la politique de paix	23
4.1.6	Migration et développement économique	23
5.	Conclusions et recommandations	25
5.1	Le partenariat migratoire Suisse–Nigéria dans la pratique	25
5.1.1	Partenariat migratoire Suisse–Nigéria : opportunités et risques	26
5.2	Recommandations	28
5.3	Perspectives	30
6.	Annexes	31
6.1	Bibliographie et sources	31
6.2	Liste des membres de la délégation de la CFM	33
6.3	Liste des abréviations	33
6.4	Carte géographique du Nigéria	35

1. Introduction



Dans un monde globalement interconnecté, le phénomène de la migration a gagné en complexité. Les motifs d'exil se sont multipliés, les États se trouvant de plus en plus confrontés à des flux migratoires multiformes, dits *flux mixtes*. Dans ce contexte, la politique migratoire ne peut plus se concevoir dans une perspective mono-étatique, mais doit s'inscrire dans une optique globale. En un mot, les défis de la politique migratoire ne peuvent plus être relevés unilatéralement.

C'est dans cette optique que la Commission fédérale des migrations CFM a élargi, ces dernières années, le spectre thématique de ses travaux. Ceux-ci ne se limitent plus aux sujets de préoccupation classiques nationaux, mais embrassent désormais la migration dans sa dimension internationale. En 2014, la Commission s'est ainsi attachée à définir des stratégies pour répondre adéquatement au défi de la protection des personnes déplacées au niveau international. Elle s'est également intéressée aux articulations qui existent entre la politique migratoire intérieure et extérieure, en prêtant une attention particulière au (tout jeune) instrument du partenariat migratoire, dont l'inscription dans la loi fédérale sur les étrangers ne remonte qu'à 2008. Depuis, la Suisse a signé des mémorandums d'entente avec plusieurs pays. En 2012, une délégation de la CFM s'est rendue à Pristina sur in-

itation de l'Ambassadrice suisse au Kosovo pour se faire un aperçu des projets et activités déployés dans le cadre du partenariat signé avec ce pays. Puis, au printemps 2019, une délégation de la CFM s'est déplacée au Nigéria, où elle a pu appréhender plus précisément l'application concrète de cet accord, le qualifiant par ailleurs de particulièrement concluant.

L'intérêt particulier de la CFM pour le partenariat migratoire Suisse-Nigéria tient au fait qu'il s'appuie sur des relations bilatérales établies de longue date et qu'il est généralement reconnu comme une réussite, l'État nigérian en faisant également l'éloge. Le déplacement au Nigéria devait permettre à la délégation de se faire une idée concrète des modalités d'application d'un partenariat migratoire et, par le dialogue avec divers acteurs impliqués, de mieux en cerner les opportunités et les risques.

La délégation de la CFM, conduite par son président Walter Leimgruber, s'est rendue au Nigéria du 26 avril au 5 mai 2019¹. La visite l'a menée à Abuja, Lagos et Benin City, où ses membres ont pu s'entretenir avec des acteurs étatiques, non-étatiques et des experts locaux. En amont du

1 Cf. en annexe, la liste des participants de la CFM.

voyage, des entretiens ont également été conduits en Suisse, auprès des spécialistes des différents départements et offices impliqués dans le partenariat.

Le présent rapport rend compte des échanges menés au Nigéria autour du partenariat migratoire, tout comme des entretiens réalisés en Suisse. Il met en exergue le potentiel, les créneaux de développement, mais aussi les faiblesses et les risques que présente cet instrument de politique migratoire extérieure².

Le chapitre 2 propose une typologie historique et juridique des instruments de politique migratoire extérieure et revient sur les différentes lectures possibles du phénomène migratoire, selon qu'on se place dans une perspective de politique intérieure ou dans une perspective globale. Enfin, ce chapitre présente succinctement les divers niveaux de coopération qu'implique un tel partenariat, ainsi que les différents organes et structures qui sous-tendent la coopération internationale en matière de migration, à la lumière de l'exemple nigérian.

Le chapitre 3 revient sur la genèse du partenariat migratoire Suisse–Nigéria. Partant de la priorité qui était initialement, pour la Suisse, de réagir à l'afflux croissant de requérants d'asile nigériens sur son territoire, il présente les champs de coopération ouverts par la suite au fur et à mesure des projets réalisés. Les différents axes thématiques sont abordés à la lumière des activités que la délégation a pu suivre sur le terrain.

Le chapitre 4 revient sur les intérêts divergents que soulève la migration au Nigéria, et qui compliquent l'action sur le terrain. Des enjeux contradictoires qu'il faut savoir dénouer pour décider de la voie à suivre.

Le cinquième et dernier chapitre présente succinctement les conclusions qui se dégagent des entretiens et observations menés au Nigéria, avant de formuler des recommandations à partir de l'analyse du partenariat migratoire Suisse–Nigéria et d'en esquisser quelques perspectives.

2 Pour une présentation circonstanciée du partenariat migratoire signé entre la Suisse et le Nigéria, voir le rapport « *Die Migrationspartnerschaft Schweiz-Nigeria* » de la Commission fédérale des migrations, 2021.

2. L'instrument du partenariat migratoire



2.1 Typologie historico-juridique

Les questions de l'entrée et du séjour sur le territoire, tout comme celle de l'établissement de ressortissants étrangers et d'apatrides font partie des domaines politiques réservés à la souveraineté des États. Autrement dit, les obligations internationales n'existent, dans ces domaines, que si les États s'engagent délibérément à les tenir.³

Si l'on retrace la politique migratoire bilatérale de la Suisse jusqu'à ses sources au XIX^e siècle,⁴ on constate que les intérêts poursuivis dans ce domaine ont évolué au fil des décennies. Alors que l'enjeu était surtout, à l'origine, de garantir l'égalité de traitement des ressortissants suisses établis à l'étranger, l'intérêt s'est ensuite focalisé sur l'approvisionnement en main-d'œuvre de l'industrie et du secteur des services, puis sur le rapatriement d'immigrés en situation irrégulière⁵. Cette optique initialement égocentrique cède aujourd'hui le pas à une approche plus partenariale, qui se traduit

par la création de nouveaux instruments formels de coopération bilatérale en matière de politique migratoire. Cette évolution tient entre autres au fait que les pays d'origine attendent désormais des contreparties en échange de leur bonne volonté à coopérer sur les questions migratoires⁶.

Les instruments de la politique extérieure en matière de partenariat migratoire se distinguent par différents contenus et degrés de formalisation. Tandis que *le dialogue migratoire bilatéral* se borne à donner un cadre à l'échange régulier d'informations sur la migration, l'*accord de réadmission* constitue un engagement international régissant les modalités d'exécution, la procédure et les délais applicables au renvoi dans leur pays d'origine ou de provenance de ressortissants en situation irrégulière. L'*accord migratoire* va un peu plus loin en définissant, outre les modalités d'exécution des renvois, les conditions de séjour et d'admission des ressortissants d'États tiers, ainsi que le cadre de coopération entre les autorités des États signataires.

L'instrument le plus abouti de la politique suisse en matière de migration est le *partenariat migratoire*, mentionné pour la première fois dans la loi fédérale

3 Force est de constater que les instruments de coopération multilatérale sont difficiles à mettre en œuvre dans le domaine des migrations, d'où leur rôle plutôt marginal.

4 Cf. le Traité d'amitié, de commerce et d'établissement conclu par la Suisse et les États-Unis en 1850.

5 À savoir, les personnes qui n'obtiennent ni l'asile politique, ni une admission provisoire et celles dont l'admission provisoire a été levée.

6 Cf. sur ce point : Medici et al. (2013).

rale sur les étrangers en 2008, à l'art. 100, al. 1, phrase 1, LEtr. Par cet article, mandat était donné au Conseil fédéral de « promouvoir la conclusion de partenariats migratoires bilatéraux avec d'autres États ». Le partenariat migratoire est un instrument très souple, dont le contenu peut se négocier en fonction d'intérêts spécifiques pour permettre une coopération ciblée dans le cadre de projets, de programmes ou même d'autres accords. Sa souplesse se reflète aussi dans le fait que tous les partenariats migratoires signés par la Suisse à ce jour ont été formalisés par un protocole d'entente [dit *Memorandum of Understanding (MoU)*]⁷. À la lecture de ces protocoles, il apparaît clairement que ceux-ci ont été pensés pour servir de support à une coopération plus large, sans créer toutefois d'obligations légales, ni manifester de volonté d'être lié par un instrument de droit international. La conclusion d'un partenariat migratoire formalisé par un MoU ne nécessite pas, du reste, le consentement préalable de l'Assemblée fédérale ; ne constituant pas un accord de droit international, il n'est dès lors pas soumis au référendum en matière de traités internationaux.

Bien que l'objectif déclaré d'un partenariat migratoire soit d'entendre les préoccupations des deux États signataires, au sens d'une coopération partenariale, cet instrument a vu le jour dans le contexte de l'instauration d'une « gestion des migrations » (voulue par la Suisse)⁸, dont le but central était de pouvoir rapatrier les « étrangers tenus de quitter le pays »⁹. Dans la perspective de la Suisse, les enjeux prioritaires sont ici la réadmission, l'aide au retour, la politique en matière de visas ou encore la lutte contre la migration irrégulière. Par contre, les priorités des États partenaires portent davantage sur la lutte contre la traite des êtres humains, le renforcement des capacités des autorités de migration, la création de conditions plus favorables aux investissements de la diaspora, ou encore la promotion de l'État de droit et de la réconciliation. Le partenariat migratoire a ceci de particulier qu'il vise, à travers la coopération et le dialogue, à trouver un juste équilibre entre les intérêts en présence. C'est là toute la force de cet instrument.

2.2 « Prendre en compte toutes les dimensions de la migration »

Si on l'observe à la lumière du partenariat migratoire conclu avec le Nigéria, la politique migratoire extérieure de la Suisse se caractérise, dans sa mise en œuvre, par une répartition fonctionnelle des rôles entre les différents acteurs impliqués. Le DFJP agit notamment à travers le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et l'Office fédéral de la police fedpol. Le SEM s'engage sur divers aspects de gouvernance migratoire, tels que la traite et le trafic d'êtres humains, la formation professionnelle, la réintégration sociale, le retour et le contrôle aux frontières. Pour sa part, la fedpol se concentre sur la formation des autorités de police nigérianes et sur la tenue d'échanges réguliers entre spécialistes du crime organisé. Les priorités thématiques du DFAE portent sur les droits de l'homme, la sécurité humaine, la coopération au développement et l'aide humanitaire, notamment en matière de déplacements forcés de populations. L'objectif est de se doter d'une politique migratoire extérieure « cohérente et globale », qui « aborde la migration sous toutes ses facettes », encourage une approche partenariale et « prenne en considération les intérêts de tous les acteurs concernés ».

2.3 Niveaux de coopération partenariale

Le partenariat migratoire comprend trois niveaux de coopération qui sont : le dialogue migratoire, la coopération interinstitutionnelle et le déploiement de projets concrets.

Dialogue migratoire bilatéral

Le dialogue migratoire permet, par des échanges réguliers entre les autorités des États partenaires, de mettre à plat les intérêts respectifs, de rechercher ensemble des pistes de solution et de développer des stratégies concertées. Il comprend une double dimension opérationnelle et stratégique¹⁰.

Coopération interinstitutionnelle en matière de migration : la migration dans sa dimension globale

Vue dans son ensemble, la migration est un phénomène complexe. Il faut donc tenir compte des réalités très diverses qu'il recouvre. D'où la nécessité en matière de migration d'une approche

7 La Suisse est liée par un partenariat migratoire avec les États suivants : la Bosnie et Herzégovine (2009), la Serbie (2009), le Kosovo (2010), le Nigéria (2011), la Tunisie (2012) et le Sri Lanka (2018).

8 À noter que l'*Initiative de Berne*, lancée par l'ODR en 2004, visait déjà à favoriser la coopération interétatique en matière de gestion des migrations.

9 Les accords de réadmission négociés étaient trop fortement axés sur les intérêts de la Suisse et, donc, voués à l'échec.

10 Cf. SEM (2014).

interdépartementale qui garantisse la cohérence politique des actions menées par les différents offices fédéraux. Ce constat a débouché sur la mise en place, en 2011, d'une structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (dite : structure IMZ¹¹), chargée de coordonner la politique migratoire extérieure de la Confédération, ainsi que les activités déployées dans le cadre des partenariats migratoires¹². Ce dispositif de coopération interdépartementale réunit notamment les services fédéraux suivants :

- DFAE : Direction politique (DP), Direction du développement et de la coopération (DDC) ; Direction des affaires européennes (DAE) ;
- DFJP : Secrétariat d'État aux migrations (SEM), Office fédéral de la police fedpol ;
- DEFR : Secrétariat d'État à l'économie (SECO)¹³.

En juin 2015, suite à un postulat politique, les partenariats migratoires ont fait l'objet d'une évaluation externe¹⁴. Le rapport d'évaluation dresse un bilan globalement positif de cet instrument, qui s'est notamment traduit par une amélioration de la coopération entre les différents services fédéraux et, partant, par une plus grande cohérence politique. En 2017, la structure IMZ a été revue à la lumière des recommandations dudit rapport d'évaluation, étant précisé que l'évaluation n'examinait pas le fonctionnement concret des partenariats migratoires dans les États parties concernés.

Une politique migratoire cohérente à l'échelle suisse ?

