Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Rapport annuel 2010

Migration plein cadre

Avant-propos 3
Francis Matthey, président

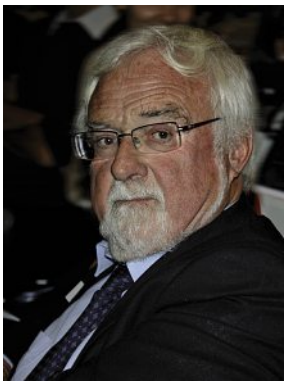
La migration en Europe 4

La migration en Suisse 8

Activités de la Commission
Bases et politique 12
Projets 16
Information 19
Liste des membres de la CFM 22

Impressum
Textes: Secrétariat de la CFM **Rédaction:** Elsbeth Steiner **Traduction:** Alain Barbier **Lectorat:** Sylvana Béchon **Graphisme:** bertschidesign Zürich
Impression: Cavelti AG, Gossau **Distribution:** OFCL, Vente des publications, CH-3003 Berne, www.bundespublikationen.admin.ch **No art.:** 420.910.10F

Le goût de l'avenir



Selon « La nouvelle migration » examinée par « Avenir Suisse », « Immigration 2030 » présentée par la Banque cantonale de Zurich, ou encore les dernières projections démographiques de l'Office fédéral de la statistique, la population de notre pays continuera de vieillir au cours de ces prochaines décennies, et l'augmentation de la population résultera de l'arrivée d'une population active, essentiellement qualifiée, provenant d'abord du nord et de l'ouest de l'Europe, ainsi que, sans doute, de pays tiers. Tels seront les éléments de base et les considérations à partir desquels se définira la politique migratoire et économique de notre pays.

L'acceptation, le 28 novembre 2010, de l'initiative « Pour le renvoi des étrangers criminels » a jeté un grand froid sur la politique sociale et d'intégration des étrangers, en attisant à nouveau des peurs envers l'étranger et en mettant en péril une fois encore la cohésion sociale. Le thème de la citoyenneté, abordé dès lors par la CFM, n'en a pris que plus d'importance et de signification en mettant en évidence son rôle dans notre démocratie : l'appartenance, la participation active, les droits et les obligations, la responsabilité et la visibilité dans la sphère publique.

De même, la question de l'immigration clandestine a fait l'objet d'une analyse nouvelle publiée par la CFM et portant sur les dix dernières années. La clandestinité bien sûr ne saurait être acceptée. Mais on ne saurait accepter non plus que des personnes puissent, avec le concours d'employeurs, travailler dans notre pays, pendant des années parfois, et y vivre dans un fort état de dépendance, de précarité. Une solution doit être trouvée, en particulier pour les jeunes qui, au sortir de l'école obligatoire, ne peuvent accéder à un apprentissage, et qui se voient contraints souvent de partir, eux aussi, dans la clandestinité.

Même si la politique d'asile, eu égard à la diminution du nombre des requérants d'asile et sans doute aussi à l'application de l'Accord de Dublin, ne relève plus des préoccupations premières de la population, il n'en demeure pas moins que la législation, en Suisse comme ailleurs en Europe, est devenue de plus en plus restrictive. Et, sans doute, conduit-elle également à la clandestinité au terme de la procédure de non entrée en matière.

La qualité de l'accueil et de la politique d'intégration des étrangers sont des éléments essentiels pour l'avenir de notre pays. Les projets soutenus par la CFM, conduits tant en milieu rural que dans les zones d'habitation, nous l'attestent. Et, même si ce cheminement n'est pas un long fleuve tranquille, il nous confirme que la diversité et le pluralisme sont la substance même de notre pays, de sa vie.

La cohésion sociale ne se décrète pas. Elle se construit. Il y faut de la confiance, le sens de l'intérêt commun et de la volonté. C'est ce chemin que la politique migratoire et des étrangers doit emprunter dans notre pays pour susciter et insuffler, selon le beau titre d'un ouvrage de Jean-Claude Guillebaud, « le goût de l'avenir ».

Francis Matthey
Président de la CFM

1 Discussion publique avec des musulmans à Berne (Photo : British Council Switzerland / Chris Tribble)
2 Les commissions de l'intégration de toute la Suisse se rencontrent à Fribourg pour un échange de vues (Géraldine Stritt)
3 Sarkozy et son lance-pierre (Petar Pismestrovic)
4 5 6 Démonstration des sans-papiers à Berne (Pascale Steiner)

« Enough is enough ! » c'est ce que rétorqua à l'été 2010 au gouvernement Sarkozy, sur un ton inhabituellement cinglant, Vivian Reding, commissaire de l'UE de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté. En expulsant les Roms vers la Roumanie, la France violait les droits fondamentaux et le droit à la libre circulation des personnes.

1

2

Dans tous les pays du continent européen vivent des hommes et des femmes qui se considèrent comme des Roms ou qui sont désignés comme tels. Les Roms sont réputés être un peuple sans Etat. Ils vivent le plus souvent dans des conditions précaires : des conditions de logement misérables, de très modestes revenus, un accès restreint à l'éducation et à la formation et un accès aux soins médicaux insuffisant. On entend dire régulièrement qu'en Hongrie, en Roumanie ou en Tchéquie, la population des Roms est victime d'actes de violence liés au racisme. Mais dans les pays d'Europe occidentale également, la stigmatisation des Roms a gagné du terrain. La France en est le dernier exemple en date. En juillet et août, en dépit des traités de libre circulation des personnes, le président Sarkozy a contraint des milliers de Roms à quitter la France.

La libre circulation fait partie des quatre libertés fondamentales du marché intérieur de l'Europe. Elle encourage la mobilité de la population économiquement active et supprime simultanément les barrières frontalières lorsqu'il s'agit d'éducation et de formation.

S'agissant des ressortissants de l'UE et de leurs familles, les Etats-membres ne peuvent restreindre la liberté de circulation pour des séjours de trois mois au plus que lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale sont menacés. L'adoption en 2004 d'une directive sur le droit des citoyens européens de circuler et de séjourner librement dans toute l'Union, s'est traduite par un renforcement du droit de séjour pour les ressortissants de l'UE et de leurs familles. Cette directive régit expressément l'octroi du droit accordé aux membres de la famille de rester dans un pays en cas de décès ou de divorce de l'ayant-droit principal bénéficiant d'un droit de séjour. Les titulaires d'une autorisation d'établissement tombant sous le coup de ladite directive ne peuvent être renvoyés que pour des raisons graves. Les mineurs et les personnes établis depuis plus de 10 ans ne peuvent être renvoyés que s'ils portent atteinte à la sécurité publique du pays d'accueil.

Tandis qu'en Europe la plupart des gouvernements considèrent les avantages de la libre de circulation des personnes comme allant de soi, il en existe d'autres qui instrumentalisent certains désavantages pour susciter une mobilisation politique. Ce fut précisément le cas en France. A l'été 2010, le gouvernement Sarkozy a adopté une politique de contrainte à l'égard des Roms, dont elle a renvoyé des milliers en Roumanie et en Bulgarie. Ces expulsions vers d'autres Etats-membres de l'UE ont suscité de vives critiques à Bruxelles. La Commission de l'UE, qui se comprend comme la « gardienne des contrats de la Communauté » a cloué au pilori cette manière de procéder du gouvernement français. Cette commission fit savoir qu'en décidant d'expulser des Roms, il convenait de respecter le principe de proportionnalité et d'éviter toute discrimination. Il y avait aussi lieu d'informer les personnes concernées des raisons de leur renvoi. Les expulsions collectives ou celles qui n'étaient absolument pas faites dans les normes n'étaient pas acceptables. La critique exprimée à la France ne suscita apparemment pas de changement de cap. Ce n'est que lorsque Bruxelles changea de ton qu'une solution sembla s'amorcer.

Le gouvernement Sarkozy présenta un train de mesures et un agenda dans lequel il décrivit comment transposer mieux qu'auparavant dans le droit national français la directive de l'UE de 2004 relative à la libre circulation des personnes. En contrepartie, la Commission de l'UE renonça à entamer une procédure pour violation de contrat.

La politique de renvoi de la France incita en octobre le Conseil de l'Europe à lancer un débat d'urgence au cours duquel les principes fondamentaux de la démocratie furent rappelés. Le Conseil de l'Europe conclut que les problèmes de la sécurité ne devaient pas être résolus uniquement au moyen d'instruments policiers ou juridiques. Il convenait impérativement d'agir comme doit le faire un Etat de droit et de respecter les droits de l'homme. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe rappela que chaque Etat-membre de l'UE se devait d'améliorer la situation des Roms. Avant toute expulsion, il convenait d'élucider si, dans le pays de destination, la sécurité de l'individu était garantie et si une vie digne y était possible.

