



EIDGENÖSSISCHE AUSLÄNDERKOMMISSION
COMMISSION FÉDÉRALE DES ÉTRANGERS
COMMISSIONE FEDERALE DEGLI STRANIERI
SWISS FEDERAL COMMISSION FOR FOREIGNERS

37 Jahre EKA

Auszug aus dem Jahresbericht

rückblick

37 Jahre EKA – Chronik einer Kommission

von Pascale Steiner

Seit dem 31. Dezember 2007 gibt es keine Eidgenössische Ausländerkommission mehr. 37 Jahre lang hat sie die Ausländerpolitik des Landes mitgestaltet. Gründung und Weiterentwicklung dieser Institution sind eng verknüpft mit den ausländerpolitischen Debatten, die in der Schweiz im Laufe der Jahre geführt worden sind. Die so genannte Ausländerpolitik entfaltete sich im Spannungsfeld wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen, zwischen regulativem Anspruch und humanitärer Rechtfertigung. Bei der Ausgestaltung der schweizerischen Migrationspolitik galt es, neben nationalen und regionalen Anliegen auch inter- und supranationale Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Die EKA, die von Beginn weg über ein breites Mandat verfügte und sich mit verschiedensten Aspekten der Migration beschäftigte, konzentrierte ihre Aktivitäten im Laufe der Zeit zunehmend auf «das einvernehmliche Zusammenleben zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung». Unermüdlich wirkte sie darauf hin, dass die Integration zum staatspolitischen Anliegen wurde und bot dem Bund Hand, dieses Anliegen in den staatlichen Strukturen zu verankern.

1960-1970: Kommission für das Ausländerproblem

Die 1960er Jahre waren geprägt vom anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung und forcierten Zuzug ausländischer Arbeitskräfte. Gleichzeitig verbreitete sich die Auffassung, dass die schweizerische Eigenart durch die «Überfremdung» in Mitleidenschaft gezogen werden könnte. Fremde würden mit ihren Vorstellungen von Staat und Demokratie das schweizerische Staatsverständnis untergraben. Dieser Gefahr konnte nur mit Hilfe der «geistigen Landesverteidigung» begegnet werden. «Zur Pflege der nationalen Eigenart beizutragen» wurde als zur Aufgabe von «Film, Presse, Radio, Fernsehen, Erwachsenenbildung, Museen und Universitäten» erklärt. Dies sollte nicht zuletzt durch die Förderung der Dialekte geschehen, die als Schutzwall gegen die Überfremdung galten.

Den Schutz der schweizerischen Eigenart stellten auch die verschiedenen Überfremdungsinitiativen als Hauptanliegen dar. 1965 reichte eine «Demokratische Partei des Kantons Zürich» das erste «Volksbegehren gegen die Überfremdung» ein. Nachdem sich der Bundesrat gegen diesen Vorstoss ausgesprochen hatte, wurde er zurückgezogen. Zustande kam hingegen die zweite, radikalere Überfremdungsinitiative, die sogenannte «*Schwarzenbach-Initiative*», welche den Anteil der ausländischen Bevölkerung auf 10 Prozent beschränken wollte. Sie wurde am 7. Juni 1970 von Volk und Ständen mit knappem Mehr verworfen.

Mit ihrer Zuwanderungspolitik stand die Regierung in einem Zielkonflikt. Sie musste die wachsende konjunkturbedingte Nachfrage der Wirtschaft nach ausländischen Arbeitskräften stillen und gleichzeitig die «Überfremdungsängste» in der Bevölkerung abbauen. Diese Aufgabe hatte sich bislang als schier unlösbar erwiesen. Bereits einen Tag nach der Abstimmung beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, einen *Bericht mit Massnahmen zur Behandlung des «Überfremdungsproblems»* auszuarbeiten. Dieser Bericht schlug die Ernennung einer permanenten Konsultativkommission vor.