C'est dans les années 1990 que naît la coopération entre les différents départements, dans le cadre des programmes d'aide au retour et de reconstruction de l'ex-Yougoslavie. Cette coopération s'est fortement développée structurellement au cours des dernières années ; elle est aujourd'hui coordonnée par la Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure

IMZ). Celle-ci s'attache notamment à mettre en accord les activités des différents acteurs concernés, tout en associant l'ensemble des départements impliqués aux dialogues menés avec les États partenaires. Le groupe de travail IMZ reçoit et examine les propositions de projets déposées par les services fédéraux qui y sont représentés. La diversité des enjeux poursuivis, comme des champs d'action des services fédéraux impliqués se reflète tant dans les propositions de projet soumises¹⁵ que dans l'affectation des moyens alloués.¹⁶ Les projets financés au titre du partenariat migratoire conclu entre la Suisse et le Nigéria se chiffrent à près d'un million de francs par an¹⁷. Ce partenariat, qui est parfois qualifié d'exemplaire en Europe, se heurte néanmoins à certaines limites : d'une part, les autorités suisses ont une marge de manœuvre très réduite pour intervenir sur l'ouverture de voies légales de migration – qui est pourtant un enjeu politique clé pour les États partenaires. Les conditions d'admission des ressortissants d'États tiers demeurent ainsi très restrictives pour les travailleurs peu ou moyennement qualifiés. D'autre part, les possibilités de financement de projets de coopération internationale en matière de migration sont modestes et mériteraient d'être renforcées.

Enfin, quoique la structure organisationnelle apparaisse en principe bien pensée, l'hétérogénéité des mandats politiques et légaux des différents acteurs impliqués en Suisse fait que chacun poursuit ses propres objectifs ; leur coordination pourrait donc être améliorée. Reste qu'en l'absence d'une politique migratoire définie au niveau exécutif qui, outre fixer des objectifs communs, explore aussi de nouvelles possibilités de migration légale, la marge de manœuvre de la politique migratoire extérieure reste peu extensible.

11 De l'allemand, *internationale Migrationszusammenarbeit* (IMZ).

12 La structure IMZ comprend un comité de présidence, un comité pour la coopération en matière de migration internationale (comité IMZ) et des groupes de travail IMZ (par exemple le groupe de travail « Afrique de l'Ouest », dont fait partie le Nigéria.) Pour une présentation détaillée de la structure IMZ, se reporter au rapport de la CFM « *Die Migrationspartnerschaft Schweiz-Nigeria* » (2021), ainsi que DFAE (2011).

13 Le DEFR (SECO) est, lui aussi, associé aux travaux de coopération migratoire avec le Nigéria dans le cadre de la structure IMZ, sans débiter toutefois de moyens financiers à ce titre.

14 Cf. sur ce point : Maastricht Graduate School of Governance (2015), DFJP et DFAE (2016), ainsi que : Le Conseil fédéral (2015).

15 Les propositions de projets se concentrent sur les domaines suivants : au SEM, réadmission, réintégration, gestion et sécurité des frontières, prévention de la migration irrégulière et détection de faux documents ou de documents falsifiés ; chez fedpol, lutte contre le crime international organisé ; DSH : promotion et protection des droits humains ; à la DDC, migration et développement au sens plus large.

16 Les projets du SEM et de fedpol sont financés sur le *crédit d'engagement IMZ* ; les projets de la DDC sur le *crédit-cadre de coopération au développement*, sur le *crédit-cadre aide humanitaire* ou sur le *crédit des ambassades* ; les projets de la DSH sur le *crédit-cadre Mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine* ; les projets du SECO sur le *crédit-cadre Coopération économique au développement*.

17 Cf. le tableau récapitulatif de la répartition de crédits entre les différents offices fédéraux impliqués dans le rapport « *Die Migrationspartnerschaft Schweiz-Nigeria* » de la CFM.

3. Le partenariat migratoire Suisse–Nigéria



3.1 Le partenariat migratoire Suisse–Nigéria : genèse

Si les débuts de la coopération migratoire entre les deux pays remontent aux années 1990, ce n'est qu'à partir de 2002 que le Nigéria devient un sujet de préoccupation de la politique suisse de migration, lorsque le nombre de requérants nigériens arrivés dans le pays dépasse pour la première fois le seuil du millier. Quoique majoritairement déboutés de leur demande, voire sous le coup d'une décision de renvoi du territoire, nombre d'entre eux continuaient de séjourner en Suisse, ce qui confrontait les autorités suisses au « problème d'exécution »¹⁸.

Face à ce constat, un « accord en matière d'immigration » a été signé – quoique jamais ratifié – avec le Nigéria en 2003. Cet accord a permis de décongestionner la situation et de normaliser un tant soit peu le déroulement de la réadmission des requérants déboutés. L'Office fédéral des réfugiés (précurseur de l'actuel SEM) a alors mis au point, en coopération avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM Berne), un programme

spécifique d'« aide au retour volontaire au pays » déployé par l'OIM Nigéria pour soutenir la réintégration des requérants déboutés à leur retour.

En 2007, la Suisse a assisté à un nouvel afflux de migrants nigériens, qui arrivaient par l'Europe légalement ou non. À partir de 2009 – la Suisse étant désormais associée aux accords de Dublin¹⁹ –, l'essentiel de ces demandes se sont soldées par une décision de non-entrée en matière, avec ordre d'exécution du renvoi. Certains des requérants déboutés sont rentrés au Nigéria de leur propre gré, d'autres sont passés à la clandestinité ; d'autres encore ont été rapatriés au Nigéria à partir de structures d'hébergement d'urgence ou d'un centre de détention administrative.

La présence d'un nombre croissant de ressortissants nigériens, le plus souvent déboutés de l'asile²⁰, a également pris un tour politique dans le débat, l'opinion publique ne tardant pas à mettre à l'index la forte implication des jeunes Nigériens dans le trafic de drogues.

¹⁸ En 2002, seuls 20 requérants nigériens déboutés sont retournés au pays de façon librement consentie et 37 par rapatriement sous contrainte.

¹⁹ L'accord d'association à Dublin détermine le pays responsable de l'examen d'une demande d'asile, à savoir le premier pays d'entrée sur le territoire européen.

²⁰ En 2009, seule une demande sur 1808 introduites a débouché sur l'octroi de l'asile, tandis que six personnes ont été placées sous admission provisoire.

En mars 2010, les relations entre la Suisse et le Nigéria se sont fortement tendues après le décès d'un jeune Nigérian lors d'un rapatriement sous contrainte²¹. Plusieurs mois de bons offices par le DFAE ont été nécessaires pour rétablir la confiance des autorités nigérianes²². Le partenariat migratoire s'est alors imposé comme la seule voie possible pour sortir de l'impasse. En 2011, les pistes discutées lors des rencontres ont débouché sur la signature d'un protocole d'entente. Donc, un *Memorandum of Understanding* (MoU) par lequel, suivant le principe de réciprocité, les deux États se sont engagés à approfondir le dialogue, à développer la coopération en matière de migration, à cerner les possibilités qui s'offraient dans ce domaine, ainsi qu'à trouver des solutions constructives pour relever les défis de la migration globale²³.

En 2012, confronté à un nouveau pic de demandes d'asile émanant de ressortissants nigériens (2746 personnes), l'Office fédéral des migrations (ODM) – devenu en 2015 le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) – a décidé d'examiner désormais en procédure accélérée les demandes déposées par des ressortissants des pays dits sûrs. Cette pratique, alliée à l'exécution systématique des transferts Dublin²⁴, a sensiblement fait reculer le nombre de demandes. Dans le même temps, la Suisse s'est efforcée d'améliorer durablement ses relations avec le Nigéria.

3.2 Activités et projets réalisés dans le cadre de la coopération partenariale Suisse–Nigéria

Le partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigéria se déploie sur tous les niveaux, à savoir stratégiquement par le dialogue migratoire bilatéral, structurellement par la coopération interinstitutionnelle en matière de gestion migratoire, enfin opérationnellement par la réalisation de projets au Nigéria, comme en Suisse. Outre les autorités nationales concernées, la coopération fait intervenir des organisations internationales et des ONG, mais aussi la société civile et l'économie privée. Les domaines de coopération, tels que cités dans le protocole d'entente, reflètent les intérêts des deux États et portent sur les points suivants :

- Lutte contre la traite des migrants, le trafic des êtres humains et le trafic de drogues ;
- Renforcement des capacités des services de migration ;
- Aide au retour ;
- Réadmission et réintégration ;
- Prévention de la migration irrégulière ;
- Migration et développement (notamment transferts de fonds d'émigrés et de la diaspora, exode et gain de cerveaux) ;
- Aide à l'identification des personnes ;
- Promotion et protection des droits humains ;
- Détection de documents frauduleux ;
- Gestion et contrôle des frontières ;
- Migration régulière (notamment délivrance de visas, affaires consulaires, développement des compétences et échanges dans les domaines de l'éducation et de la formation) ;
- Autres domaines liés à la circulation des personnes sur le territoire des deux parties.

Les chiffres suivants rendent compte des activités observées par la délégation de la CFM en visite au Nigéria, ainsi que des entretiens menés avec les acteurs interrogés²⁵.

21 Cf. humanrights.ch (2010).

22 Cf. déclarations d'Eduard Gnesa, anciennement ambassadeur extraordinaire pour la collaboration internationale en matière de migrations.

23 Cf. SEM (2011).

24 En 2012, 2032 demandes émanant de ressortissants nigériens ont donné lieu à une procédure Dublin, qui a abouti à un transfert Dublin dans 1024 cas. Par ailleurs, 231 requérants déboutés sont rentrés au Nigéria de leur plein gré et 210 ont été rapatriés sous contrainte.

25 Certaines informations sont de seconde main, la délégation de la CFM n'ayant pas pu inspecter tous les projets.

3.2.1 Retour : aide au retour et réintégration

Les mesures d'aide au retour et à la réintégration sont des mesures phares de la coopération établie avec le Nigéria²⁶. Le programme d'aide au retour volontaire et à la réintégration (AVRR)²⁷ a été lancé par la Confédération en 2005. Déployé par l'OIM Berne et l'OIM Nigéria sur mandat de la Suisse, ce programme a permis d'encadrer le retour et la réintégration de quelque 1000 ressortissants nigériens entre 2005 et 2016. Dans le prolongement de ce programme de l'OIM qui a pris fin en 2016, la Confédération verse aujourd'hui une aide au retour individuelle à des personnes désireuses de retourner au Nigéria (programme de suivi AVRR-II)²⁸. La contribution suisse se concentre sur des stages en entreprise et l'octroi de micro-crédits²⁹, qui permettent d'apporter une aide financière au démarrage de projets entrepreneuriaux.

« Les migrants s'opposent souvent à un rapatriement, même s'ils se trouvent dans une situation extrêmement difficile, sachant que de fortes attentes ont été placées en eux et qu'un retour serait vu comme un échec. »

(Frantz Celestin, Chef de mission, OIM Nigéria)

En 2015, face à la multiplication des naufrages en Méditerranée et à l'afflux croissant de requérants d'asile, l'Europe a planché sur les moyens de contenir la crise migratoire. Des mesures ont ainsi été prises pour diminuer l'immigration irrégulière

et mieux contrôler les frontières communautaires extérieures. Des efforts ont également été déployés pour renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit en matière de contrôle des frontières et des flux migratoires. Conséquence : les migrants nigériens ont été de plus en plus nombreux à échouer dans des camps en Libye ou au Niger. La Suisse a alors étendu son dispositif d'aide au retour pour permettre également aux migrants nigériens échoués en Libye et au Niger de rentrer au pays sous accompagnement. Le fait que la Suisse se soit écartée de son intérêt premier, à savoir faciliter le retour de ressortissants nigériens à partir de la Suisse, pour étendre son aide aux migrants bloqués dans les pays de transit, est révélateur de l'évolution que peut connaître un partenariat dans le temps, pour se rapprocher des intérêts de l'État partenaire. L'extension de ce dispositif permet de porter secours à des personnes vulnérables, tout en s'efforçant d'atténuer les conséquences de la politique de forteresse européenne.

Le programme d'aide au retour volontaire de l'OIM : réhabilitation et transmission de savoir-faire

L'OIM Nigéria travaille aujourd'hui essentiellement avec des personnes retournant au pays dans le cadre d'un retour volontaire à partir d'un pays de transit. Au Nigéria, les personnes vulnérables désireuses de rentrer au pays sont hébergées dans des centres d'accueil d'urgence, où une première prise en charge médicale et psychologique leur est apportée. L'OIM Nigéria a également construit trois centres de ressources pour migrants (CRM)³⁰, dont la vocation est de redonner confiance aux migrants et de les préparer à une réinsertion professionnelle. Parallèlement à leur travail d'information, les CRM proposent aussi toutes sortes de prestations aux migrants/candidats au retour, le but étant de réduire la vulnérabilité liée à la migration, de limiter la migration irrégulière au profit de la migration régulière et, enfin, d'améliorer la protection des migrants.

Les entretiens avec divers acteurs impliqués dans le programme de l'OIM, mais aussi la visite des CRM de Lagos et de Benin City montrent toute la complexité du processus de retour. Pour beaucoup de migrants, rentrer est une décision difficile à prendre. Sachant que leur départ a souvent été financé par des proches, ils redoutent de déce-

26 L'inscription dans la loi de la notion d'aide au retour remonte à 1997, lorsque la LAsi avait fait l'objet d'une révision totale (art. 93 LAsi, intitulé « Aide au retour et prévention de la migration irrégulière »). Le programme de l'UE, comme celui d'autres pays membres de l'UE s'inspirent largement du dispositif d'aide au retour mis en place en Suisse.