Tandis que les uns cherchent à restreindre la liberté de mouvement de certains groupes de la population, d'autres tentent de l'améliorer par le biais de mesures appropriées. C'est ainsi que lorsque Victor Orban, président du parti conservateur national Fidesz, a pris ses fonctions de Premier ministre de la Hongrie en mai, il se

4

5

montra particulièrement pressé de faire passer une loi donnant aux personnes d'origine magyare la possibilité d'avoir la double-nationalité, même si elles ne vivaient pas en Hongrie. Or, quelque deux millions de Magyares vivent en Roumanie et en Slovaquie. La Slovaquie réagit violemment aux « tentatives de magyarisation ». Encore le même jour, le Parlement slovaque promulgua une loi stipulant que tous les ressortissants slovaques prenant de leur plein gré une nationalité étrangère perdront leur nationalité slovaque.

Pour les Roumains et les Slovaques d'origine hongroise, cette offre du gouvernement hongrois avait surtout une valeur symbolique. Pour la Hongrie, elle présentait également un avantage économique du fait qu'elle ouvrait de nouvelles possibilités en matière de main-d'œuvre. Relevons que 450 000 personnes parlant le hongrois vivent dans la province serbe de Vojvodine et en Ukraine occidentale : la nationalité hongroise leur permet d'avoir accès au marché intérieur de l'Union européenne.

L'accès au marché intérieur de l'Europe est plus difficile pour des immigrés provenant du Sud que pour des ressortissants d'origine hongroise provenant de l'Est. Les possibilités d'entrer légalement dans un Etat-membre de l'UE et d'y trouver un poste de travail sont limitées. Il n'est pas rare que l'immigration illégale soit tolérée et exploitée par le milieu du crime organisé. A titre d'exemple, citons la Calabre où des immigrés africains sont honteusement exploités par la mafia calabraise – la 'Ndrangheta – comme travailleurs journaliers dans les orangeraies. Ainsi, dans la commune de Rosarno, il y a des périodes où un habitant sur quatre est un immigré sans-papiers. Leur nombre varie en fonction de la période de récolte car, en tant qu'ouvriers itinérants sans ressources, ils se déplacent d'un endroit à l'autre. Des milliers d'immigrés vivent ainsi misérablement dans des baraques ou dans des usines désaffectées, sans électricité et dans des conditions sanitaires déplorables. Ils sont disposés à travailler pour un salaire de misère. Par ailleurs, on sait que la mafia calabraise rackette les immigrés clandestins. En janvier, deux ouvriers clandestins ont été assassinés à Rosarno. On suppose qu'ils avaient refusé de payer.

A la suite de ces exécutions sommaires, les ouvriers clandestins protestèrent contre leurs conditions de vie et le traitement inhumain dont ils étaient victimes. De son côté, la population locale réagit par des actes de terreur et de violence qui firent de nombreux blessés. D'un jour à l'autre, la police procéda à l'expulsion de quelques centaines d'immigrés clandestins.

Tandis que l'UE continuait à promouvoir la libre circulation au sein du marché intérieur européen, elle faisait également le maximum pour endiguer l'immigration clandestine en provenance d'Etats-tiers. Frontex, l'agence européenne pour la collaboration opérationnelle aux frontières extérieures, explique dans son rapport d'activité qu'elle a intensifié la lutte contre les trafiquants d'êtres humains – qui sont le plus souvent des bandes européennes du crime organisé. Le Haut commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés a annoncé un fort recul du nombre de réfugiés qui ont abordé en 2010 sur le littoral espagnol, italien ou maltais.

On a attribué ce recul aux interventions de Frontex qui a participé depuis 2006 à des contrôles accrus sur les côtes. Au sein de « Rapid Border Intervention Teams » (Rabits), Frontex a fait déployer par intermittence ses quelque 250 agents dans des situations d'exception en vue de soutenir les organes nationaux de protection des frontières. Par le passé, diverses organisations militant pour le respect des droits de l'homme ont critiqué les mesures défensives militaires prises contre l'immigration clandestine, en particulier en Méditerranée. Depuis lors, Frontex s'efforce de mettre en avant que ses équipes d'interventions rapides procèdent d'une manière conforme aux dispositions des droits de l'homme.

Une autre cause du recul de l'immigration clandestine fut le « Pacte d'amitié » conclu entre l'Italie et la Libye en 2009. Entre 1911 et 1943, la Libye fut un territoire colonial italien où l'Italie commit d'affreux crimes à l'encontre de civils. Le pacte d'amitié fixe les conditions de versement d'importantes indemnités de dédommagement par l'Italie. Par ailleurs, ce pacte d'amitié comporte une clause qui permet à l'Italie de renvoyer immédiatement en Libye des réfugiés en provenance de la côte libyenne.

A l'occasion du Troisième sommet UE-Afrique qui se déroula à Tripoli en novembre, Muammar al-Ghadafi exigea le paiement de 5 milliards d'euros par l'UE. Faute de ce soutien, il suspendrait sa lutte contre la migration. L'UE

6

refusa toutefois d'entrer en matière, déclarant que les 50 millions d'euros qu'elle avait mis à disposition de la Libye étaient destinés à des projets visant à mieux protéger les immigrés et les réfugiés dans cette région du monde.

De fait, le nombre des réfugiés qui échouent sur les rives méditerranéennes de l'Europe a fortement reculé. Mais le flux de réfugiés n'a pas tari pour autant. Il s'est tout simplement déplacé vers l'Est. C'est ainsi qu'en 2010, les réfugiés sont entrés en Europe par voie terrestre via la Turquie. En effet, la protection des frontières a dû intervenir cinq fois plus que l'année précédente contre l'immigration clandestine aux frontières turco-grecques.

Depuis longtemps, la Turquie joue un rôle important pour les réfugiés afghans, iraniens, irakiens et syriens. Depuis que les accès par la Méditerranée ont été restreints et que la Turquie a supprimé son obligation de visa pour les ressortissants des Etats du Maghreb, de nombreux réfugiés provenant du Maroc, de l'Algérie et de la Tunisie entrent en Grèce via la Turquie. En 2010, la police a détecté quelque 50 000 entrées clandestines à la frontière turco-grecque. Sur ce nombre, environ 13 000 personnes ont pénétré en Europe en franchissant le fleuve Ebros, qui sépare la Turquie de la Grèce.

A l'automne, la situation échappa à tout contrôle. Les organisations de réfugiés ainsi que divers Etats-membres de l'UE ont critiqué la Grèce parce qu'elle renvoyait systématiquement les réfugiés et ne traitait pas correctement les requérants d'asile. La situation dans les centres d'hébergement fut également déclarée intolérable. La Commission de l'UE a lancé à l'encontre de la Grèce une procédure pour violation des dispositions de l'accord.

Au début du mois de novembre, à la demande d'Athènes, Frontex élargit sa région d'activité. Depuis lors, la police grecque patrouille au bord de l'Ebros en compagnie de 175 gardes-frontières de Frontex. Les immigrés clandestins appréhendés sont envoyés dans le Centre d'hébergement de Filakio. Là, ils sont interrogés par des spécialistes qui, en fonction des indications recueillies, décident de leur renvoi ou de leur admission provisoire.

Même si l'UE s'efforce de souligner le caractère conforme aux dispositions des droits de l'homme de ses interventions, la politique d'asile européenne reste néanmoins sous les feux de la critique. L'inégalité de traitement des immigrés est ressentie comme choquante : tandis que, par exemple, un demandeur d'asile irakien aura 85 pourcent de probabilité de se voir accorder l'entrée en Allemagne, un demandeur d'asile de Slovénie n'aura aucune chance de voir sa demande aboutir. António Guterres, le Haut commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés s'est montré préoccupé de voir que la politique de l'asile en Europe soit appliquée de manière de plus en plus restrictive. Il est toujours plus difficile aux êtres en détresse d'atteindre l'Europe. Aussi a-t-il exhorté l'UE en juin dernier de développer un droit à l'asile uniforme dans toute l'UE.

Accord de libre circulation des personnes

L'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) – partie des bilatérales I – introduit progressivement, entre la Suisse et l'UE, les règles de la libre circulation telles qu'elles sont appliquées dans l'UE. Tandis que l'ALCP prévoit un régime clair et net d'égalité de traitement pour les personnes exerçant une activité lucrative, d'autres dispositions comportent des réserves expresses en ce qui concerne l'accès à la formation et aux bourses d'études. De par l'adoption de la directive sur le droit des citoyens européens de circuler et de séjourner librement dans toute l'Union, la libre circulation a continué à progresser au sein de l'UE. Les droits de séjour des ressortissants de l'UE et de leur famille ont été renforcés.