In der Folge fasste der Bundesrat die Schaffung einer *«Eidgenössischen Konsultativkommission zur Behandlung des Überfremdungsproblems»* ins Auge. Die Verbände begannen sogleich um eine Vertretung in der Kommission zu ringen und erhoben teilweise gar Anspruch auf mehrere Sitze. Trotz zahlreichen Anfragen sah der Bundesrat davon ab, Vertreter von Ausländerorganisationen zu berufen. Vertreten waren indes Arbeitgeber, Kirchen, Gewerkschaften, der Verband der Bürgergemeinden und die Neue Helvetische Gesellschaft. Zum Präsidenten wurde der eben erst in Pension gegangene PTT-Direktor Charles-Frédéric Ducommun ernannt.

Die *«Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem»* wurde vom Bundesrat mandatiert, «die von der Schweiz verfolgte Einwanderungspolitik zu überprüfen und alle Fragen zu behandeln, die sich aus der Anwesenheit einer grossen Zahl von Ausländern in der Schweiz unter demografischen, sozialen, politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gesichtspunkten» ergaben. Vornehmlich habe sich die Kommission mit «dem Studium der sozialen Probleme der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz zu befassen, insbesondere mit der sozialen Betreuung, der Anpassung an unsere Arbeits- und Lebensbedingungen, der Assimilation und Einbürgerung». Sowohl der Bundesrat als auch die einzelnen Departemente waren befugt, der Kommission «besondere Probleme zur Begutachtung [zu unterbreiten], die im Rahmen der laufenden Tätigkeit eine unmittelbare Lösung» erheischten. Die Kommission hatte dem Bundesrat Teilberichte über ihre Arbeiten zu erstatten und Empfehlungen zu unterbreiten. «Über eine allfällige Veröffentlichung der Berichte» wollte der Bundesrat jedoch selbst entscheiden.

In den «Massnahmen zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Schweizern und Ausländern» benannte die Kommission zahlreiche Handlungsfelder. Insbesondere sollte der Bundesrat die Kantonsregierungen mit einem Kreisschreiben auffordern, in jedem Kanton und in jeder Stadt eine Koordinationskommission für alle durch die Anwesenheit ausländischer Arbeitskräfte aufgeworfenen Fragen zu bilden. Der Bundesrat hielt diesen Vorschlag, der bereits in anderen Zusammenhängen und von anderen Gruppierungen geäussert worden war, für unangemessen. Aufgrund einer Aussprache mit Bundesrat Ludwig von Moos und Bundesrat Ernst Brugger wurden die langfristigen Aufgaben der Kommission neu definiert. Sie sollte bei der Revision des aus dem Jahre 1931 stammenden Gesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern ANAG mitarbeiten und so die zukünftige Einwanderungs- und Ausländerpolitik der Schweiz mitgestalten. Ein weiterer Tätigkeitsbereich war die Einbürgerungspolitik. Das Bürgerrecht wurde «als letzte Etappe der Integration der Ausländer» gesehen, wobei das Schwergewicht bei der 2. Generation, d.h. den in der Schweiz aufgewachsenen Kindern von Ausländern liegen sollte.

1972-1974: «Das kleine Parlament» zwischen Überfremdungsängsten und Vorschlägen zur Eingliederung der Fremden

Die «Schwarzenbachinitiative» hatte in der Bevölkerung tiefe Gräben gebildet. Die in der Schweiz lebenden ausländischen Arbeiterinnen und Arbeiter schlossen sich zusammen, um für die Verbesserung ihres unsicheren Status und für mehr Rechtssicherheit zu kämpfen. Kritisiert wurden das Saisonnierstatut, die eingeschränkten Möglichkeiten des Familiennachzugs, die Wohnsituation der Arbeiterinnen und Arbeiter, das Bildungssystem und die fehlende Anerkennung vorhandener Diplome. In der Schweiz fanden erste Kongresse statt, welche die Hintergründe der Auswande-