27 De l'anglais : *Assisted Voluntary Return and Reintegration Program (AVRR)*.

28 Le programme AVRR a pris fin en 2016, en raison du faible nombre de participants intéressés (en Suisse). Pour une présentation des différents programmes d'aide au retour, se reporter au rapport de la CFM relatif au partenariat migratoire Suisse–Nigéria.

29 L'effort financier alloué par la Suisse est minime par rapport aux millions investis dans les programmes d'aide au retour de l'UE.

30 De l'anglais, *Migrant Resource Centre (MRC)*

voir les attentes placées en eux, préférant rester dans l'impasse plutôt que de rentrer bredouilles et sans le sou.

Un retour volontaire implique souvent de repartir à zéro, de se motiver à aborder une nouvelle phase de sa vie. La majorité des migrants rentrant au pays d'origine ont subi des violences sur les routes de l'exil. Ils doivent aussi composer avec le sentiment d'échec et se créer de nouvelles perspectives ; ceci, fréquemment, sans le soutien de leurs proches. Car, rentrant au pays, les migrants sont le plus souvent rejetés par leur famille. Les CRM s'efforcent ainsi de leur redonner espoir et de les soutenir dans leur réhabilitation. Les animateurs du CRM de Lagos proposent aussi des ateliers de partage d'expériences autour de la réintégration.

Traite des êtres humains : poursuites et campagnes d'information

Les experts interrogés au Nigéria (représentants d'autorités nigérianes, d'organisations internationales ou d'ONG) s'accordent à constater que les déplacements forcés, l'insécurité économique, les discriminations fondées sur le sexe, la pauvreté et l'absence de perspectives augmentent le risque de migration clandestine et, partant, le risque de tomber aux mains de réseaux de traite humaine. Or, la traite humaine est unanimement considérée comme le premier problème migratoire du Nigéria. Elle apparaît – à côté du trafic de drogues qui suit les mêmes circuits – comme la cause primaire de la migration clandestine.

Une professionnalisation de la traite s'est opérée, notamment lors des déplacements massifs de réfugiés et de migrants vers l'Europe entre 2011 et 2016. Pour contrer ce fléau, il importe de poursuivre rigoureusement les auteurs des faits, tout en multipliant les campagnes d'information et en se donnant les moyens de reconnaître les victimes. Selon les experts, la lutte contre la traite des êtres humains est d'autant plus difficile qu'il n'est pas rare que des proches de victimes en tirent un avantage économique, par exemple en tant qu'intermédiaires, que proxénètes ou que prestataires de services de transport.

La Suisse soutient actuellement divers projets de sensibilisation et de prévention de la traite des êtres humains auprès de migrants potentiels et des communautés locales. D'autres projets portent sur la professionnalisation des structures qui interviennent dans la réinsertion de (femmes) victimes

de traite humaine ou ont vocation à renforcer les organisations nationales actives dans la prévention de la migration clandestine et la lutte contre la traite humaine.

La lutte contre la traite des êtres humains figure – de longue date – en bonne place sur l'agenda politique du Nigéria. Elle a ainsi donné lieu à la création de l'*Agence nigériane contre la traite d'êtres humains* (NAPTIP), instituée par le gouvernement en 2003 et dont le mandat comprend les mesures d'investigation, les poursuites, le conseil et la réhabilitation des victimes, la sensibilisation du public, la formation continue et les échanges internationaux.

Parallèlement aux efforts de répression, le travail de sensibilisation est d'une importance décisive dans la lutte contre la traite des êtres humains. Julie Okah-Donli, directrice générale de la NAPTIP, rappelle, en effet, que les parents sont souvent à mille lieues d'imaginer que leurs filles sont approchées de façon insidieuse par des proxénètes, parfois par des proches de la famille, elles-mêmes victimes de traite. Ces dernières enrôlent à leur tour des mineures en leur faisant miroiter des perspectives d'emploi en Europe, où elles finiront exploitées dans des conditions proches de l'esclavage ou dans la prostitution. Mises sous pression, soit financièrement, soit sous des prétextes religieux ou moraux, elles sont ensuite contraintes de travailler pour rembourser les frais de voyage. La NAPTIP appelle ainsi de ses vœux une coopération plus étroite avec la Suisse en matière de répression pénale de la traite et d'identification des victimes³¹. Il reste, en effet, une marge considérable pour renforcer les capacités structurelles de l'État dans la lutte contre la traite des êtres humains.

Protection des victimes, autonomisation et travail avec des proches de victimes de violences

Les entretiens menés par la délégation de la CFM, comme les visites de terrain montrent que la réhabilitation des victimes de traite humaine ou de jeunes ayant subi des violences est un défi colossal. Les victimes de violences, en particulier les femmes, sont souvent discriminées et savent que « leur comportement indigne » leur vaudra d'être

31 Cette préoccupation a été entendue par les autorités suisses, qui y ont répondu en invitant deux collaborateurs de la NAPTIP à s'exprimer, dans le cadre d'un atelier d'experts du SEM, sur le thème de l'identification de victimes de traite humaine.

exclues de leur famille, comme de la communauté villageoise. D'où l'urgence d'un travail de sensibilisation auprès des communautés dont sont issues ces femmes. Ce travail devrait aussi impliquer davantage les médias, qui pourraient couvrir des sujets liés à la traite des êtres humains et, plus gé-

« Il faut agir sur la formation, la sensibilisation, l'autonomisation et l'inclusion. Il faut faire comprendre aux femmes qu'elles sont les égales des hommes. »

(Khadijah Hawaja, professeure en sciences islamiques et exégèse coranique, Université de Jos, Nigéria)

néralement, aux violences faites aux femmes. Ce serait le seul moyen de faire prendre conscience à la population de l'intolérabilité de la violence sexospécifique. Il importe aussi de donner aux victimes des perspectives à long terme et de renforcer leur contexte social par des mesures ciblées à visée communautaire. À défaut, elles risquent de retomber dans les mêmes schémas. En effet, il ne faut pas oublier que les transferts de revenus de migrants y font vivre de nombreuses familles. À côté de NAPTIP, ce travail – aussi difficile que capital – est essentiellement assuré par de petites ONG, notamment la *Women's Aid Collective* (WACOL), la *Society for the Empowerment of Young Persons* (SEYP) et la fondation *Web of Heart*³².

Digression : Renforcer la position de la femme dans la société nigériane

Un enjeu particulièrement urgent qui ressort des entretiens est celui de renforcer durablement le rôle de la femme dans la société nigériane. Les femmes y sont, en effet, défavorisées à bien des égards, notamment dans l'accès à l'éducation, au monde du travail et à la santé. Il ne faut pas oublier non plus que la polygamie y est répandue dans toutes les couches de la société, régions non musulmanes comprises. Dans les régions pauvres, les jeunes filles sont souvent mariées ou « ven-

dues » à des trafiquants avant même d'avoir atteint la majorité, pour avoir une bouche de moins à nourrir. Le seul moyen de rompre ce cercle vicieux est de donner aux femmes un meilleur accès à l'éducation, qui leur permettra de voler de leurs propres ailes. D'où l'urgence d'investir dans l'éducation des filles et des jeunes femmes, dans une perspective également de respect des droits humains.

Cet avis est partagé par Mme Khadijah Hawaja, spécialiste de l'islam, experte des questions de genre et médiatrice pour la paix, qui estime qu'il est urgent d'intervenir, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'autonomisation et de l'information. Les droits des femmes sont souvent très limités au Nigéria, dans les milieux chrétiens comme musulmans. Il est important de faire comprendre aux femmes qu'elles sont les égales des hommes. Il est, dit-elle, tout aussi essentiel d'en finir avec l'idée, dominante au Nigéria, selon laquelle les droits de la femme sont une invention de l'Occident. Pour éviter les malentendus et recueillir l'adhésion voulue aux efforts faits pour améliorer la situation des femmes au Nigéria, elle agit en représentante d'un mouvement de soutien aux femmes et refuse explicitement de se réclamer du féminisme, notion discréditée d'occidentalisme.

3.2.2 Prévention : sensibilisation et recherche de pistes alternatives

Le partenariat migratoire signé entre la Suisse et le Nigéria comporte également un volet « prévention de la migration irrégulière. » De nombreux projets destinés à lutter contre la traite des êtres humains intègrent ainsi une dimension de sensibilisation.

Entre 2013 et 2019, la Suisse a par exemple financé la réalisation d'une série télévisée intitulée *The Missing Steps*³³, qui attirait l'attention sur les dangers de la migration irrégulière. La série s'attachait à montrer, à coup de scènes dramatiques, la dangerosité de la route vers le Nord, mais aussi les difficultés d'un séjour illégal en Suisse. Le choix du format (celui d'une série) était délibéré, car il permettait d'atteindre un public le plus large possible³⁴. Les efforts portent aujourd'hui sur le lancement d'une campagne d'information mobile,

32 Pour une description détaillée des différentes ONG et leurs champs d'activités, se reporter au rapport de la CFM sur le partenariat migratoire Suisse–Nigéria (version intégrale).

33 Projet dont la réalisation a été coordonnée par l'OIM Nigéria.

34 À noter que la série a été produite en langue anglaise, ce qui, de l'avis des producteurs, en a limité l'audience.

financée par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), qui doit sensibiliser les candidats potentiels à la migration dans les régions plus reculées du Nigéria au phénomène de la traite des êtres humains.

Face au problème de l'absence de perspectives, le gouverneur de l'État d'Edo, Godwin Obaseki, a défini un plan de mesures destiné à développer des alternatives. Intitulé *Managing Migration Through*

« Il faut des formations plus substantielles qu'un apprentissage de coiffeuse ou de couturière. Il s'agit de proposer des perspectives réelles et non une solution de secours. »

(Godwin Obaseki, gouverneur de l'État d'Edo)

Development Programmes (MMDP), ce plan s'inscrit dans une approche globale de la migration et prévoit, outre la création d'une *task force* et la formation (continue) des autorités de poursuite pénale (renforcement du système légal), un vaste programme de création d'emplois, qui a permis de créer 90'000 emplois en l'espace de deux ans. Mais à son sens, il reste beaucoup à faire, notamment en matière de formation professionnelle : « Il faudrait des formations plus substantielles qu'un apprentissage, par exemple de coiffeuse ou de couturière. Il s'agit de proposer des perspectives d'existence réelles et non une solution de secours. »³⁵

3.2.3 Formation et encouragement de la migration régulière

La formation n'est pas un domaine d'activité explicite du partenariat ; elle se rattache néanmoins indirectement à la thématique de la « migration régulière ». La majorité des projets de réintégration des migrants de retour, comme des projets de réhabilitation de victimes de traite humaine comprennent ainsi des éléments de formation. Deux projets (de portée plutôt symbolique) associent formation et encouragement de la migration régulière :

- L'un des rares partenariats public-privé qu'on se plaît à citer en exemple est le programme d'échange de *Nestlé Nigeria*. Soutenu financièrement par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), ce programme permet à des jeunes diplômés d'une première formation en polymécanique, d'accomplir un stage de trois mois dans une unité de production de *Nestlé Suisse*. Des voix s'élèvent cependant, chez *Nestlé Nigeria*, qui s'interrogent sur l'utilité d'un tel stage, le qualifiant de techniquement mal adapté aux besoins locaux et de trop onéreux.
- Le projet de la société suisse *Rainbow Unlimited* prévoit un cours qualifiant et un stage pratique au Kenya, pour permettre au futur personnel d'acquérir une « expérience internationale » dans le tourisme et la restauration.

Force est néanmoins de constater que, dans les deux cas, les possibilités de migration régulière se limitent à un stage pratique de relativement courte durée, qui plus est dans des secteurs d'activité très restreints. Des entretiens menés au Nigéria, il ressort qu'on attendrait davantage de générosité de la part de la Suisse dans la mise à disposition de son savoir-faire, eu égard à la qualité de son système de formation. On pourrait par exemple envisager de mettre au point, avec l'expertise de la Suisse, un programme permettant d'étendre l'accès à la formation professionnelle à davantage de jeunes. Les attentes exprimées sur ce point portent moins sur les possibilités de migration régulière offertes que sur la pénurie de main d'œuvre ayant bénéficié d'une formation duale.

³⁵ Le gouverneur a fait réaliser, avec le soutien de la Banque mondiale, une étude portant sur 5000 migrants rentrés au pays, qui met en exergue le profil, l'origine et le motif de migration des intéressés, de même que les modalités d'aide qui leur ont été proposées à leur retour (Edo Returnee Report, 2018). Cette étude a donné de premiers résultats intéressants, qui sont reproduits dans le rapport de la CFM sur le partenariat migratoire Suisse–Nigéria (version intégrale, en allemand uniquement).

3.2.4 Renforcement des capacités : surveillance des frontières, gestion des flux migratoires et échanges dans le cadre de la coopération policière

La Suisse soutient diverses autorités nigérianes dans le développement de capacités et le renforcement des structures gouvernementales, en particulier la *National Drug Law Enforcement Agency* (NDLEA), la *National Commission for Refugees, Migrants and IDP's* (NCFRMI), la *National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons* (NAPTIP) et le *Nigeria Immigration Service* (NIS). Les contributions affectées aux projets réalisés dans ce cadre s'échelonnent entre 200 000 et un demi-million de francs suisses, étant précisé que certains projets sont cofinancés par l'UE et d'autres pays donateurs.

Lutte contre le trafic de drogues : un objectif commun

Fondée en 1990, le NDLEA réunit sous un même toit toutes les compétences mobilisées dans la lutte contre le trafic de drogues. Dans le cadre du partenariat migratoire Suisse–Nigéria, la lutte contre le trafic de drogues s'est imposée comme un sujet de coopération prioritaire entre les deux pays. Les efforts portent essentiellement sur la lutte contre le crime.