A l'occasion de la rencontre annuelle du Comité mixte, en juin 2010, l'UE a invité la Suisse à adapter ses dispositions de libre circulation des personnes aux progrès réalisés dans l'UE, c'est-à-dire à la directive sur le droit des citoyens européens de circuler et de séjourner librement dans toute l'Union. Le Parlement européen souhaite, lui aussi, que la Suisse fasse des pas dans cette direction.

Si la Suisse peut reprendre cette directive rien ne l'y oblige toutefois.

1 2 Séance plénière de la CFM à Neuchâtel. Osman Besic (à gauche) et Simon Röthlisberger en discussion (Photo : Piri Thanabalasingam)
3 Des Secondos sur le podium à la Journée nationale de la CFM à Berne (Ruth Tennenbaum)
4 5 Le quotidien au Centre d'enregistrement et de procédure de Bâle (Elsbeth Steiner)
6 7 Simone Prodolliet et Susin Park, Bureau UNHCR pour la Suisse et le Liechtenstein, à la séance plénière à Neuchâtel (Piri Thanabalasingam)

« Les Secondos proclament la fin de l'intégration », titrait un quotidien à l'issue de la votation sur l'initiative « Pour le renvoi des étrangers criminels ». L'organisation Secondas Plus a réagi de manière provocatrice au résultat de la votation en mettant un contrepoint à un débat qui avait occupé l'opinion publique pendant une grande partie de l'année 2010, à savoir : « L'intégration n'est ni possible ni nécessaire. »

3

1

2

La votation sur l'initiative « Pour le renvoi des étrangers criminels » a certes été fixée tard dans l'année, puisqu'elle se déroula le 28 novembre. Mais cet événement politique jeta cependant un grand froid sur le climat de la politique sociale en Suisse.

Les délibérations sur l'initiative ont en effet occupé les parlementaires des commissions chargées de préparer les travaux et des Chambres fédérales pendant une grande partie de l'année. Une intervention parlementaire visant à invalider l'initiative avait déjà échoué lors de la séance de février de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats. La majorité des membres étaient d'avis que l'initiative ne contrevenait pas au droit international. Une alternative devait être soumise au peuple et aux cantons, étant donné que des principes de droit étaient remis en question. La teneur principale de cette alternative était d'exclure que les étrangers puissent être renvoyés pour des petits délits et malgré une menace de poursuite judiciaire. La stratégie proposée par le PLR et le PDC, à savoir présenter un contre-projet direct, comportait un article constitutionnel qui, en complément à des motifs possibles de renvoi, fixait aussi des principes d'ordre général relatifs à l'intégration des étrangers.

Cette manière de procéder a incité la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, alors cheffe du Département fédéral de justice et police, à retarder les révisions de loi dans le domaine des étrangers. Elle décida de ne traiter qu'après le résultat de cette initiative les adaptations prévues dans la loi fédérale sur les étrangers – qui avaient été soumises sous la forme d'un contre-projet indirect à l'initiative sur le renvoi des criminels étrangers – ainsi que la révision totale de la loi fédérale sur la nationalité, dont une partie importante est consacrée au thème de l'intégration. Ce choix se justifiait également du fait qu'en cas d'acceptation par le peuple et les cantons du contre-projet direct, la situation initiale dans le processus législatif aurait été différente.

L'initiative populaire lancée par l'UDC a obtenu 52,9 pourcent de Oui et a été admise par 17,5 cantons, le taux de participation à la votation s'élevant à 52,6 pourcent. Le contre-projet du Conseil fédéral a, lui, recueilli 45,8 pourcent des suffrages. Les commentaires qui suivirent le succès de la première initiative sur les étrangers dans l'histoire de la Suisse ont attiré l'attention sur les conséquences de la votation sur le climat social. On a pu entendre que le Oui à l'initiative signifierait que le pays n'est plus sûr de sa propre identité. La « mauvaise humeur » toucherait les étrangers, mais pas les riches. En effet, l'initiative pour des « impôts équitables » portée en votation populaire le même jour n'a pas obtenu la majorité exigée. Les électeurs semblent avoir été guidés exclusivement par la peur face aux étrangers.

La question des effets de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE sur l'immigration a également fait l'objet de controverses dans l'opinion publique. Des voix critiques face à l'UE affirmèrent que, selon elles, l'immigration avait atteint son niveau critique.

Le Conseil fédéral a été invité à examiner s'il convenait d'appliquer immédiatement la clause « de sauvegarde » et de prendre les mesures freinant l'immigration. La clause de sauvegarde prévue dans l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) permet en effet à la Suisse de réintroduire de manière unilatérale des contingents pour une période limitée. Mais pour que cette clause puisse s'appliquer, le nombre d'autorisations de séjour de courte durée et d'autorisations de séjour délivrées à des travailleurs provenant des anciens Etats de l'UE doit se situer au moins 10 pourcent au-dessus de la moyenne des trois années précédentes. Or, ce chiffre n'a jamais été atteint, au contraire : de juin 2009 à fin avril 2010, le nombre d'autorisations de séjour de courte durée et de titres de séjour délivrés a diminué de 9,4 pourcent pour les premières et de 21,4 pourcent pour les seconds. Le 25 mai, le Conseil fédéral a donc fait connaître qu'il n'entendait pas invoquer la clause de sauvegarde à l'encontre des ressortissants des anciens Etats-membres de l'UE au 1er juin 2010. Par ailleurs, le Conseil fédéral a rappelé qu'au printemps de cette même année, un train de mesures préventives a été décidé qui permet d'exploiter de manière pertinente les possibilités d'appliquer l'ALCP et les mesures de lutte contre les abus.

Etant donné que l'économie suisse continue à être tributaire de l'immigration de main-d'œuvre étrangère et que les contingents prévus ne suffisaient pas, le Conseil fédéral a été contraint de décider d'une augmentation de quelque 1000 unités de ces autorisations.

La révision partielle de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) qui entrera en vigueur le 1er janvier 2011, vise à séparer les contingents d'autorisations de séjour et de séjour de courte durée en deux catégories. Par ailleurs, elle libère les nombres maximums applicables aux travailleurs étrangers pour l'année 2011. La révision partielle

4

5

de l'OASA a ainsi permis pour la première fois la création de deux catégories de contingents en vue de la délivrance d'autorisations, à savoir un contingent pour les autorisations de séjour de courte durée et les autorisations de séjour applicables aux ressortissants d'Etats non-membres de l'UE/AELE et un contingent pour les autorisations de courte durée et les autorisations de séjour applicables aux ressortissants de l'UE/AELE qui fournissent des services transfrontaliers d'une durée supérieure à 120 jours en Suisse. Le 3 décembre 2010, le Conseil fédéral a déclaré que, pour l'année 2011, 5 000 autorisations de séjour de courte durée et 3 500 autorisations de séjour seront accordées à des ressortissants d'Etats non-membres de l'UE/AELE. Pour les fournisseurs de prestations provenant d'Etats-membres de l'UE/AELE, le plafond a été fixé à 3 000 autorisations de séjour de courte durée et 500 autorisations de séjour. La révision partielle de l'OASA a mis en œuvre simultanément la révision de la loi fédérale sur les étrangers, adoptée le 18 juin 2010. Le conseiller national Jacques Neirynck a présenté une initiative parlementaire ayant pour but de faciliter l'admission des étrangers diplômés d'une haute école suisse sur le marché du travail suisse si la Suisse trouve un intérêt scientifique et économique dans l'activité exercée. Cela étant, après la fin de leurs études dans une haute école suisse, les ressortissants d'Etats tiers pourront désormais rester six mois en Suisse pour y rechercher un emploi.

L'issue de la votation de l'initiative populaire sur les minarets, en novembre 2009, a incité la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf à intensifier le dialogue qui existait déjà entre la Confédération et les représentants de communautés musulmanes. Elle a donc chargé l'Office fédéral des migrations, compétent en matière d'intégration des étrangers, d'assumer la poursuite de ce dialogue.

Au cours de l'année passée sous revue, ce dialogue s'est poursuivi par six séances de travail au cours desquelles l'Office fédéral de la justice (OFJ), le Service de lutte contre le racisme (SLR), le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et, par la suite aussi, la Commission fédérale pour les questions de migration, ont rencontré des représentants d'organisations musulmanes. Le but de ces discussions fut un échange de vues dans le respect mutuel pour assurer une cohabitation harmonieuse de toutes les communautés religieuses. A cette occasion, les participants ont également analysé les incertitudes et les peurs régnant au sein de la population suisse. Ils ont ensuite discuté au sujet du besoin d'agir, puis ont émis des propositions concrètes en la matière. Les participants ont abordé divers domaines thématiques dans le cadre de plateformes thématiques telles que « Information-rencontre-éducation », « Principes constitutionnels de l'Etat helvétique et pratique religieuse », ainsi que « Intégration et encouragement de l'intégration ». Le résultat de ces discussions a fait l'objet d'un rapport qui a été remis à la cheffe du Département fédéral de justice et police. La conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, élue le 22 septembre et nouvelle cheffe du DFJP, décidera au début de l'année 2011 sous quelle forme il y aura lieu de poursuivre ce dialogue.

La politique suisse en matière d'asile a été marquée par quelques événements qui ont fait sensation dans l'opinion publique. En effet, le décès

6

7

le 17 mars 2010 d'un ressortissant nigérian détenu en vue de l'exécution de son renvoi dans son pays de provenance a d'abord incité l'Office fédéral des migrations à interrompre jusqu'à nouvel ordre tous les vols spéciaux. Il y a eu des retards dans le domaine de la législation en matière d'asile étant donné que la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a ajourné la révision prévue au DFJP.

Après le décès tragique de la personne détenue en vue de l'exécution de son renvoi, les vols spéciaux n'ont repris que dans le courant du mois de mai 2010, mais, dans un premier temps, sans vol à destination du Nigéria. L'ODM a déclaré que désormais, pour chaque vol spécial, une équipe médicale composée d'un médecin et d'un secouriste professionnel serait à bord pour garantir la surveillance et l'encadrement médicaux des personnes renvoyées dans leur pays de provenance. Par ailleurs, l'ODM a déclaré que les cantons veilleront à ce que le transfert de données médicales soit garanti. Le directeur de l'ODM s'est rendu en juillet au Nigéria pour une première visite en vue de négocier un partenariat de migration avec les autorités nigérianes compétentes. D'après l'ODM, aller dans le sens d'une politique en matière de migration large et cohérente implique de poursuivre l'objectif tant de relever les défis que pose la lutte contre la migration illégale que de promouvoir les effets positifs de la migration. Une lettre d'intention a été signée le 5 novembre 2010. Les points qui y sont exprimés concernent les domaines de coopération suivants : édification de capacités dans le management de la migration, migration et développement, promotion et protection des droits de l'homme, possibilités d'échanges relatifs à la formation et au perfectionnement professionnel, lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de stupéfiants, aides au retour, réadmissions, réinsertion et prévention de migration illégale.

Le monitoring en cas de rapatriement forcé a, lui aussi, fait l'objet de discussions. La Suisse en tant qu'Etat Schengen est contrainte, par le biais d'un service d'observation indépendant, de garantir la mise en œuvre au 1er janvier 2011 des directives relatives aux rapatriements. La Croix-Rouge suisse et Amnesty International Suisse ayant décliné un tel mandat, l'ODM s'est finalement vu contraint, à la fin de l'année, de rechercher par voie d'annonces dans la presse une organisation qui pourrait s'en charger. Il n'était donc plus réaliste de trouver une solution de monitoring définitive pour le 1er janvier 2011. Aussi a-t-on dû se contenter d'une solution provisoire : des membres de la Commission nationale de prévention de la torture, instituée au 1er janvier 2010, se sont déclarés disposés à accompagner les vols spéciaux.

La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, arguant que les amendements proposés dans la loi sur l'asile constituaient une « politique du sparadrap », a renvoyé à l'unanimité ce projet au Conseil fédéral. Le Département fédéral de justice et police a été chargé de soumettre de nouvelles propositions de révision de la loi sur l'asile. Les parlementaires ont estimé que l'exécution devait non seulement être rationnalisée mais aussi améliorée.

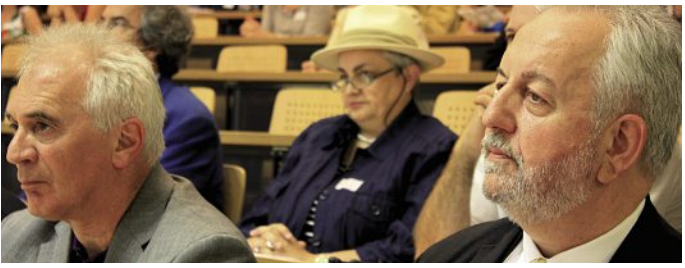
En réponse aux mandats parlementaires générés par les motions Schiesser et par le groupe du Parti socialiste, le Conseil fédéral a présenté une vue d'ensemble de l'orientation actuelle et future de la politique en matière d'intégration. Le principe, selon lequel on ne doit pas seulement promouvoir l'intégration mais aussi avoir des exigences face aux personnes à intégrer, reste un point important.

Il conviendrait d'ancrer plus profondément encore l'idée que l'intégration est une tâche pluridisciplinaire et un mandat fondamental à caractère obligatoire pour les structures compétentes en place. Il faudrait aussi continuer à développer l'encouragement de l'intégration spécifique. Particulièrement dans le domaine de première information et de la lutte contre la discrimination, il existe encore un besoin d'agir. Le 17 décembre, le Conseil national a adopté par 111 voix contre 59 une motion de la Commission des institutions politiques (CIP) en faveur d'une loi-cadre sur l'intégration. Cette loi-cadre avait été demandée essentiellement par le groupe PLR par le biais d'une initiative parlementaire. La conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a déclaré que l'on pouvait songer à divers moyens de réaliser ce mandat : une révision de la loi sur les étrangers, une loi sur l'intégration des étrangers ou une loi-cadre ad hoc.

L’année 2010 a été à nouveau riche en thèmes pour les membres de la CFM.

Outre les prises de position concernant de multiples projets, la Commission s’est consacrée à des sujets variés, tels que la citoyenneté, la pratique des cantons en matière de renvoi des étrangers et la situation des sans-papiers.

3



1

2

Qu'implique le fait de participer activement à la vie sociale ? Comment appréhender le rôle de la citoyenneté ? Quelles possibilités pourrait-on prévoir pour que les ressortissants étrangers vivant en Suisse soient perçus comme citoyens ? Pourquoi la participation politique de la population étrangère est-elle importante pour la démocratie ?

Ce sont ces questions et bien d'autres encore qui ont occupé les membres de la CFM tout au long de l'année écoulée. C'est la prise de conscience de la préoccupation de cette thématique que la démocratie suisse est tributaire du fait que tous les habitants de ce pays devraient participer au processus de la formation d'opinion. Or, 1,7 million d'étrangers font partie de la population permanente la Suisse, dont 860 000 depuis plus de 10 ans et 350 000 depuis leur naissance. On peut se demander, d'un point de vue purement démocratique, s'il est pertinent de maintenir cette part importante de la population à l'écart des formes institutionnalisées de participation politique. Car, de fait, il n'y a pas que le manque de participation qui peut s'avérer problématique pour l'avenir de la démocratie suisse, mais aussi l'exclusion d'un pourcentage élevé de la population du processus de formation de l'opinion.

Ces réflexions ont incité la CFM à mettre sur pied une Journée sous la devise : Citoyenneté – Redéfinir la participation. Par le biais du thème de la citoyenneté, divers aspects de la participation ont été mis en lumière. Il s'agit de l'appartenance, de la participation active, des droits et obligations, de la perception qu'a chacun de sa responsabilité ainsi que de la visibilité dans la sphère publique. La Commission a ainsi suscité une nouvelle discussion dans le discours sur l'intégration. Elle a attiré l'attention sur les possibilités qui s'ouvrent lorsque des individus qui n'ont pas la nationalité suisse sont considérés comme des citoyens. Car, en effet, il n'y a pas que les Suisses, mais aussi les immigrés qui s'intéressent à la manière dont se modèle la cohabitation en Suisse et qui souhaitent apporter leurs compétences et leur savoir.

La CFM a formulé des recommandations en vue de promouvoir la participation politique des étrangers et elle s'est prononcée en faveur d'un changement de perspectives dans la discussion sur l'intégration. Il conviendrait de ne pas tenir compte uniquement des droits participatifs classiques en matière d'intégration de la population étrangère, mais de repenser la participation politique en général. Vue sous cet angle, la participation politique des étrangers devient alors une exigence démocratique importante, car elle assure la légitimation démocratique de la Suisse et encourage l'intégration de la population. Ainsi, la CFM est d'avis que les gens qui séjournent à demeure ou qui sont établis depuis longtemps à l'intérieur de nos frontières, qui y vivent et y travaillent, doivent obtenir de meilleures possibilités de participation. La Commission a donc recommandé de promouvoir l'intégration politique par le biais du droit de vote et d'éligibilité sur les plans cantonal et communal partout où cette possibilité n'a pas encore été introduite. Par ailleurs, il y aura lieu de mieux utiliser les formes non-institutionnalisées de participation politique. Tous les habitants de la Suisse qui participent à la vie sociale devraient être perçus comme des citoyens et traités comme tels, ceci indépendamment de leur nationalité. Il conviendrait dès lors de ne pas faire dépendre les droits de participation cantonaux et communaux de la nationalité, mais du domicile légal des personnes.