Renforcement du cadre structurel d'un dialogue national sur la migration

Le NCFRMI est, en sa qualité de commission nationale de migration, un acteur étatique et partenaire clé de la Suisse. En 2016, la commission a été instituée par le président du Nigéria pour

Cette approche « descendante » (top-down) est importante, ne serait-ce que pour inscrire la thématique de la migration à l'agenda politique. Dans le contexte de la coopération bilatérale, l'intérêt de la Suisse porte surtout sur la fonctionnalité des structures étatiques. Mais les questions de migration et de déplacement interne liés aux conflits devraient aussi être abordées dans une perspective ascendante (bottom-up), en impliquant davantage les acteurs de la société civile des deux pays.

Surveillance des frontières pour juguler la migration irrégulière et le crime organisé

Pour mieux contrôler la frontière nord du pays – perméable en bien des endroits –, l'UE a lancé en 2015, avec le Service nigérian de l'immigration (NIS), un projet pour améliorer la surveillance aux frontières du pays. Les postes-frontières stratégiques ont été dotés du système de recueil d'information et d'analyse des données migratoires (MIDAS) promu par l'OIM – ce, en temps réel, car relié à internet et alimenté à l'énergie solaire³⁷. Dans le prolongement de ce projet, l'OIM Nigéria travaille aujourd'hui à la mise en œuvre du projet *Enhancing Land and Sea Border Data Systems in Nigeria* (ELSBDS II), avec la participation de divers pays donateurs, dont la Suisse³⁸. Il manque toutefois une structure de coordination réunissant l'ensemble des donateurs, tout en articulant les projets axés sur la protection des migrants et ceux axés sur la gestion des frontières. Une grande partie des fonds du crédit-cadre IMZ affectés au partenariat migratoire Suisse–Nigéria est consacrée au développement des capacités de gestion des frontières (infrastructure et formation continue). Ces projets, qui bénéficient de financements très importants, visent à juguler la criminalité transfrontalière.

Programme d'échange de jeunes diplomates

À la différence des projets de développement des capacités, notamment techniques, qui absorbent une part importante des fonds, le programme d'échange de jeunes diplomates est doté d'un financement beaucoup plus modeste. Il n'en revêt pas moins une importance politique et symbolique clé dans l'optique du développement du partenariat et du renforcement des relations bilatérales. Ce programme permet, tous les deux

« Le dialogue vise à faire prendre conscience du potentiel que représente la migration pour le développement du Nigéria. »

(Sadiya Umar Farouq, présidente de la NCFRMI)

coordonner l'ensemble des autorités du pays intervenant dans les questions de migration et de réfugiés³⁶. La Suisse soutient le NCFRMI dans la mise en œuvre et l'ancrage structurel de sa stratégie.

36 Federal Republic of Nigeria (2015).

37 Ce projet, cofinancé par l'UE, la Suisse et le Japon, a permis d'installer le système MIDAS sur dix postes frontières.

38 Projet multi-donateur réalisé sous la supervision de l'OIM (organe exécutif).

ans, à cinq jeunes diplomates des deux États parties de découvrir, pendant deux semaines, les structures du ministère des affaires étrangères de l'État partenaire.

3.2.5 Protection : migrants et déplacés internes

Un rapport du Conseil norvégien pour les réfugiés, paru en 2014, constate que le Nigéria est le pays d'Afrique qui compte le plus de déplacés internes. Sa position de pays à la fois d'origine, de transit et de destination, place le Nigéria devant un défi de taille : celui d'assurer la protection des droits des migrants, des réfugiés et des déplacés internes – un défi qu'il ne saurait relever seul. Le gouvernement travaille ainsi en partenariat multilatéral par l'intermédiaire du NCFRMI, notamment avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

La Suisse soutient, dans ce domaine, un projet destiné à protéger et à faciliter la réintégration de mineurs non accompagnés en Afrique occidentale, porté par le *Service Social International* (SSI), sis à Genève. Organisation internationale à but non lucratif, le SSI a défini, pour ce faire, des normes régionales et s'engage à ce que celles-ci soient effectivement appliquées partout en Afrique occidentale.

À noter également le projet *Civil Society Legislative Advocacy Center* (CISLAC), cofinancé par la Suisse, qui a pour vocation de protéger les déplacés internes et a permis d'inscrire ce sujet à l'agenda politique du gouvernement nigérian³⁹.

3.2.6 Dialogue : politique en matière de droits humains et de promotion de la paix

Un certain nombre des projets soutenus par la Suisse dans le cadre du partenariat migratoire sont axés sur la protection des droits humains et la promotion de la paix. Tel est notamment le cas des activités cofinancées par la Division Sécurité humaine (DSH) du DFAE, qui s'inscrivent explicite-

ment dans un objectif de renforcement de l'État de droit au Nigéria. Enfin, des questions spécifiques aux droits humains sont également abordées dans le cadre de dialogues périodiques réunissant les deux États.

Journées Suisse–Nigéria

Depuis 2011, un cadre annuel de dialogue politique a été institué sous forme de consultations bilatérales entre le Nigéria et la Suisse : les « Journées Suisse–Nigéria ». En marge de celui-ci se déroule, tous les deux ans, un échange de jeunes diplomates, organisé alternativement en Suisse ou au Nigéria. Les *Journées Suisse–Nigéria* permettent d'aborder divers enjeux liés à la migration, aux droits humains et à la politique étrangère. Elles visent à faciliter la coopération sur des projets spécifiques, tout en favorisant au niveau interpersonnel l'établissement d'un climat de confiance, garant de rapports respectueux entre les États partenaires.

Sauvegarde des droits humains dans le travail de police et l'exécution des peines

Deux projets visant à promouvoir le respect des droits humains dans le travail de police et l'exécution des peines⁴⁰ sont en cours. Le premier, mené en coopération avec les forces de l'ordre nigérianes, a débuté en 2011 et consiste à former les cadres moyens de la police aux questions des droits humains. Plus de 2000 cadres ont suivi cette formation à ce jour. Le second, lancé en 2014, est réalisé en coopération avec le Service pénitentiaire du Nigéria (NPS) et s'attache à former le personnel des prisons aux questions des droits humains. Cette formation, destinée à l'origine au personnel pénitentiaire, a été étendue en 2018 aux fonctionnaires de police et de la justice. À ce jour, 435 personnes y ont pris part.

³⁹ Les informations recueillies sur ce point sont de seconde main, la délégation de la CFM n'ayant pas pu s'entretenir avec les porteurs de ces projets.

⁴⁰ Les informations recueillies sur ce point proviennent de la DSH (DFAE), la délégation de la CFM n'ayant pas pu inspecter ces projets.

4. Conflits d'intérêts : observations et appréciations du partenariat migratoire Suisse–Nigéria



Lors de sa visite au Nigéria, la délégation de la CFM a relevé un certain nombre de conflits d'intérêts inhérents à la question de la migration, qui ressortent au moment de négocier un partenariat migratoire. Les observations exposées ci-après s'appuient sur l'analyse des éléments et témoignages recueillis sur place auprès des acteurs interrogés.

4.1 Hétérogénéité des intérêts entre les pays d'origine, de transit et de destination

Les pays d'origine, de transit et de destination poursuivent des intérêts qui, de par leur nature, sont divergents, et en fonction desquels pourtant ils essaient de déterminer les mesures appropriées. L'un des grands défis est de concilier les différents intérêts en présence.

Intérêts des pays de destination

La question d'une répartition équitable des personnes à protéger entre les différents pays de destination européens ne date pas de l'arrivée sur le continent des flux migratoires qui ont gagné l'Europe entre 2015 et 2017. Les gouvernements

s'interrogent aussi sur la question du traitement à réserver aux personnes qui n'obtiennent ni statut de réfugié, ni protection provisoire. De nombreux pays de destination se sont longtemps cantonnés dans une « politique de non-entrée »⁴¹, consistant à durcir unilatéralement les conditions d'accès au système d'asile, en établissant par exemple une « liste des pays d'origine ou des pays tiers sûrs » ou encore en supprimant la procédure d'asile en ambassade. Parallèlement, la coopération européenne s'est resserrée sur ce point dans le cadre des accords de Dublin. Ce système – on le sait – a profité à la Suisse – pays sans frontières maritimes – qui a ainsi multiplié les transferts Dublin.

L'introduction de la libre circulation des personnes dans l'espace de l'UE a coïncidé avec un durcissement des conditions d'immigration pour les ressortissants d'États non-membres de l'UE ou de l'AELE, c'est-à-dire des pays tiers⁴². La Suisse s'est

41 Cf. Hathaway (1992).

42 Seul un petit contingent d'autorisations est prévu pour le recrutement de travailleurs spécialisés issus de pays extra-UE/AELE.

alignée sur cette politique dite « de forteresse européenne ».

Cette politique de « cloisonnement » s'est également manifestée par l'externalisation croissante de responsabilités en matière de surveillance des frontières et de protection⁴³. Au tournant du deuxième millénaire, la politique migratoire extérieure s'est imposée comme un champ politique à part entière de l'UE. En ligne avec l'approche globale de l'UE sur la question des migrations, des « partenariats pour la mobilité »⁴⁴ ont alors été conclus pour organiser les relations de l'UE avec les pays d'Europe orientale, tout comme du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. L'instrument prévoyait initialement trois domaines de coopération, à savoir l'immigration légale, la migration et développement, ainsi que la lutte contre l'immigration irrégulière. Ce dernier domaine prime néanmoins, comme en attestent les études empiriques⁴⁵. La lutte contre la migration irrégulière recouvre aussi le rapatriement des personnes en séjour illégal dans l'espace Schengen.

Intérêts des pays d'origine

Les intérêts des pays d'origine – qui sont souvent eux-mêmes des pays de destination de migrants et de personnes cherchant refuge – sont en général opposés à ceux des pays de destination. Ils portent sur l'accès sûr et légal à des pays majoritairement situés dans l'hémisphère nord, que ce soit à des fins commerciales, d'études ou d'emploi. Pour nombre de pays de l'hémisphère sud, les transferts de fonds d'expatriés constituent une part importante des revenus, donc du produit intérieur brut (PIB).

Dans le cas du Nigéria, les intérêts en jeu sont multiples. Sous l'angle de la migration, les revendications du gouvernement portaient essentiellement sur le « traitement correct » de ses ressortissants et la garantie que le rapatriement de ses nationaux se déroule « dans des conditions décentes » (eu égard à l'histoire récente.) Une autre revendication concerne l'ouverture de voies légales de migration, un enjeu qui a été abordé lors de la négociation du partenariat migratoire.

Dans les faits, toutefois, l'ouverture de voies légales ne s'est faite que de façon très limitée, de

sorte qu'il reste un potentiel d'optimisation important. Seuls quelques projets permettent de réaliser un stage en Suisse ou hors du Nigéria. Or, de l'avis des experts nigériens, l'ouverture de voies légales de migration, notamment à travers une formation en Suisse ou l'exercice d'une activité professionnelle pour une durée limitée, marquerait un changement de perspective qui pourrait donner un signal fort. Un assouplissement de la politique en matière de visas pour l'accès au marché du travail pourrait aussi avoir un effet dissuasif sur la migration irrégulière.

« Au Nigéria, le choix de la migration irrégulière est guidé par la pauvreté et l'absence de perspectives, mais aussi par l'accès difficile à la migration légale.

Il serait bon d'avoir un minimum d'alternatives légales. »

(Emmanuel Obinyan, fondateur et directeur de la *Global Initiative Against Illegal Migration GIAIM*)

Intérêts des pays de transit

Les intérêts des pays de transit se situent souvent à mi-chemin entre ceux des pays d'origine et des pays de destination. En effet, sans être la destination finale, ils sont confrontés à d'importants afflux de personnes fuyant les conflits armés ou en transit, qui, une fois bloquées aux frontières, échouent sur leur territoire. Les pays de transit atteignent dès lors les limites de leurs propres infrastructures et sont de ce fait dépendants de l'aide internationale.

La Libye est le principal pays de transit des migrants, notamment nigériens, qui empruntent les routes migratoires (souvent clandestines) d'Afrique occidentale. Le pays se trouve aujourd'hui dans une situation très précaire. De nombreux migrants échouent ainsi dans des camps d'internement ou des prisons, dans des conditions particulièrement préoccupantes eu égard aux droits humains⁴⁶.

Au-delà de la Libye, l'ensemble des pays du Maghreb servent de pays de transit aux migrants subsahariens. La fermeture des frontières euro-

43 Cf. Lavenex (2019).

44 Cf. Angenendt (2012).

45 Cf. Reslow (2017).

46 Cf. Molenaar, Fransje et al. (2018).

péennes aux travailleurs nord-africains a ainsi eu pour effet collatéral de verrouiller les routes migratoires vers l'Europe. Les pressions exercées par l'UE sur les pays du Maghreb pour dissuader les migrants d'autres États d'Afrique subsaharienne de poursuivre leur route vers l'Europe, n'ont guère été appréciés par les gouvernements de ces derniers. Divers experts estiment par conséquent qu'une coopération entre l'Europe et les pays nord-africains en matière de migration ne pourra aboutir que si des partenariats migratoires « dignes de ce nom »⁴⁷ sont négociés avec les pays d'origine. Des efforts devraient notamment être consentis dans le domaine de la formation et des perspectives de travail créées pour permettre aux jeunes d'envisager un avenir dans leur propre pays.