Afin d'étayer et de stimuler la discussion sous ce nouvel angle, la CFM a consacré son numéro d'automne de « terra cognita » au thème de la citoyenneté. Par ailleurs, elle a publié, dans la série « Documentation sur la politique de migration », un texte intitulé « Citoyenneté – Assumer son appartenance, sa participation et sa responsabilité ». Par ailleurs, la Commission continue à soutenir des projets permettant l'accès des étrangers à de nouvelles possibilités de participation.

Les membres de la Commission ont siégé à cinq reprises et se sont prononcés sur un large éventail de projets politiques en matière de migration.

1 **La Commission a recommandé de rejeter tant l'initiative « Pour le renvoi des étrangers criminels » que le contre-projet du Parlement. La Commission a unanimement rejeté l'initiative et rejeté le contre-projet à une forte majorité.**

La CFM continue à être convaincue que la législation actuelle suffit amplement pour renvoyer et expulser les

1 Le délégué fribourgeois à l'intégration Bernard Tétard (à droite) et le syndic de Fribourg Pierre-Alain Clément à la rencontre des commissions (Photo : Géraldine Stritt)
2 Simone Prodolliet et Elsbeth Steiner attendent les invités à la Journée nationale sur le thème Citoyenneté (Ruth Tennenbaum)
3 Le Président de la CFM Fancis Matthey et les deux auteures Nicole Wichmann (à gauche) et Christin Achermann présentent aux médias l'étude sur les renvois
4 Publications de la CFM
5 Ne doit jamais manquer : un Intermezzo à la Journée nationale. 2010 Lukas Weiss se produit sur scène (Step Dance)
6 Orateurs et public à la Journée nationale (Ruth Tennenbaum)

étrangers criminels. La CFM a émis des critiques face au contre-projet parce qu'il fait un amalgame entre l'intégration et le renvoi de personnes. De l'avis de la Commission, un tel lien est erroné et ne doit pas figurer dans les dispositions de la Constitution fédérale.

Etant donné qu'il n'existe aucune base de données claire sur la pratique des cantons dans le domaine du renvoi des étrangers criminels, la Commission a mandaté une étude en vue d'obtenir de telles données. Le rapport de base élaboré par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) a notamment apporté des précisions sur les notions utilisées et a montré de manière détaillée les diverses procédures. Le résultat de l'enquête réalisée auprès des cantons sur le nombre de renvois a suscité le plus grand intérêt. Il est réjouissant de constater que 20 autorités cantonales de migration se sont déclarées disposées à collaborer et ont rempli le questionnaire envoyé par le SFM. Etant donné que quelque 75 pourcent des étrangers vivant en Suisse sont établis dans ces 20 cantons, les indications sont relativement pertinentes et peuvent donc être extrapolées à l'ensemble du pays. En 2008 615 délinquants ont été renvoyés. Ce nombre était de 750 en 2009. Si l'on prend en compte les résultats d'anciennes enquêtes ou estimations (2004 : environ 350, 2007 : 350 – 450), on voit qu'une tendance se dessine : le nombre de renvois augmente. L'estimation que la CFM avait faite en 2008 déjà était confirmée. Elle avait déclaré à l'époque que les dispositions légales en vigueur suffisaient amplement pour pouvoir renvoyer des étrangers criminels.

La CFM a été préoccupée par l'issue de la votation populaire et elle est d'avis que le fait d'attiser des peurs envers l'étranger met en péril la cohésion sociale. La CFM a donc plaidé pour une discussion mesurée et fondée sur des faits à propos des questions de migration.

2 Dans les débats au sujet de l'intégration, la CFM a constaté que l'on exigeait toujours plus des étrangers et que, de fait, l'on évoquait peu la responsabilité de la société d'accueil dans ce processus dynamique. C'est pourquoi la Commission a proposé une série de recommandations qui devraient davantage mettre l'intégration au centre des débats politiques comme moyen de parvenir à une égalité des chances.

La CFM a présenté un document qui fait état du discours actuel en matière de politique de migration. Dans ce contexte, elle a constaté que les accents se déplaçaient : tandis que certains acteurs politiques appréhendent les processus d'intégration comme un moyen de parvenir à une égalité des chances et considèrent par conséquent que les processus d'intégration ne concernent pas exclusivement l'individu, mais aussi les conditions cadre sociétales, on voit actuellement émerger une nouvelle tendance au sein de nombreux débats politiques. En effet, l'intégration est de plus en plus utilisée comme instrument de mesure pour émettre des menaces de sanctions ou prononcer de telles sanctions.

Consciente du fait que l'intégration des étrangers ne peut être couronnée de succès que si la société toute entière apporte sa contribution, la CFM a formulé huit recommandations. Celles-ci devraient contribuer à enrayer l'orientation que prend la compréhension de l'intégration, à savoir qu'elle se focalise exclusivement sur l'individu. Ainsi, la Commission a-t-elle rappelé que l'intégration ne peut réussir que si les étrangers et la société d'accueil apportent leur contribution. Les recommandations de la CFM ont montré comment il est possible d'atteindre cet équilibre. Dans le droit fil de ces considérations, la CFM a expliqué qu'il convient d'accorder autant d'importance à la suppression des obstacles à l'intégration qu'aux mesures d'encouragement individuelles. Ou encore : que les questions de qualité doivent être au cœur de la discussion sur les prestations d'intégration que doivent fournir les institutions.

3 A l'occasion de la Journée des migrants de l'ONU, le 18 décembre, la CFM a publié une étude « Visage des sans-papiers. Evolution 2000 – 2010 » et a présenté des recommandations visant à résoudre les problèmes liés aux sans-papiers dans des domaines spécifiques. La Commission a notamment plaidé pour un statut de séjour indépendant en faveur des jeunes sans-papiers.

Les propositions les plus importantes de la Commission pour les questions de migration concernaient la situation

4

5

6

des jeunes qui souhaitent effectuer un apprentissage. De l'avis de la Commission, il devrait être possible de leur accorder un statut de séjour indépendant. Par ailleurs, selon les recommandations de la CFM, la procédure du cas de rigueur devrait être modifiée de telle manière que soit assurée une égalité des chances à tous ceux qui souhaitent régulariser leur situation, ceci indépendamment du canton dans lequel ils vivent et travaillent.

Aussi bien la CFM et que la CFE (commission qui la précédait) se sont fréquemment penchées sur la question des sans-papiers. Au début de l'année 2010, la CFM a chargé le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'Université de Neuchâtel d'analyser la situation actuelle des sans-papiers en Suisse. Lorsque, sous l'égide de Denise Efionayi, les chercheuses ont étudié avec plus de précision l'évolution des sans-papiers entre 2000 et 2010, elles ont constaté qu'aujourd'hui les sans-papiers sont plus présents qu'autrefois dans l'opinion publique. Par ailleurs, on peut partir de l'idée qu'un nombre toujours plus important de personnes séjournent et travaillent en Suisse sans autorisation et que le nombre d'enfants qui grandissent dans notre pays connaît, lui aussi, une croissance. Il semble par ailleurs qu'il existe davantage d'emplois (surtout dans les secteurs des travaux ménagers et des soins) pour les femmes sans-papiers. Des améliorations se sont produites pour les sans-papiers au cours de ces dix dernières années, notamment en matière d'accès aux soins, mais aussi de relations avec les autorités concernant les enfants des sans-papiers. En revanche, la situation des familles qui reçoivent l'aide d'urgence est encore et toujours problématique.

L'étude « Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000 – 2010 » a été utilisée comme base par la CFM pour formuler toute une série de recommandations. Cette étude constate tout d'abord que les situations irrégulières ou illicites en matière de migration sont inhérentes à un monde globalisé et qu'elles persisteront aussi longtemps qu'il existera une demande pour ce type de main-d'œuvre. Dans ce contexte, les sans-papiers font partie de la réalité suisse et la société doit se pencher sur cette problématique.

La Commission a accordé une attention toute particulière aux jeunes sans-papiers qui sont nés dans notre pays ou qui y ont effectué une grande partie de leur scolarité. Alors que les enfants provenant de familles séjournant illégalement en Suisse peuvent fréquenter l'école sans être inquiétés, les jeunes qui voudraient effectuer un apprentissage se retrouvent face au néant. Pour que ces jeunes – qui ne sont pas responsables de leur situation de sans-papiers – puissent avoir des perspectives d'avenir, ils doivent obtenir la possibilité de bénéficier d'un droit autonome au séjour qui leur permettrait d'effectuer un apprentissage ou une autre formation professionnelle. La CFM a instamment invité les autorités à rechercher des solutions afin que les parents de ces jeunes obtiennent également, tout au moins pendant la durée de la formation de leurs enfants, une autorisation de séjour même si cette dernière est limitée dans le temps. Après leur formation professionnelle, ces jeunes seront pour la plupart des professionnels très bien intégrés disposant d'excellentes compétences pour satisfaire aux besoins du marché suisse du travail.

La CFM pense qu'il est également urgent de trouver une nouvelle solution dans la procédure des cas de rigueur. De l'avis de la Commission, quiconque dépose une demande pour cas de rigueur devrait en effet bénéficier de chances égales lors de l'appréciation par les autorités compétentes. Une solution possible à ce problème pourrait consister à inverser l'ordre de la procédure en ce sens que les demandes ne seraient plus, comme jusqu'à présent, déposées auprès des cantons, mais directement auprès de l'autorité compétente de la Confédération qui demanderait ensuite aux cantons de se prononcer.

1

1 Un groupe de travail de la CFM à l'œuvre sous la présidence de Dragica Rajčić (Photo : Piri Thanabalasingam)
2 3 Journée nationale à Berne. Christof Meier, Responsable de l'encouragement de l'intégration Zurich avec Rita Schiavi, membre de la CFM (RuthTennenbaum)
4 Les organisateurs de la rencontre des commissions à Fribourg (Géraldine Stritt)
5 Affiches d'une exposition du Bureau lausannois de l'intégration

En matière d'encouragement de l'intégration, l'année 2010 a été riche en événements.

Les quatre domaines thématiques des projets-modèles, à savoir la citoyenneté, l'intégration dans le domaine préscolaire (encouragement précoce), le programme « Cohabitation en milieu rural » et le programme « Projets urbains – intégration sociale dans des zones d'habitation » ont été marqués par les processus les plus divers et ont alors naturellement encore et toujours constitué un défi à relever.

Concernant le programme « Cohabitation en milieu rural », il s'agissait d'accompagner les six projets des cinq régions et d'approfondir les expériences acquises dans le cadre des échanges de vues. La rencontre de février fut consacrée aux premières expériences réalisées dans le cadre des projets concernant les thèmes centraux d'action « Information » et « Changement ». L'objectif était en particulier de développer, au moyen de critères – intérêt des autorités, des autochtones et des immigrés, aptitude au consensus, accès aux groupes-cibles – qui permettraient aux organes responsables des projets d'évaluer les effets des mesures adoptées. Lors de la deuxième rencontre, il s'agissait de la question de la participation dans les régions rurales et périurbaines. Sur la base de thèses et d'un exemple pratique, des différences et des parallèles par rapport à des contextes urbains ont été mis en évidence ; les participants développèrent ensuite des possibilités et des recommandations prometteuses sur la manière d'instaurer des processus participatifs dans les régions rurales.

Il est encore et toujours impressionnant de constater combien de richesses d'expériences et de savoir sont échangés à l'occasion des rencontres consacrées au programme « Cohabitation en milieu rural ». Un transfert qui va bien au-delà des projets occupera certainement la Commission à l'avenir.

Dans leur premier bilan intermédiaire, les évaluateurs du programme ont constaté que les projets sont en voie d'atteindre des aspects importants de leurs objectifs d'origine. Il est également possible que les objectifs seront inégalement atteints. En revanche, les évaluateurs attestent de la pertinence du programme en matière d'encouragement de l'intégration en Suisse. Selon eux, l'orientation régionale permet des impulsions novatrices et prometteuses dans les régions. Les projets soutenus dépassent ainsi le cadre des communes elles-mêmes. En effet, le programme a aussi pour effet que le thème de la « cohabitation » dans les régions est traité dans une perspective plus globale. Il a également été possible de réunir des acteurs actifs dans leur région. Par ailleurs, de nouvelles relations en matière de coopération ont été établies. Il est recommandé de procéder, à l'issue de la première phase du programme, à une évaluation approfondie des expériences faites. Les évaluateurs recommandent en outre d'entamer la phase suivante du programme dès 2012.

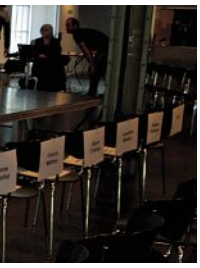
Le site Web *www.periurban.ch* donne de plus amples informations sur chaque projet.

Le deuxième délai pour le dépôt de l'appel d'offres au sujet de l'encouragement précoce a pris fin au printemps 2010. L'ODM et la CFM, qui ont lancé en commun cet appel d'offres, ont reçu 18 demandes de subsides pour le développement de concepts et de mises en œuvre éventuelles.

La Confédération a soutenu financièrement 12 projets pour un montant global de 646 917 francs. L'allocation de ce montant met ainsi un terme à la procédure d'appel d'offres. Les projets subventionnés courent jusqu'à fin 2011.

Dans l'année passée sous revue, il s'agissait également d'évaluer l'appel d'offres et de conférer un mandat en vue de l'encouragement du dialogue. La Haute école pédagogique de Lucerne a été chargée de ladite évaluation et une communauté de coopération, composée de la Commission de l'Unesco, du « Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz » et de l'Association « Formation des parents CH », a été chargée de mettre en œuvre diverses mesures à ce propos. Au cours de l'année 2010, deux manifestations – l'une en Suisse alémanique, l'autre en Suisse italienne – se sont déroulées pour permettre aux représentants d'avoir un premier échange de vues. La troisième manifestation de ce genre aura lieu début 2011. Les deux manifestations ont eu un écho très positif. Un site Internet incluant une banque de données sur les projets est en voie d'élaboration et sera bientôt disponible sur *www.projektplattform-fruehfoerderung.ch.*

Il est réjouissant de constater que la Confédération a pu soutenir financièrement huit projets traitant de la citoyenneté active. La décision concernant sept autres projets déposés pour ce domaine était encore en suspens à la fin de l'année 2010. L'intérêt de créer des accès aux possibili-



2

3

4

tés de participation politique a également rencontré un écho favorable.

Etant donné que la citoyenneté constituait également un point fort du programme de la CFM, la théorie et la pratique ont pu tirer profit l'une de l'autre. De nouveaux milieux ont pu être approchés pour qu'ils s'engagent dans ce domaine. D'ailleurs, ce thème continuera aussi d'occuper la Commission, qui est convaincue que le fait de participer activement d'égal à égal au lieu de domicile est d'une grande valeur intégrative. En effet, ce processus encourage la compréhension mutuelle et la cohabitation harmonieuse entre les populations autochtone et étrangère. De plus, il contribue à la cohésion sociale de la société, qui est exposée de plus en plus fortement à des discours provoquant des divisions.

Le programme interdépartemental « Projets urbains » bat actuellement son plein. Six offices fédéraux s'engagent de concert pour renforcer la cohésion sociale dans les quartiers d'habitation et pour améliorer la qualité de vie dans onze villes de petite ou moyenne importance.

Les processus de revalorisation architectonique, sociale, infrastructurelle, utilitaire ou sécuritaire sont ainsi développés et mis en œuvre en fonction d'une vision globale et en intégrant tous les milieux concernés.

Les six offices fédéraux forment le groupe de pilotage du programme. Leurs membres accompagnent les onze projets, en collaborant sur place au sein des comités de pilotage des projets. La CFM accompagne la ville de Vevey. Le quartier qui borde l'avenue du Général Guisan est le point de mire de cette revalorisation. Ce quartier, construit dans les années 1970, est situé au centre-ville. Il est devenu multifonctionnel avec de grands commerces et des entreprises de prestations de services, mais aussi avec une population composée de 80 nations. Vu sa situation, ce quartier présente une infrastructure qui comporte des inconvénients : trafic intense, manque de places de jeux ou de possibilités de rencontres non-commerciales, les immeubles étant pour la plupart vétustes et mal entretenus, problèmes d'élimination des ordures ou conflits en matière d'utilisation de l'espace public. Le projet a pour but de renforcer les structures existantes du quartier et de les renouveler. Les mesures essentielles prévoient des améliorations de l'infrastructure un centre de rencontres, une place de jeux ainsi que des activités sportives, culturelles et récréatives. Début décembre, après une longue recherche de locaux adéquats, le centre de rencontres a été inauguré et la population du quartier a été invitée activement à déterminer son utilisation. La collaboration avec certains propriétaires d'immeubles, respectivement leurs gérances, constitue un défi à relever.

Dans le cadre de ce programme deux fois par an ont également eu lieu des plateformes d'échanges qui permettent d'approfondir les expériences sur un thème précis. Les deux thèmes traités en 2010 ont été les suivants : « Evaluation des activités en 2009 : Quelles conclusions peut-on en tirer ? » et « La notion de mixité sociale en théorie et en pratique dans le contexte de processus de développement de quartier ». Pour cette dernière, une étude intitulée « mixité sociale et développement de quartier: entre désir et réalité » commise par le Groupe de pilotage de la Confédération a constitué la base théorique.

Les offices fédéraux et les services spécialisés participant au programme ont procédé, durant l'année passée sous revue, à une évaluation approfondie du programme. Leur conclusion est que ce programme devrait, lui aussi, se prolonger durant une seconde période législative afin de permettre d'approfondir les acquis du savoir-faire obtenu jusqu'à ce jour et générer également une meilleure utilisation.