4.1.1 Le Nigéria : pays d'origine, de transit et de destination

Le Nigéria est tout à la fois un pays d'origine, de transit et de destination. Il se trouve, de ce fait, au cœur de vastes mouvements migratoires. Comme membre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁴⁸, il connaît depuis 1979 la libre circulation des personnes. De nombreux pays membres de la CEDEAO font ainsi face à une importante migration, entrante comme sortante, qui témoigne d'une forte mobilité régionale⁴⁹. Toutefois, sachant que la migration est considérée comme un phénomène naturel en Afrique occidentale et que les Ouest-Africains comptent parmi les populations plus mobiles au monde, la gestion des flux migratoires n'a longtemps pas figuré au nombre des priorités du gouvernement nigérian, lequel n'a commencé à définir les grandes lignes d'une politique nationale intégrée en matière de migration que dans le courant de la dernière décennie.

Migration régionale et pression à la migration

Force est de constater qu'au Nigéria, la migration entrante comme sortante a été, jusque-là, un phénomène essentiellement régional : on estime

en effet que le 70% des émigrés se rend dans un autre pays membre de la CEDEAO, tandis que seul 9% gagne l'Europe ou l'Amérique du Nord. Ces chiffres sont aussi à mettre sur le compte d'une politique restrictive en matière d'octroi des visas, qui limite fortement la migration régulière vers l'hémisphère nord⁵⁰. La population du Nigéria est aujourd'hui estimée à 200 millions de personnes au moins. Selon les prévisions de l'ONU, elle devrait atteindre 264 millions d'ici 2030 et même franchir le cap des 410 millions d'ici 2050⁵¹ ; ce qui ferait du Nigéria le troisième pays le plus peuplé du monde, derrière l'Inde et la Chine. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) part du principe qu'en l'absence – dans le pays – de perspectives d'avenir attrayantes ou, ne serait-ce que décentes, la « pression à la migration » devrait s'accroître au Nigéria – pays dont plus de la moitié de la population aura alors moins de dix-huit ans.

Déplacés internes et réfugiés

Le Nigéria compte aujourd'hui 2,2 millions de déplacés internes, ayant fui un conflit armé ou des catastrophes naturelles (sécheresse, inondations) pour trouver protection dans une autre région du pays⁵². Selon Amnesty International, 54 931 ressortissants nigériens ont demandé l'asile dans un autre pays en 2016 (en particulier en Italie, en Allemagne et en Afrique du Sud). Cette demande n'a toutefois abouti que pour une minorité d'entre eux, bien que, dans certaines régions du pays, l'État ne soit pas en mesure de protéger sa population des violences⁵³. Notons enfin que le Nigéria accueille aussi, sur son territoire, de nombreux réfugiés du Cameroun, de la République démocratique du Congo et de la République centrafricaine du Congo.

47 Cf. Stauffer (2019).

48 La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest compte 15 États membres, à savoir : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

49 Les pays les plus touchés par les mouvements migratoires entrants et sortants sont le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Nigéria.

50 Les cinq premiers pays de destination des émigrés sont les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Cameroun, l'Italie et la Côte d'Ivoire. Environ 6% d'entre eux migrent vers un autre pays subsaharien, tandis que 15% d'entre eux prennent la route du Moyen-Orient.

51 Cf. Unicef (2014). Des estimations plus récentes font défaut.

52 Les déplacements internes résultant de conflits concernent essentiellement le Nord-Est du pays. L'approvisionnement en eau et l'accès aux terres cultivables donnent lieu à des affrontements violents entre agriculteurs (majoritairement chrétiens) et nomades (majoritairement musulmans), en particulier dans la région de la ceinture médiane. Par ailleurs, dans le delta du Niger, les infrastructures pétrolières sont la cible d'attentats perpétrés par des groupes criminels.

53 Cf. Mixed Migration Centre MMC (2019).

4.1.2 Mobilité inter-étatique en Afrique et migration extracontinentale

Sur l'ensemble du continent africain, comme de part et d'autre de la Méditerranée, en Afrique du Nord et au Sud de l'Europe, les mouvements migratoires s'inscrivent dans une tradition séculaire⁵⁴ et font partie de l'activité économique d'importantes franges de la population : les populations nomades, les commerçants, ou encore les travailleurs saisonniers restent très mobiles et, selon la demande, franchissent les frontières nationales. Il y a ainsi contradiction entre le fait que la migration permette, au-delà de transferts de fonds, d'établir comme de développer des liens, et la volonté de freiner la migration, même si celle-ci vise essentiellement la migration irrégulière.

« Sur le continent africain,
la migration a toujours été
une normalité. »

(José Candahula, représentant du HCR au Nigéria)

Notons aussi que ceux qui font le choix de la migration jouissent d'une grande considération dans la société nigériane. Car en migrant, ils contribuent à tisser des liens et à établir des relations d'affaires, tout en soutenant financièrement leurs familles restées au pays. Les chiffres le confirment du reste, puisque la diaspora nigériane contribue au PIB national à hauteur de 22 milliards de dollars par an en transferts de fonds⁵⁵.

Attrait relatif des pays de destination et niveaux de sécurité des routes migratoires

Durant les entretiens menés avec les représentants d'autorités, d'organisations internationales et d'ONG, le propos s'est focalisé sur la dangerosité et l'insécurité des routes migratoires subsahariennes vers les pays du Maghreb, point de départ des transferts vers l'Europe par la Méditerranée. L'amère expérience de l'exploitation et de la violence, dont la majorité des candidats à la migration font état, montre toute la précarité prévalant sur ces routes. Pourtant, même en connaissance de

cause, les drames vécus ne semblent pas décourager les candidats au départ.

S'agissant des destinations migratoires, l'Europe continentale apparaît comme la destination privilégiée des candidats pauvres et moins bien formés, tandis que les élites nigérianes lui préfèrent les États-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne. Ces dernières disposent des moyens nécessaires aux études ou à l'établissement de relations d'affaires à l'étranger, comme de liens étroits avec la diaspora. Les inégalités entre l'élite et les personnes défavorisées se traduisent par le recours différencié à la migration légale et, respectivement, « contraint » à la migration irrégulière.

La traite des êtres humains comme moteur de mouvements migratoires

La traite des êtres humains est l'une des activités les plus lucratives au monde. Si l'on se réfère à l'indice mondial de l'esclavage, le Nigéria se classe 32^e parmi les 167 pays comptant le plus de victimes de traite humaine, soit 1'386'000 personnes⁵⁶. Selon NAPTIP, 75% des victimes de traite font l'objet d'un commerce entre les États fédéraux du Nigéria, 23% au sein d'un même État fédéral, et seuls 2% des victimes sont acheminées en dehors des frontières nationales⁵⁷. Selon les estimations de l'OIM et des autorités italiennes, le nombre de femmes nigérianes acheminées vers l'Italie à des fins de prostitution (forcée) se situe entre 10'000 et 30'000 personnes en l'Italie, premier pays de destination en Europe des ressortissants nigériens.⁵⁸

4.1.3 Autorités, candidats à la migration et « exploitants » de migrants : enjeux

Les préoccupations et les besoins des différents acteurs de la migration constituent un autre point de divergence. Même si les autorités, les candidats à la migration et les réseaux de traite humaine s'accordent à considérer la migration comme « normale », voire « positive », leurs perspectives du phénomène migratoire n'en sont pas moins divergentes.

⁵⁴ Cf. Abulafia (2011).

⁵⁵ En 2018, le PIB du Nigéria était de 327 milliards de dollars américains (Statista 2019).

⁵⁶ Cf. Pathfinders Justice Initiative (2019).

⁵⁷ Cf. sur ce point les rapports (2019b) et (2019c) du SEM.

⁵⁸ Cf. rapport de l'OIM (2017).

Autorités : priorité à la sécurité

Pour les représentants des autorités nigériennes, l'enjeu prioritaire est la sécurité des routes migratoires empruntées par leurs ressortissants. D'où les efforts des autorités pour les dissuader de la migration irrégulière. Pour la majorité des interlocuteurs, les préoccupations portent sur le profit que les organisations criminelles tirent, « sans aucun scrupule », de « l'aspiration à une vie meilleure ». Néanmoins, s'attaquer au crime organisé est une entreprise particulièrement complexe, qui n'est pas seulement de longue haleine, mais nécessite aussi une approche systématique et coordonnée.

Migrants : aspiration à une vie meilleure

Pour leur part, les candidats à la migration sont mus par l'espoir de se construire ailleurs une vie meilleure⁵⁹. Beaucoup partent séduits par les promesses d'une vie meilleure et confortable, « à l'occidentale » – diffusées par les médias (sociaux) – ou plus simplement par l'attrait d'un revenu rapide et substantiel. À ces facteurs s'ajoute le fait que la migration y est traditionnelle et que les émigrés jouissent d'une grande considération. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les jeunes soient prêts à s'engager sur la (dangereuse) voie de la migration irrégulière, en dépit des campagnes de sensibilisation⁶⁰. Se pose ici la question des alternatives qui pourraient être proposées dans le pays d'origine pour dissuader les jeunes d'une migration irrégulière.

Trafiants/exploiteurs : la migration en tant qu'objet de commerce

Pour les acteurs impliqués dans le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil des victimes tout au long de la route migratoire, la migration est une affaire très lucrative. Un commerce dans lequel certains sont impliqués depuis des décennies, et dont la professionnalisation s'intensifie ces dernières années. Du temps où les candidats au départ vers l'Europe étaient moins nombreux, les conditions pratiquées par les passeurs étaient relativement décentes et les passeurs soucieux de leur réputation. Entretemps, les organisations criminelles sont à la manœuvre, avec

des réseaux très structurés, rendant ainsi difficile toute intervention ciblée et efficace des autorités.

Au-delà des prestataires implantés le long des routes migratoires, il apparaît que, dans certains pays ouest-africains, le commerce de la migration irrégulière profite aussi à certains fonctionnaires. Comme dans d'autres États voisins du Nigéria, tels que le Niger, le Mali, la Libye ou le Burkina Faso, la corruption est présente et est au cœur des programmes de gouvernance⁶¹.

4.1.4 Autorités, organisations internationales et initiatives citoyennes

Si l'on considère les actions de politique migratoire, on constate – là encore – que le souci de gérer la migration se manifeste sous différentes formes selon l'acteur considéré, les intérêts qu'il poursuit et le mandat dont il est investi.

Gouvernement nigérien : politique migratoire et pluralité des parties prenantes

Le gouvernement nigérien doit se mobiliser, non seulement pour combattre le fléau de la traite des êtres humains (dénoncé par la presse internationale) et protéger les victimes de traite, mais aussi pour gérer une réalité moins médiatisée, celle des 2,2 millions de déplacés internes présents sur son sol. La définition d'une stratégie nationale pour protéger et soutenir les déplacés internes doit également permettre de trouver des solutions pérennes pour améliorer le statut de ce groupe de population. À ces défis s'ajoutent ceux posés par l'accueil et l'intégration de réfugiés essentiellement camerounais.

Organisations internationales : intérêts supérieurs

Les activités des organisations internationales, tels le HCR et le CICR, s'articulent autour de leur mandat respectif. Elles interviennent, notamment en situations de conflit ou d'afflux migratoires aux frontières, lorsqu'un État n'est pas en mesure d'y faire face par ses propres moyens. L'intervention du CICR au Nigéria se concentre essentiellement sur les régions de crise au nord-est du pays, où des conflits violents ont déclenché un déplacement massif de la population locale. Le HCR s'attache, pour sa part, à rechercher des solutions durables

59 Cf. Aderanti et al. (2010).

60 Une étude récente de l'organisation PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement ; 2019) conclut, sur la base d'entretiens menés auprès de 3000 migrants africains répartis entre 13 pays d'Europe, que la migration irrégulière s'avère le plus souvent rentable, malgré les difficultés rencontrées et la précarité des conditions de travail.

61 Cf. Frouws and Brenner (2019).

au problème des réfugiés au Nigéria et dans la zone CEDEAO. Enfin, l'OIM Nigéria intervient, sur mandat du gouvernement, dans le rapatriement et la réintégration des migrants.⁶²

Acteurs de la société civile : une forte hétérogénéité

Pour donner la force nécessaire aux mesures de politique migratoire qu'ils prennent, le gouvernement et les organisations internationales doivent pouvoir compter sur le soutien d'acteurs de la société civile. La délégation de la CFM a constaté une forte hétérogénéité sur le terrain, que ce soit en termes de professionnalisme ou de principes (idéologiques) qui sous-tendent les initiatives citoyennes. Or il n'est pas rare que les pays donateurs subordonnent l'attribution de fonds à la condition que des organisations de la société civile soient associées aux projets. Dans un État où les structures de la société civile sont encore fragiles, se pose néanmoins la question, d'une part, des critères retenus pour mandater un acteur et, d'autre part, des normes utilisées pour mesurer son degré de professionnalisation.

4.1.5 Politique migratoire : enjeux liés aux droits humains et à la politique de paix

Une autre question qui fait clivage est celle de la finalité des projets soutenus. Selon la perspective, à savoir s'il faut investir davantage dans le développement structurel (notamment en matière de sécurité des frontières) ou dans le travail de proximité (humain), par exemple la réhabilitation de victimes de traite, les avis sont parfois diamétralement opposés. La question qui se pose ici est de savoir comment pondérer le volet sécuritaire de la « gestion des migrations » par rapport aux enjeux des droits humains et de promotion de la paix.

Le fait que l'axe « aide au retour et à la réintégration » des requérants nigériens déboutés ait aujourd'hui perdu en importance signifie qu'on peut désormais s'engager davantage sur le front des droits humains et de la promotion de la paix. La question des droits de l'homme est également abordée dans le cadre du dialogue sur les droits de l'homme (engagé en 2011), ainsi que des Journées

Suisse-Nigéria, lesquelles se tiennent depuis 2016. Quoique la Suisse ne soit qu'un acteur modeste dans ce domaine, le succès du partenariat migratoire avec le Nigéria lui a valu une solide crédibilité. L'engagement s'est notamment renforcé dans les domaines d'activité suivants : renforcement de la place des femmes⁶³, mise en place d'un système opérationnel en matière d'asile⁶⁴ et lutte contre les violations des droits humains⁶⁵.

4.1.6 Migration et développement économique

L'un des grands points de clivage entre la Suisse et le Nigéria est celui des intérêts économiques, étant rappelé que le Nigéria compte sur son territoire plusieurs sociétés multinationales sises en Suisse, qui y sont présentes de longue date⁶⁶.

« À mon sens, le marché
nigérien offre du potentiel et
des perspectives de croissance;
mais le contexte d'investisse-
ment est exigeant (pour des
investisseurs suisses). »

(Georg Steiner, Ambassadeur de Suisse
au Nigéria)

Intérêt du Nigéria en tant que partenaire commercial de la Suisse

Le Nigéria est, en importance, le deuxième partenaire commercial de la Suisse en Afrique subsaharienne (après l'Afrique du Sud), notamment en hydrocarbures (le premier poste des exportations nigérianes). La Suisse y exporte, pour sa part, des machines, des produits pharmaceutiques et d'autres produits de l'industrie chimique et textile.

63 Cf. sur ce point le chap. 3.1.1 « Digression : » Digression : renforcer la position de la femme dans la société nigérienne ».

64 Le HCR, comme les ONG, ont mis en exergue de graves déficiences dans le système nigérien de l'asile, en particulier dans l'octroi de l'asile ou la protection juridique. D'où l'importance de renforcer les capacités des organisations gouvernementales et de la société civile pour mieux protéger les requérants d'asile, les réfugiés et les déplacés internes.

65 Dans son rapport sur le Nigéria, Amnesty International constate la persistance de nombreuses formes de violations des droits humains, mais aussi la précarité de la situation des homosexuels.

66 Cf. Page (2015).

62 L'OIM soutient également le gouvernement nigérien à d'autres titres, notamment en matière de développement de politiques.

Le pays dénombre, par ailleurs, entre 60 et 70 sociétés suisses, essentiellement dans le sud du pays, dont les investissements directs se chiffrent à près de 300 millions de dollars américains, pour près de 4000 emplois.

Les importations de pétrole brut (de qualité supérieure) du Nigéria permettent aujourd'hui à la Suisse de couvrir la quasi-totalité de ses besoins⁶⁷. La position privilégiée de la Suisse dans le négoce de matières premières soulève régulièrement des questions ces dernières années sur les activités des négociants suisses au Nigéria⁶⁸. Pour ne citer qu'un exemple, rappelons que Glencore (société sise à Baar) était l'une des principales clientes du magnat du pétrole nigérian M. Kola Aluko, soupçonné de gestion déloyale.

Pour l'ambassadeur de Suisse au Nigéria, le marché nigérian offre du potentiel et des perspectives de croissance; cela étant, le contexte d'investissement est exigeant (pour des investisseurs suisses).

Relations politico-financières

Les relations entre la Suisse et le Nigéria comportent aussi une dimension politico-financière. La Suisse est, rappelons-le, un membre actif du Club de Paris, groupe informel de créanciers publics qui s'efforcent d'apporter des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement de pays endettés⁶⁹. Elle a aussi joué un rôle particulier, en tant que place financière, dans la restitution des « fonds Abacha », fonds publics d'un montant de plus de deux milliards de dollars, qui avaient été détournés à l'étranger (notamment en Suisse) sous le régime militaire du président Sani Abacha.

Quelles voies légales ?

Les représentants du gouvernement nigérian, comme les acteurs de la société civile interrogés, souhaitent que les relations économiques entre les deux États soient mises à profit pour ouvrir à leurs ressortissants des voies de migration légale. Mais en l'état, la politique migratoire de la Suisse, qui prévoit des conditions d'admission très restrictives pour les travailleurs qualifiés d'États

tiers, ne permet pas d'accéder à ce souhait. Les possibilités qui s'offrent sur ce point sont ainsi très limitées. Le programme d'échange de Nestlé, tout comme celui de la société *Rainbow Unlimited*, font un pas dans ce sens. Mais ces programmes ne cadrent pas réellement avec la définition de « voies de migration régulière », eu égard à la faible participation qu'ils permettent et à la durée très limitée des stages prévus. Quoi qu'il en soit, ils ne constituent pas une alternative réelle à la migration irrégulière.

Délimitation par rapport à la Coopération internationale (CI)

Les partenariats migratoires conclus entre la Suisse et d'autres États ne s'inscrivent pas directement dans les buts et objectifs du mécanisme de coopération internationale (CI). Le Nigéria ne compte pas non plus parmi les pays prioritaires de la DDC, même si l'aide humanitaire et les programmes globaux font partie de l'engagement de la Suisse. Pour les acteurs impliqués dans les divers champs d'action du partenariat, la CI peut donc constituer un instrument d'aide au développement et à la concrétisation du partenariat migratoire, mais il ne saurait en résulter une conditionnalité⁷⁰.

67 En 2015, les importations suisses de pétrole brut nigérian se sont chiffrées à 462 millions de francs, contre des exportations d'une valeur de 183 millions (cf. Ambassade de Suisse à Abuja, 2016).

68 Selon les indications d'ONG, 35% environ du négoce mondial de pétrole passe par des sociétés suisses.

69 Le Nigéria a été le premier pays africain à rembourser l'ensemble de sa dette au Club de Paris : le 21 août 2006, elle a remboursé 4,5 milliards de dollars au club.

70 La CFM estime qu'il est certes opportun d'aborder la thématique de la migration dans le cadre de la CI, mais que les objectifs de la CI ne sauraient se réduire à maîtriser la migration. Voir aussi, sur ce point, la position de la CFM sur la stratégie de la Confédération en matière de coopération internationale (CFM 2019).

5. Conclusions et recommandations



5.1 Le partenariat migratoire Suisse–Nigéria dans la pratique

La CFM a analysé, à la lumière du partenariat migratoire Suisse–Nigéria, les structures normatives de ce type de partenariats, en s'intéressant également aux motivations qui les sous-tendent. Un voyage exploratoire a ensuite permis à la commission de se faire une idée plus précise de leur application pratique pour mettre en exergue le potentiel et les points faibles de cet instrument.

Nombre d'interlocuteurs interrogés par la CFM ont souligné les difficultés socio-économiques de la population nigériane. L'absence de perspectives d'une grande partie de la population (qui compte une proportion croissante de jeunes) est notamment un souci récurrent, à côté d'autres problèmes et défis évoqués.

En résumé, il faut en retenir ce qui suit :

- Le pays connaît une situation économique difficile, qui est un sujet de préoccupation pour une grande partie de la population ;
- Celle-ci se caractérise par un manque de possibilités de formation et d'emplois, mais aussi par l'absence de perspectives attrayantes, ou même de garanties d'existence ;
- Les conséquences des dictatures militaires sont encore perceptibles aujourd'hui dans le système de formation public ;
- La violence à l'égard des femmes est très répandue ;
- La corruption reste très répandue et concerne toutes les couches de la société ;
- Les divers conflits, qui opposent notamment éleveurs et agriculteurs, l'insurrection armée menée par les éléments radicalisés de Boko Haram ou les affrontements entre bandes armées criminelles, ont coûté des milliers de vies humaines ces dernières années ;
- Le pays compte un très grand nombre de déplacés internes, qui vivent dans des conditions très précaires ;
- Dans la perspective du migrant, la migration est souvent une voie de sortie d'une situation difficile ;
- La politique migratoire de plus en plus restrictive pratiquée dans l'hémisphère nord fait obstacle à une migration sûre ;
- Il manque un discours sur les risques de la migration irrégulière et la situation des migrants nigériens à leur arrivée en Europe ;
- Les jeunes (hommes et femmes) qui rentrent au pays sont souvent exclus de leur famille et de leurs communautés ;

- La traite des êtres humains s'est répandue, tout particulièrement dans les secteurs d'activités informels ;
- Il faudrait concevoir les programmes dans une perspective plus large, en considérant la prévention, la protection et la répression sous divers angles ;
- En dépit des bonnes intentions du gouvernement, il reste très difficile d'améliorer les conditions de vie précaires d'une partie importante de la population.

La délégation de la CFM a par ailleurs été impressionnée par la confiance et l'optimisme de nombreux interlocuteurs rencontrés au Nigéria, qui sont soucieux d'ouvrir des perspectives à la population et de réduire les risques liés à la migration. Leur priorité n'était pas tant, à cet égard, de mieux gérer la migration, mais de garantir la sécurité et la dignité des migrants.

Dans cette optique, des améliorations pourront être obtenues si :

- La pauvreté est réduite et des perspectives créées pour rester au pays ;
- L'accès à la formation est amélioré ;
- Les jeunes émigrent de façon autonome et sont informés en amont (notamment à travers des campagnes de sensibilisation au niveau communautaire) ;
- Une protection et un soutien psychologique sont accessibles aux migrants qui en ont besoin ;
- Les familles sont informées de qu'il est advenu des membres de la famille portés disparus (*missing migrants*) ;
- Les États (dont la Suisse) encouragent la migration régulière, en assouplissant notamment leur régime en matière de visas (en particulier pour les boursiers et autres personnes en formation) ;
- Des investissements sont consentis pour créer des emplois ;
- Un transfert de savoir-faire s'opère entre la Suisse et le Nigéria dans les filières de métiers techniques et pratiques, ainsi que dans le secteur agricole ;
- La Suisse et le Nigéria resserrent leur coopération en matière de lutte contre la traite des êtres humains – en tant que forme de criminalité internationale organisée (reconnaissance et protection des victimes, accès à la justice, entraide judiciaire) ;

- Des études scientifiques axées sur la pratique sont réalisées pour soutenir la coopération partenariale en matière de migration.

5.1.1 Partenariat migratoire Suisse–Nigéria : opportunités et risques

L'analyse du partenariat migratoire signé entre la Suisse et le Nigéria a mis en exergue les opportunités, mais aussi les faiblesses que présentent de tels partenariats.

Potentiel et opportunités

Les partenariats migratoires s'inscrivent dans une démarche participative, d'échanges et de conciliation des intérêts. Ceci permet de transposer un processus de négociation équitable, d'égal à égal, d'un niveau national à un niveau bilatéral, voire multilatéral.

La coopération partenariale, la tenue d'échanges réguliers et la recherche d'un juste équilibre des intérêts ont permis de positionner la Suisse en partenaire sérieux et fiable du Nigéria. Le réseau qui s'est tissé dans ce cadre, mais aussi la bonne volonté témoignée par le Nigéria sont également mis à profit dans d'autres domaines de politique extérieure de la Suisse.

Un autre point fort des partenariats migratoires est leur souplesse de contenu, qui permet de trouver des solutions à de nouveaux défis et de développer la coopération partenariale au-delà du niveau projet, pour l'étendre aux institutions et au dialogue. La pratique a montré que les acteurs impliqués savaient mettre à profit l'élasticité des domaines de coopération définis.

Le principe *gagnant-gagnant* consacré par la Confédération dans sa brochure⁷¹ a été étendu, ces dernières années de deux à *trois fois gagnant*⁷². Au-delà d'un juste équilibre entre les intérêts des deux États partenaires, cette extension permet de faire entrer les intérêts des migrants eux-mêmes dans le champ de coopération. Cette évolution ouvre de nouvelles possibilités pratiques. La Suisse a ainsi accru son soutien à des institutions qui s'efforcent de proposer de nouvelles perspectives aux jeunes Nigériens. De petites ONG très engagées proposent par exemple un soutien technique ou

71 Cf. sur ce point, DFJP et DFAE (2008).

72 Cf. sur ce point, SEM (2018) et DDC (2017).

psychosocial aux jeunes Nigériens pour les aider à trouver leurs marques au quotidien et à se créer des moyens d'existence. Le soutien ainsi apporté par la Suisse contribue à renforcer la société civile. Il manque néanmoins des plateformes d'échanges, qui permettent aux acteurs de la société civile de partager leurs expériences et de faire entendre leurs préoccupations aux instances politiques.

Le monde économique pourrait, lui aussi, faire plus pour répondre aux besoins de la population dans le cadre de la coopération partenariale. Les multinationales présentes dans le pays, notamment, devraient pouvoir proposer davantage de stages (*internship*) et d'actions de formation professionnelle.

La CFM note qu'il reste, dans ce domaine, un potentiel largement inexploité. Elle estime donc souhaitable que les deux États mettent mieux à profit les opportunités qui s'offrent à l'avenir, par exemple en favorisant les projets axés sur la mobilité sociale au Nigéria, à travers la formation (initiale et continue) et la création d'emplois attractifs. Des efforts devraient également être faits pour impliquer davantage la société civile dans la mise en œuvre des projets. Enfin, l'instrument du partenariat migratoire devrait servir de tremplin pour renforcer les processus démocratiques et soutenir une politique fondée sur le respect des droits humains.