De plus amples informations au sujet de ce programme se trouvent sur *www.projetsurbains.ch.*

Relevons enfin que la CFM a également réfléchi de manière approfondie à la poursuite du développement de l'encouragement de l'intégration de la Confédération sur la base des concepts que l'ODM a établis. Ces réflexions ont abouti à la rédaction d'un document de principe sur l'intégration, mais aussi à des recommandations en vue de l'orientation conceptuelle des programmes d'encouragement de la Confédération et des cantons. Dans ce contexte, la Commission a également créé un instrument de travail en vue de déterminer des objectifs pour la mise en oeuvre de l'intégration sociale au sein même des futurs programmes d'encouragement.

L'encouragement de l'intégration de la CFM en chiffres

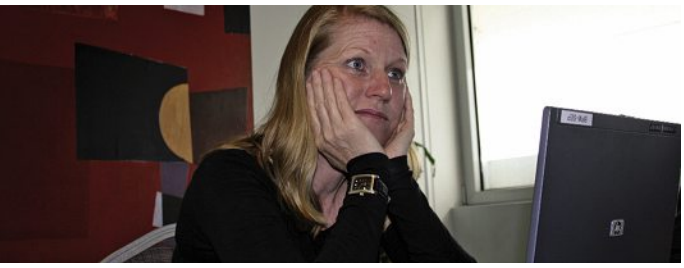
Nouvelles demandes	28	Poursuites de projets	21
Demandes en suspens	7	Projets achevés	6
Projets approuvés	21	Contributions approuvées	Fr. 1 682 905.–
Demandes préalables	17	Moyenne de la contribution	Fr. 80 138.–

5

Liste des projets

Durée	Montant	Canton	Nom du projet	Organe responsable
2010 – 2013	194 000	CH	albinfo.ch	Association albinfo.ch
2010 – 2011	30 000	FR	Evaluation projet «Académie des Quartiers AdQ»	Radix
2010 – 2011	50 000	CH	Participation active: Mentoring politique pour migrantes	Christlicher Friedensdienst, Bern
2010	148 000	CH	Forum 2010 – 2011	Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants, Berne
2010 – 2011	95 000	VD	Une ville multiple - une citoyenneté commune	Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés, Lausanne
2010 – 2011	150 000	FR	Communes sympas	Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de prévention du racisme, Fribourg
2010 – 2011	2 700	VD	Ateliers «Nous aussi on vote»	Commission Consultative Yverdons-les-Bains
2010 – 2012	35 000	BE	Integrations-Plattform	Integrationskommission und Integrationsdelegierte der Stadt Biel
2010 – 2011	17 675	LU	Munterwegs im Frühbereich	Verein Munterwegs, Menzingen
2010 – 2011	139 000	CH	Sur le bon chemin de l'école	Pädagogische Hochschule FHNW, Aarau
2010 – 2011	85 000	CH	Encouragement de l'allemand avant la scolarisation	Bildungsraum Nordwest-Schweiz, Basel
2010 – 2011	35 000	LU	Integration durch Frühförderung	Gemeinde Emmen
2010 – 2011	7 625	SO	Leitfaden Integrationsförderung im Frühbereich	Stadt Olten
2010 – 2012	200 000	CH	Evaluation «Encouragement de l'intégration dans le domaine préscolaire»	Haute école pédagogique de Lucerne
2010 – 2012	100 000	CH	Encouragement du dialogue dans le domaine préscolaire	Kooperationsgemeinschaft Netzwerk Kinderbetreuung, Commission de l'Unesco, Elternbildung CH
2009 – 2011	36 650	AG	Zäme-läbe-Freiamt Umsetzungsphase	Verein Netzwerk Asyl
2008 – 2011	100 000	CH	Programme «Projets urbains»	ARE, OFL, SLR, ODM, CFM, OSPO
2010	75 255	CH	Etude «Visage des sans-papiers en Suisse»	SFM
2010	22 000	CH	Traduction de l'étude «Visage des sans-papiers en Suisse»	Secrétariat CFM
2010	10 000	CH	Etude «Citoyennté - Assumer son appartenance, sa participation et sa responsabilité»	Secrétariat CFM
2010 – 2011	150 000	CH	Etude sur le fédéralisme	SFM et Bureau Sotomo

L'aperçu de tous les projets de l'encouragement de l'intégration de la Confédération se trouve dans le Rapport annuel de l'Office fédéral des migrations 2010 (parution automne 2011).



1

1 Pascale Steiner suit attentivement la discussion d'un groupe de travail (Photo : Piri Thanabalasingam)
2 3 4 Dans l'imprimerie Cavelti à Gossau sortie du premier «terra cognita» dans son nouveau look (Karin Bertschi)
5 Photo de groupe des dames du Secrétariat de la CFM (de gauche) : Pascale Steiner, Elsbeth Steiner, Noemi Carrel, Sylvana Béchon, Irène Schellhammer, Simone Prodolliet, Ruth Tennenbaum (Michele Galizia)
6 Membres de la Commission à une séance plénière. Au premier plan Maria-Luisa Zürcher et Hatice Yürütücü (Piri Thanabalasingam)

La revue de la CFM « terra cognita » paraît depuis 2002. Aujourd'hui la maquette a légèrement changé, mais sa conception a été maintenue.

La CFM publie deux fois par année la Revue suisse de l'intégration et de la migration. Chaque numéro traite un thème lié à la migration sous plusieurs angles. Les nombreuses réactions des lecteurs prouvent à la rédaction – qui n'est autre que le Secrétariat de la CFM – qu'elle réussit toujours à établir une passerelle entre la théorie et la pratique. Pour en faciliter la compréhension, certains résultats de recherches sont complétés par des portraits de personnes et des présentations de projets.

Au printemps 2010, le numéro 16 de « terra cognita » est sorti de presse dans sa nouvelle mise en page. La revue n'a certes pas totalement fait peau neuve : il s'agissait d'en alléger et d'en aérer le layout afin de la rendre plus agréable à lire.

Sa conception a fait ses preuves et est maintenue. Le numéro 16 aborde la question des enfants et des jeunes dans le contexte de la migration. En Suisse, près d'un quart d'entre eux est issu de la migration. Suivant le principe selon lequel les enfants doivent être pris au sérieux, la rédaction les a consultés dans ce numéro pour le choix des sujets. Le numéro 17 était dédié au thème de la citoyenneté, thème sur lequel la Commission s'est d'ailleurs penchée tout au long de l'année. Dans ce numéro, il est clairement démontré qu'il faut sans cesse redéfinir qui doit être doté de quels droits de participation.

« terra cognita » est le produit phare des publications de la CFM. D'autres viennent cependant s'y ajouter : études, recommandations et le rapport annuel. Ces publications sont complétées entre-temps par la mise en ligne de trois sites Internet.

Alors que le site Internet *www.terra-cognita.ch* propose une copie conforme de la revue du même nom, *www.ekm.admin.ch* fournit de nombreuses autres informations complémentaires et actuelles sur la Commission, sur les projets soutenus financièrement et sur des thèmes importants concernant la migration. Par ailleurs, toutes les publications peuvent y être téléchargées au format PDF ou être commandées; on peut aussi y lire tous les communiqués de presse.

Le site le plus récent est un blog de news et d'opinions *www.migration-news.ch.* Depuis son lancement en septembre 2009, on peut y consulter des nouvelles importantes sur la migration tant en Suisse qu'à l'étranger et, occasionnellement, y découvrir une opinion plutôt tranchée sur un événement d'actualité.

Le blog migration-news est de plus en plus prisé des visiteurs en ligne. En décembre 2010, 4 854 visiteurs ont visité le blog, 5 009 ont consulté *www.ekm.admin.ch* et 2 634 ont visité le site de l'édition en ligne de « terra cognita ».

Concernant les produits imprimés, on compte 9 nouvelles publications : 3 rapports de la série « Documentation sur la politique de migration », 3 recommandations, 2 numéros de « terra cognita » et le rapport annuel 2009.

Le service de diffusion de l'Administration fédérale chargé de la gestion des « publications de la Confédération » a envoyé quelque 36 500 exemplaires des publications de la CFM, dont environ 6 000 exemplaires d'anciennes publications. Le record de 2009 a ainsi été battu avec plus de 2 500 publications.

Sont parus en 2010 dans la série « Documentation sur la politique de migration » :

Citoyenneté. Assumer son appartenance, sa participation et sa responsabilité.
Dans la période passée sous revue, la citoyenneté a été le point fort de la CFM dans les débats relatifs à la migration. Cette notion englobe droits et obligations, appartenance et participation, mais aussi responsabilité. La publication décrit comment la citoyenneté a évolué au fil du temps, comment la participation est comprise selon les milieux et en quoi la citoyenneté est liée à la démocratie. De brefs portraits illustrent le volet théorique.

Renvoi. Expulsion. Un rapport de base sur les conséquences de la criminalité en matière de droit des étrangers.
Le rapport consacré à la pratique actuelle des renvois démontre combien la marge d'appréciation des cantons que leur confère la législation sur les étrangers diverge d'un canton à l'autre. Cette réalité ne devrait surprendre personne étant donné qu'elle découle de notre système fédéraliste. Par ailleurs, une enquête démontre de nettes tendances à une harmonisation. Aujourd'hui déjà, les cantons recourent presque toujours au renvoi dans les cas de violences et de graves délits commis par des étrangers. La pratique différenciée est surtout marquée en premier lieu chez les personnes condamnées pour des actes délictueux moins graves.

Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000 – 2010.
L'étude examine la situation des sans-papiers en Suisse. Il est ainsi démontré qu'aujourd'hui ils sont davantage présents dans l'opinion publique. Par ailleurs, on observe que toujours plus de personnes travaillent dans notre pays sans autorisation et y séjournent toujours plus longtemps. Le nombre d'enfants qui grandissent en Suisse augmente également. Il semble aussi qu'il y ait toujours plus de jobs pour des femmes sans-papiers (surtout dans le secteur domestique et des soins). Au cours des dix dernières années, les sans-papiers ont bénéficié d'améliorations en matière de soins de santé, mais aussi dans les relations des autorités avec les enfants. La situation des familles qui reçoivent l'aide d'urgence s'avère toujours problématique.

En 2010, la CFM a publié des recommandations dans trois domaines:

Femmes en migration.
Les recommandations ont été présentées au grand public à l'occasion de la Journée de l'ONU du 18 décembre 2009, consacrée aux migrants et aux migrantes, en même temps que l'étude portant le même titre. Les recommandations ainsi que les résultats les plus importants de l'étude sont aussi disponibles sous forme imprimée.

L'intégration : un moyen de parvenir à l'égalité des chances ou un instrument de mesure pour prendre des sanctions ?
Comment appréhende-t-on l'intégration aujourd'hui ? La CFM constate que l'on en exige toujours plus de la part des étrangers, mais que l'on évoque peu la responsabilité de la société d'accueil dans ce processus dynamique. La Commission présente une série de recommandations visant à mettre au centre des débats politiques la dimension qu'a l'intégration en tant

2

3

4

qu'instrument vers une égalité des chances.

Citoyenneté – Redéfinir la participation.
La CFM part de l'idée que les étrangers qui se sont établis à long terme à l'intérieur de nos frontières nationales devraient être reconnus en tant que citoyens. C'est la raison pour laquelle elle plaide pour un changement de perspectives et une reconnaissance de la citoyenneté. En effet, il ne suffit pas d'analyser les droits de participation classiques, dont jouissent les étrangers dans quelques cantons et communes, et d'en déterminer la manière de les introduire dans les autres parties de la Suisse, mais il est impératif de redéfinir globalement la participation.

Les contacts avec les journalistes en général font partie de l'activité d'information de la CFM, en tout premier lieu les réponses aux questions des médias. Il s'agit fréquemment de thèmes sur lesquels se penche la Commission ou à propos desquels elle a formulé des propositions. Il s'agit aussi souvent d'établir des contacts avec des scientifiques ou des personnes spécialisées par les sujets abordés.

Au cours de l'année passée sous revue, la Commission a mis sur pied trois conférences de presse et publié cinq communiqués de presse. Les conférences de presse concernant le rapport sur le renvoi et l'expulsion ainsi que l'étude et les recommandations sur les sans-papiers ont eu le plus large écho dans les médias sur un plan national.

Des histoires tirées du réel

Ce ne sont pas toujours les réflexions philosophiques ou les utopies intelligentes qui nous impressionnent durablement, mais souvent les petites histoires de la vie réelle. Comme ce récit (abrégé) écrit par Rolf Stiffler, membre de la Commission :

La ville de Coire est la commune compétente pour octroyer le droit de cité. Elle invite le candidat à la naturalisation à un entretien personnel. Un jour, une famille tamoule se présenta pour un tel entretien. Il y avait les deux parents, un garçon de cinq ans, une fillette de trois ans et la petite dernière dans son couffin. D'emblée, le petit garçon s'est adressé à moi, parlant le parfait dialecte de Coire : il me désigna le bébé et me dit d'une voix inquiète : « Vous savez, M'sieur, elle [ne] sait pas encore parler ! » La famille passa le test avec brio. En prenant congé de moi, la maman me sourit et m'expliqua : « Nous avons bien recommandé à nos enfants de répondre 'comme il faut' à vos questions, sinon ils ne seraient pas naturalisés. » Voilà donc ce qui a provoqué l'inquiétude du petit garçon. Comme sa sœur ne parlait pas encore, il savait pertinemment qu'elle ne pourrait pas répondre.

Frauen in der Migration
Femmes en migration
Donne in migrazione

Empfehlungen der
Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM

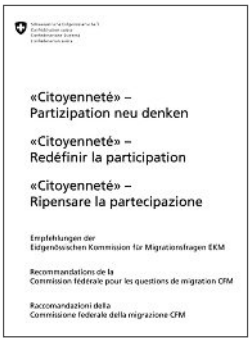
Recommandations de la
Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Raccomandazioni della
Commissione federale della migrazione CFM

Integration als Hinführung
zu Chancengleichheit
oder als Gradmesser für Sanktionen?

L'intégration: un moyen de parvenir à l'égalité des chances ou un instrument de mesure pour prendre des sanctions?

Integrazione, uno strumento per realizzare le pari opportunità o un metro di misura per imporre sanzioni?


«Citoyenneté» –
Partizipation neu denken

«Citoyenneté» –
Redéfinir la participation

«Citoyenneté» –
Ripensare la partecipazione

Empfehlungen der
Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM

Recommandations de la
Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Raccomandazioni della
Commissione federale della migrazione CFM

5

6

Membres de la Commission fédérale pour les questions de migration

Francis Matthey, ancien conseiller national et ancien conseiller d'Etat de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, *Président*
Dragoslava Tomovic, médecin, Berne, *Vice-présidente*
Barbara Walther, Conférence suisse des évêques, Zurich, *Vice-présidente*

B Osman Besic, Croix-Rouge Suisse CRS, Bâle
Georg Blum, Association des autorités cantonales de migration ACM, Zoug
Regina Bühlmann, Conférence des directeurs de l'instruction publique CDIP, Berne
C Martina Caroni, Professeure à la Faculté de droit de l'Université de Lucerne
D Antonio Da Cunha, Fédération des associations portugaises, Renens
Ruth Derrer Balladore, Union patronale suisse UPS, Zurich
F Kais Fguiri, assistant social, Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Salins
Carmel Fröhlicher-Stines, Psychologue, Zurich
G Sabrina Guidotti, Commission de l'intégration Monte Carasso
Alagipody Gunaseelan, économiste, soignant, Lucerne
J Fiammetta Jahreiss, Fondation ECAP Zurich
K Albana Krasniqi Malaj, Coordinatrice et cheffe de projets, Université Populaire Albanaise, Genève
L Raoul Lembwadio Luzolo, Psychologue, Boudry
M Ruedi Meier, Président de la Ville de Lucerne, Union des villes suisses UVS, Lucerne
Beda Meier, Conférence des délégués à l'intégration CDI, St-Gall
Beat Meiner, Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne
François Mollard, Service social du canton de Fribourg, Fribourg
P Eva Palasthy, pédagogue, Lausanne
R Dragica Rajčić, écrivaine, Zürich
Simon Röthlisberger, Fédération des Eglises protestantes de Suisse FEPS, Liebefeld
S Rita Schiavi, Syndicat Unia, Bâle
Walter Schmid, Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS, Horgen
Rolf Stiffler, Association suisse des bourgeoisies et corporations, Coire
T Agathe Tobola Dreyfuss, Union suisse des arts et métiers USAM, Berne
Denis Torche, Travail.Suisse, Marly
Y Hatice Yürütücü, architecte, enseignante, Dietikon
Z Maria-Luisa Zürcher, Association des communes suisses, Ostermundigen

Secrétariat

Simone Prodolliet, Cheffe
Elsbeth Steiner, Cheffe-suppléante et responsable de l'information
Sylvana Béchon, Collaboratrice spécialisée, lectorat
Noemi Carrel, stagiaire scientifique
Irène Schellhammer, Assistante d'administration
Pascale Steiner, Collaboratrice scientifique, bases en politique migratoire
Ruth K. Tennenbaum, Collaboratrice scientifique, projets-modèles

Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Quellenweg 6
CH-3003 Berne-Wabern

www.ekm.admin.ch

02.11 800 860257906