Risques et faiblesses

Un examen approfondi du partenariat met aussi en évidence des faiblesses : les autorités impliquées dans le partenariat migratoire signé avec le Nigéria poursuivent chacune les buts et objectifs que leur dictent leurs départements respectifs ; or ceux-ci ne se recoupent pas nécessairement. Même si les intérêts en présence sont pondérés par la structure IMZ et que les projets financés par la Suisse sont pertinents pour eux-mêmes, vu de l'extérieur, on a l'impression que ceux-ci naissent au gré des opportunités. On peut aussi déplorer l'absence d'un crédit-cadre unique pour financer les projets et activités de politique migratoire extérieure, ceci en raison du cadre budgétaire et légal des différents offices et départements. Or, un tel crédit serait souhaitable, car il permettrait une allocation plus stratégique des ressources. Il s'agirait ensuite de donner plus de poids aux aspects multilatéraux, en montrant que la complémentarité des dimensions bilatérale et multilatérale participent du succès

d'une politique migratoire externe (p. ex. Pacte mondial sur la migration).

Il serait dès lors souhaitable que le Conseil fédéral adopte une stratégie globale, qui énonce les objectifs fondamentaux de la politique migratoire, tout en permettant une certaine élasticité quant aux marges et possibilités de migration légale au départ de pays tiers.

Les moyens financiers consacrés à la politique migratoire sont limités en Suisse. Sans compter la concurrence d'autres acteurs qui interviennent dans des domaines semblables et qui sont nettement mieux dotés en ressources. Raison pour laquelle la Suisse devrait se concentrer, dans la réalisation des projets, sur des domaines qui font sa force, tels que les échanges avec des partenaires locaux et le développement de solutions novatrices.

Les partenariats migratoires posent ensuite un problème de transparence : la structure IMZ, qui coordonne la politique migratoire extérieure de la Suisse, ne tient pas aujourd'hui de liste récapitulative des projets en cours dans les différents partenariats migratoires, précisant les objectifs poursuivis et les résultats obtenus. Une plus grande transparence serait nécessaire pour faire connaître ces partenariats auprès d'un plus large public (en tant que structure et pratique) et obtenir son adhésion à cet instrument.

L'intervention de quelques ONG et sociétés privées ne suffit pas, quel que soit leur engagement, à combler les lacunes du système éducatif nigérian. Pour l'améliorer durablement, il faut intervenir au niveau structurel. Le gouvernement nigérian est parfaitement conscient du fait que l'absence de perspectives est l'une des principales causes de la migration et que la formation peut contribuer à créer des possibilités de mobilité sociale dans le pays. D'où la place donnée à la formation dans sa politique migratoire nationale. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), qui est associé à la structure IMZ, possède le savoir-faire nécessaire pour renforcer ces structures de formation. Il s'agira, à plus long terme, de les consolider institutionnellement, en coopérant notamment avec le Ministère de l'éducation nigérian.

De son côté, la Suisse pourrait aussi créer des perspectives de formation en assouplissant son régime de visas pour études et en offrant des bourses d'études⁷³. Lors de la visite de la délégation de la CFM au Ministère nigérian des affaires étrangères, il a par ailleurs été suggéré que la Suisse pourrait donner un signal fort de soutien à la migration régulière (dans le sens d'un meilleur équilibre des intérêts), en proposant des offres de formation aux jeunes Nigériens.

Faute de données scientifiques consolidées sur la migration au Nigéria, les activités déployées s'appuient souvent sur des approximations. D'où l'intérêt de faire de la coopération en matière de recherche un axe de travail du partenariat migratoire. Des partenariats de recherche pourraient par exemple être conclus avec des instituts suisses tels que le *Swiss Sub-Saharan Africa Migration Network*,⁷⁴ soutenu par le DEFR⁷⁵. Il s'agirait également de promouvoir le transfert de connaissances au sein de la société et dans les milieux politiques.

5.2 Recommandations

Depuis son inscription dans la législation suisse, l'instrument du partenariat migratoire n'a cessé d'évoluer. Il recèle un fort potentiel, qui peut être mis au service de la coopération bilatérale pour rechercher des solutions communes aux défis de la migration en tant que phénomène global et déclencher ainsi des processus souhaités de part et d'autre. S'il n'y a pas toujours convergence d'intérêts, il permet néanmoins, au niveau de projets concrets et, plus encore, au niveau du dialogue, de se saisir d'enjeux qui intéressent les deux parties.

Plus généralement, les processus démarrés dans le cadre des partenariats migratoires peuvent contribuer à passer d'une perspective de politique intérieure à une compréhension plus globale de la migration. Cette idée sous-tend aussi le pacte mondial sur la migration, aux travaux duquel la Suisse a activement participé. Or, si le Nigéria a planché sur la

définition d'une politique migratoire globale, les travaux en ce sens ont été plus timides du côté suisse. Dans l'optique notamment de l'Agenda 2030, qui entend « réduire les disparités entre les pays », mais aussi garantir, par la mise en œuvre d'une politique migratoire planifiée et bien gérée, une migration et une mobilité ordonnées, sûres, régulières et responsables des personnes, les expériences concluantes faites dans le cadre des partenariats migratoires pourraient contribuer à donner plus de force à cet enjeu auprès du public et des politiques.

Eu égard à ce qui précède, la commission a adopté les recommandations suivantes à l'issue de sa séance plénière du 5 décembre 2019 :

1 Développer les partenariats migratoires

Parallèlement à l'évaluation de l'opportunité d'étendre les partenariats migratoires à d'autres pays, on pourrait aussi envisager d'approfondir les partenariats existants. Dans certains pays, les projets financés sont d'une portée – et d'un impact – relativement limités. Il faudrait dès lors s'interroger s'il n'est pas judicieux, pour ces pays, d'intensifier les partenariats, que ce soit sous l'angle de leur portée ou des thématiques abordées.

2 Impliquer et renforcer la société civile

L'exemple du Nigéria montre bien l'importance d'impliquer les acteurs de la société civile dans la mise en œuvre des projets. Sous de nombreux aspects, les structures de la société civile sont encore en chantier. Le soutien apporté à ces organisations, parallèlement au partage d'expériences entre acteurs concernés, pourrait contribuer à les professionnaliser davantage.

3 Veiller à la stabilité et à la pérennité des structures pour accompagner et coordonner les activités sur place

Pour réussir le déploiement des activités, il faut pouvoir mobiliser suffisamment de ressources en personnel, de façon durable pour tirer profit de la capitalisation des pratiques. En ce sens, la *compétence technique* doit être fournie par du personnel local et la stabilité des structures garantie, afin qu'elles puissent fonder l'assurance d'une coopération de qualité.

⁷³ La Commission fédérale des bourses pour étudiants étrangers (CFBE) offre, chaque année, des bourses d'excellence à des étudiants étrangers, dont pourraient tirer parti les étudiants nigériens.

⁷⁴ Cf. sur ce point : <https://www.unine.ch/sfm/home/formation/ssam.html>.

⁷⁵ La délégation de la CFM a été impressionnée par la qualité des travaux du *Center for Migration Studies* de l'Université Nnamdi Azikiwe à Awka, qui entend participer à la conception de la politique migratoire du Nigéria.

4 **Faire de la sécurité, de la dignité et du respect des droits humains des thèmes transversaux**

La sécurité, la dignité et le respect des droits humains sont des enjeux partagés par la Suisse et le Nigéria, même si leurs points de vue peuvent diverger. Ce dénominateur commun permet de faire de la question des droits humains un thème transversal de la coopération partenariale, sous l'angle également du renforcement du rôle des femmes.

5 **Ouvrir des voies de migration régulière**

La lutte contre la migration irrégulière et le rapatriement de ressortissants nigériens sont des axes de travail prioritaires du partenariat qui lie les deux pays. Le souhait du Nigéria de participer aux processus (ordonnés) de globalisation et de migration se manifeste aussi dans sa préoccupation de rechercher de nouvelles voies de migration régulières (temporaires).

6 **Responsabiliser davantage les acteurs économiques**

Un nombre non négligeable d'entreprises d'une certaine importance sont présentes au Nigéria – pays à fort potentiel économique – ou y sont actives sous une autre forme. Reste qu'à ce jour peu d'acteurs économiques ont été associés au partenariat migratoire. Une plus forte implication pourrait par exemple consister à proposer davantage de places d'apprentissage ou de stage, pour créer des perspectives plus attrayantes dans le pays d'origine.

7 **Encourager la recherche et les processus de réflexion autour de la migration**

Au Nigéria, l'état des recherches sur la migration, comme thématique complexe et multidimensionnelle, reste limité. Pour faire avancer l'état des connaissances et contribuer à apporter des réponses adéquates aux défis de la migration, un soutien – notamment financier – pourrait être apporté à des projets d'études ou des programmes de recherche communs, parallèlement à la tenue

d'échanges d'experts et à l'allocation de bourses à des chercheurs sur place.

8 **Compléter les partenariats migratoires par des formes de coopération multilatérale**

L'expérience accumulée par les deux pays dans le cadre de ce partenariat en matière de migration montre que les défis posés dans le domaine ne touchent pas uniquement les deux États parties. Sans remettre en question la pertinence et les bénéfices d'une coopération bilatérale, une approche multilatérale est le plus souvent indispensable pour trouver des solutions adéquates.

5.3 Perspectives

Les recommandations formulées ci-dessus appellent à repenser la politique migratoire dans une logique globale. La structure IMZ, qui a permis d'instaurer des échanges entre les différents départements concernés, devait garantir l'uniformité de la politique migratoire extérieure de la Suisse. Mais dans les faits, la migration n'est pas encore une thématique à part entière, chaque office soutenant les projets suivant sa propre logique. Il manque des structures, des stratégies, des critères et des budgets propres, qui soient calqués sur les intérêts et besoins spécifiques des parties au partenariat migratoire.

Une politique migratoire conçue dans une perspective globale ne saurait avoir pour seule finalité d'« éviter » la migration : elle doit aussi intégrer des éléments « facilitateurs » de migration, ainsi qu'une dimension humanitaire et de respect des droits humains. Il faut en effet s'attendre à ce que les questions de migration et de mobilité suscitent, à l'avenir, des débats plus houleux, d'autant plus que la politique menée jusque-là ne suffit pas, à l'évidence. La libre circulation entre les pays membres de l'UE/AELE, pas plus que leur rigidité à l'égard des pays tiers ne semblent résoudre les problèmes à moyen ou long terme, mais tendent plutôt à les aggraver. Il serait donc temps d'explorer de nouvelles pistes et de les tester à l'échelle de petits projets. L'Europe semble se trouver aujourd'hui dans l'incapacité sinon dans l'échec – d'apporter une réponse aux réalités de la migration et de la mobilité. Entre le Brexit et le succès électoral des partis d'extrême droite, les tensions qui se dessinent aujourd'hui semblent annonciatrices de grands bouleversements, mais elles n'apporteront pas de solutions. Face à l'ampleur de l'enjeu et à la dimension globale de la question migratoire, une politique réactive ne suffit pas.

Certes, il n'y aura pas de solution simple, ni rapide. Mais ce constat ne doit pas décourager la recherche de nouvelles pistes. Les partenariats migratoires recèlent des possibilités qu'il s'agit aujourd'hui d'exploiter. Les enseignements tirés à ce jour pourraient aussi être capitalisés en Suisse pour contribuer au débat sur les objectifs thématiques du Pacte mondial sur la migration et de l'Agenda 2030. La Suisse aurait ainsi tout à gagner à définir une stratégie migratoire qui fasse durablement converger les considérations de politique intérieure et extérieure.

6. Annexes

6.1 Bibliographie et sources

- Abulafia, David (2011) : *The Great Sea: A Human History of the Mediterranean*. London : Allen Lane.
- Adepoju, Aderanti and Arie Van der Wiel (2010) : *Seeking Greener Pastures Abroad. A Migration Profile of Nigeria*. Ibadan, Nigeria : Safari Books.
- Ambassade de Suisse à Abuja (2016) : Nigeria: Wirtschaftsbericht, Dezember 2016.
- Angenendt, Steffen (2012) : *Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit*. Berlin. Stiftung Wissenschaft und Politik. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S25_adt.pdf, (05.02.2020).
- Commission fédérale des migrations CFM (2019) : *L'orientation de la CI manque sa cible. Prise de position de la Commission fédérale des migrations quant aux projets d'arrêts fédéraux et au rapport explicatif sur la collaboration internationale 2021-2024*. <https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/aktuell/stellungnahmen/2019/2019-09-02.html>, (05.02.2020).
- Commission fédérale des migrations CFM (2021) : *Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria. Bericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM*. <https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/dokumentation/studien.html>, (26.01.2021).
- Le Conseil fédéral (2015) : *Suivi et évaluation des accords de partenariat dans le domaine migratoire; Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 12.3858, juin 2015*. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-07-01/ber-br-po-123858-f.pdf>, (04.02.2020).
- Département fédéral de justice et police DFJP et Département fédérale des affaires étrangères DFAE (2008) : *Partenariats migratoires*. Octobre, 2008. https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/Broschuere_Migrationspartnerschaften_08_fr.pdf, (11.01.2021).
- Département fédéral des affaires étrangères DFAE (2011) : *Rapport sur la coopération en matière de migration internationale*. Berne, février 2011. https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/bericht-internationale-migrationszusammenarbeit_fr.pdf, (11.01.2021).
- Direction du développement et de la coopération DDC (2017) : *site Internet – Partenariats migratoires*. <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/themes-ddc/migration/dialogue-migrations/migrationspartnerschaften.html> (05.02.2020).
- Edo Returnee Report : *Monthly Analysis of victims of irregular migration and human trafficking. MMDP Coordination Matrix, 2018 Roundtable on Migration : Finding Common Ground. Investigating the impact of attitudinal factors in the prevention of human trafficking an irregular migration. Proposal for a baseline study*.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2016). *Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsaussenpolitik. Schlussbericht vom 30. November 2016. Erarbeitet durch econcept AG*. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-04-07/161130-evaluation-imz-econcept-schlussbericht.pdf>, (01.02.2020).
- Federal Republic of Nigeria (2015) : *National Migration Policy 2015*. International Organization for Migration IOM. https://publications.iom.int/system/files/pdf/national_migration_policy_2015.pdf, (07.02.2020).
- Frouws, Bram and Yermi Brenner (2019) : *A persisted reality : the role of corruption in mixed migration*. Mixed Migration Centre, 28 June 2019. <http://www.mixedmigration.org/articles/a-persistent-reality-the-role-of-corruption-in-mixed-migration/>, (05.02.2020).
- Hathaway, James C. (1992) : *The Emerging Politics of Non-Entrée*. *Refugees* 91: 40–41.
- humanrights.ch (2010) : *Les requérants renvoyés de force vers le Nigéria seront à nouveau intégralement ligotés*. <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/droits-humains/migration-asile/requerants-renvoyes-de-vers-nigeria-seront-a-niveau-integralement-ligotes>, (11.01.2021).
- International Organization for Migration IOM (2017) : *Human trafficking through the central mediterranean route : data, stories and information collected by the International Organisation for Migration*. https://italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/IOMReport_Trafficking.pdf, (02.12.2020).

Laenderdaten.info (2018) : Korruption in Nigeria. <https://www.laenderdaten.info/Afrika/Nigeria/korruption.php>, (02.02.2020).

Lavenex, Sandra (2019) : Externalisierung der Schutzverantwortung : Ausdehnung oder Aus-höhlung des internationalen Flüchtlingsregimes? *terra cognita* 35 : 18-22. http://www.terra-cognita.ch/fileadmin/user_upload/terracognita/documents/Terra_Cognita_35-19.pdf, (04.02.2020). (Externalisierung der Verantwortung : extension ou érosion du régime international des réfugiés ?)

Maastricht Graduate School of Governance (2015) : Independent Evaluation of Swiss Migration Partnerships : Final Report, 6 February 2015. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-07-01/mgmt-response-e.pdf>, (04.02.2020).

Medici, Gabriela, Stefan Schlegel und Anna Stünzi (2013) : Partnerschaftliche Instrumente in der Migrationsaussenpolitik. Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Zuwanderung? *foraus-Diskussionspapier* Nr. 17, August 2013. https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2013/08/foraus-Partnerschaftliche_Instrumente_in_der_Migrationsaussenpolitik.pdf, (05.02.2020).

Mixed Migration Centre MMC (2019) : Quarterly Mixed Migration Update Q3 2019 : West Africa. <http://www.mixedmigration.org/wp-content/uploads/2019/10/qmmu-wa-q3-2019.pdf>, (05.02.2020).

Molenaar, Fransje, Tubiana Jérôme and Clotilde Warin (2018) : Caught in the middle. A human rights and peace-building approach to migration governance in the Sahel. CRU Report. Clingendael (Netherlands Institute for International Relations).

Ochsenbein Gaby und Jessica Dacey (2010) : Asylbewerber aus Nigeria : Kritik an Migrationschef. SWI, Swissinfo.ch. <https://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/asylbewerber-aus-nigeria-kritik-an-migrationschef/8758334>, (04.02.2020).

Page, Steve (2015) : Le Nigéria et la Suisse, des affaires d'indépendance. Commerce, diplomatie et coopération 1930-1980. Berne : Peter Lang.

Pathfinders Justice Initiative (2019). Nigeria : Human Trafficking Factsheet, November 2019 <http://pathfindersji.org/nigeria-human-trafficking-factsheet/>, (02.02.2020).

Reslow, Nastasja (2017) : Old wine in new wine-skins ? The EU's Migration Partnership Framework. Hamburg : Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V. <http://www.juwiss.de/137-2017/>, (02.02.2020).

Secrétariat d'État aux migrations SEM (2011) : Protocole d'entente entre le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria et le Conseil fédéral Suisse concernant l'établissement d'un partenariat migratoire. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/bilaterales/keine-sr-nr/20110214-mou-NGA-f.pdf>, (05.02.2020).

Secrétariat d'État aux migrations SEM (2014) : Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Müller Philipp 11.3062 du 8 mars 2011. Efficacité et coûts de l'aide au retour. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-06-10/ber-po-mueller-11-3062-f.pdf>, (02.02.2020).

Secrétariat d'État aux migrations SEM (2018) : site Internet – Partenariats migratoires (état au 12.08.2018). <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/migrationspartnerschaften.html>, (05.02.2020).

Secrétariat d'État aux migrations SEM (2019a) : site Internet – Politique migratoire (état au 20.11.2019). <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/internationales/weltweite-migration/migrationspolitik.html>, (15.01.2020).

Secrétariat d'État aux migrations SEM (2019b) : Focus Nigeria : Profil de l'État d'Edo. Berne. 22.3.2019. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/herkunftslander/afrika/nga/NGA-edo-profil-f.pdf>, (02.02.2020).

Secrétariat d'État aux migrations SEM (2019c) : Focus Nigeria : État d'Edo, émigration et retour. Berne. 22.3.2019. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/herkunftslander/afrika/nga/NGA-edo-emigration-rueckkehr-f.pdf>, (02.02.2020).

Statista (2019) : Nigeria: Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen von 1990 bis 2018 und Prognosen bis 2024. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/322015/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-von-nigeria/>, (04.02.2020).

Stauffer, Beat (2019) : Maghreb, Migration und Mittelmeer. Zürich : NZZ-Libro.

The Berne Initiative (2004) : Managing International Migration through International Cooperation. The International Agenda for Migration Management, Conference 16-17 December 2004, Berne, Switzerland. https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/berne/Berne_II_Chairmans_Summary.pdf, (16.01.2020).

UNDP-Report (2019) : Scaling Fences : Voices of Irregular African Migrants to Europe, October 2019. <https://news.un.org/en/story/2019/10/1049641>, (05.05.2020).

UNICEF (2014) : Migration Profiles : Nigeria. <https://esa.un.org/migmgprofiles/indicators/files/Nigeria.pdf>, (05.02.2020).

Traité du 25 novembre 1850 conclu entre la Confédération suisse et les États-Unis d'Amérique du Nord, RS 0.142.113.361.

Sources internet :

Swiss Sub-Saharan Africa Migration Network, <https://www.unine.ch/sfm/home/formation/ssam.html>, (05.02.2020).

Wikipedia, https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesstaaten_Nigerias#/media/Datei:Nigeria-karte-politisch.png, (05.02.2020).

6.2 Liste des membres de la délégation de la CFM

Les personnes suivantes faisaient partie de la délégation qui s'est rendue au Nigéria entre les mois d'avril et de mai 2019.

- Walter Leimgruber, Président de la CFM, chef de délégation
- Fiammetta Jahreiss, Vice-présidente de la CFM jusqu'à fin 2019
- Martina Caroni, Membre de la CFM jusqu'à fin 2019
- Andrea Lanfranchi, Membre de la CFM
- Inés Mateos, Membre de la CFM
- Dragica Rajčić Holzner, Membre de la CFM jusqu'à fin 2019
- Simon Röthlisberger, Membre de la CFM jusqu'à fin 2019
- Iris Seidler-Garot, Membre de la CFM
- Simone Prodolliet, Directrice du Secrétariat de la CFM
- Sibylle Siegwart, Directrice suppléante du Secrétariat de la CFM
- Pascale Steiner, Collaboratrice scientifique du Secrétariat de la CFM

6.3 Liste des abréviations

DSH	Division Sécurité humaine, DFAE
LAsi	Loi sur l'asile
UA	Union Africaine
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
programme AVRR	Programme d'aide au retour volontaire et à la réintégration
ODR	Office fédéral des réfugiés
ODM	Office fédéral des migrations
CISLAC	Centre de proposition législative de la société civile
CYID	Center for Youth Integrated Development
DAE	Direction des affaires européennes
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDIP	Direction du droit international public
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
AELE	Association européenne de libre-échange
DFJP	Département fédéral de justice et police
CFM	Commission fédérale des migrations
ELSBDS	Enhancing Land and Sea Border Data Systems in Nigeria (système de surveillance des frontières terrestres et maritimes du Nigéria)
ETAHT	Edo Taskforce Against Human Trafficking (Groupe de travail contre la traite des êtres humains dans l'État d'Edo)
UE	Union européenne
EUTF	EU Emergency Trust Fund for Africa (Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique)
fedpol	Office fédéral de la police
IDP	Déplacé interne
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
Structure IMZ	Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale
OIM	Organisation internationale pour les migrations

CTC	Comité technique conjoint	PA-IV	Division politique IV du DFAE
MGSOG	Maastricht Graduate School of Governance	DP	(aujourd'hui DSH)
MIDAS	Système d'information migratoire et d'analyse des données	PIR	Direction politique
MoU	Memorandum of Understanding (protocole d'entente)	Projet PPP	Protection dans la Région (instrument de la politique migratoire extérieure de la Suisse)
MRC	Migrants Resource Center (Centre de ressources pour migrants)	SECO	Projet de partenariat public-privé
NAPTIP	National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons (Agence nationale de lutte contre la traite des êtres humains)	SEM	Secrétariat d'État à l'économie
NCFRMI	National Commission for Refugees, Migrants and IDP's (Commission nationale pour les réfugiés, les migrants et les personnes déplacées internes du Nigéria)	SEYP	Secrétariat d'État aux migrations
NDLEA	Service nigérian de détection et de répression des infractions liées à la drogue	SIYB	Society for the Empowerment of Young Persons (initiative d'autonomisation des femmes)
ONG	Organisation non gouvernementale	SSI	Start and Improve your Business (Créer et améliorer son entreprise)
NIS	National Immigration Service (Service d'immigration du Nigéria)	ONU	Service Social International
NPS	Nigerian Prison Service (Services pénitentiaires nationaux du Nigéria)	PNUD	Organisation des Nations unies
		HCR	Programme des Nations unies pour le développement
		UNICEF	Haut-Commissariat de l'ONU pour les réfugiés
		WACOL	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
		DEFR	Woman's Aid Collective (Collectif d'aide aux femmes)
			Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche



6.4 Carte géographique du Nigéria

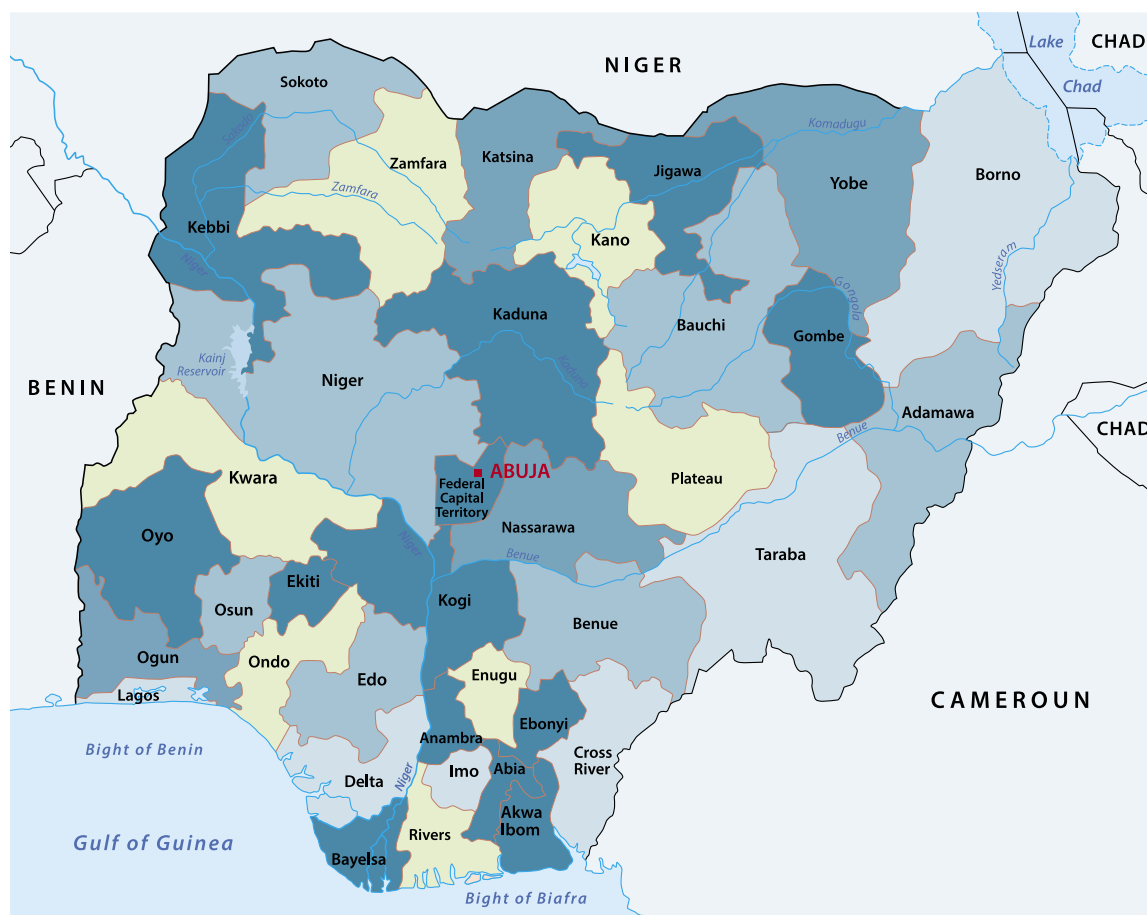


Illustration n°5 : États fédéraux du Nigéria⁷⁶



⁷⁶ https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesstaaten_Nigerias#/media/Datei:Nigeria-karte-politisch.png