rückblick

rung und die Stellung der Immigranten in der Schweiz thematisierten. Mit Blick auf den Familiennachzug übte der italienische Staat zunehmend Druck auf die Regierung aus. Überdies formierten sich auf supranationaler Ebene Kräfte, die den Ausbau der Rechte von Wanderarbeitern und die Angleichung ihres Status an die Einheimischen vorantrieben. In den umliegenden Nachbarländern wurden die Rahmenbedingungen angeglichen und bestehende rechtliche Hindernisse abgebaut. Um attraktiv zu bleiben, musste die Schweiz im Interesse der Wirtschaft Zugeständnisse machen. Die andauernde Hochkonjunktur führte dazu, dass die Unternehmer nicht daran interessiert waren, eingearbeitete ausländische Arbeitskräfte durch unerfahrene zu ersetzen. Migrationspolitisch verlor das Rotationsprinzip als staatliche Strategie zur Steuerung der Zuwanderung zunehmend an Bedeutung. Die schweizerische Politik setzte allmählich auf eine längerfristige Perspektive, die sich am Zusammenleben der ausländischen und der schweizerischen Bevölkerung orientierte.

1972 wurde Anton Heil, eidgenössischer Versicherungsrichter und ehemaliger Präsident des christlich-nationalen Gewerkschaftsbundes CNG, neuer Präsident der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem. Diese zählte rund 40 Mitglieder. Eingebunden waren auch Vertreter politischer Parteien, die sich in der Ausländerpolitik besonders hervortaten, wie beispielsweise James Schwarzenbach von der «Republikanischen Bewegung» und Valentin Oehen, Zentralpräsident der «Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat». Unter Oehens



Zwei Plakate, die aufzeigen, wie in den 1970er Jahren heftig und häufig über Fremde und «Überfremdung» diskutiert wurde.

Respekt und Wertschätzung

Warum um Himmels willen tust du dir das an? Wie oft habe ich diese Bemerkung gehört. Ja, warum habe ich das Präsidium einer Kommission übernommen, die gerade



aus einer Krise kam, die zwar von Rosemarie Simmen, meiner Vorgängerin, Anna Rüdeberg und Walter Schmid, unseren beiden Vizepräsidenten, und Mario Gattiker, dem damaligen Chef des Sekretariats der EKA, überwunden worden war, aber trotzdem. Eine Kommission, die zudem von der

Bevölkerung, die Ausländern oft mit Vorbehalten, ja Misstrauen begegnet, wenig geschätzt wird, da sie sich mit einem Thema befasst, bei dem Emotionen und Vorurteile häufig mehr zählen als Vernunft und Nuancen.

Und trotzdem! War es nicht wichtig, diese Herausforderung anzunehmen, geht es bei der Haltung gegenüber Ausländern und Migranten, ihrer Aufnahme, ihrer Integration, ihrem Status nicht auch um die wirtschaftliche, demographische, soziale und kulturelle Zukunft unseres Landes? Ist es nicht so, dass die Schweiz diese Männer, diese Frauen und ihre Familien braucht, um sich zu entwickeln und ein modernes pluralistisches Land zu werden?

Mein Entscheid war gefällt, ich nahm den Vorschlag von Ruth Metzler an, das Präsidium der EKA zu übernehmen. Meine Einschätzung der Bedeutung der EKA hat sich seither nicht nur bestätigt, sondern ich hatte in all den Jahren Gelegenheit zu ermessen, welche Kräfte, welches aufrichtige, mutige Engagement in diesem heiklen und für das Leben unseres Landes wesentlichen Gebiet – der Präsenz und Integration von Ausländern

– freigesetzt werden können, auch in einem teilweise feindseligen Umfeld.

Denn Integration ist zwar endlich als staatliche Aufgabe anerkannt, sie ist aber auch häufig ein bequemes Schlagwort, eine Zauberformel, auf die oft vorschnell zurückgegriffen wird. Integration kann nicht mit rein materiellen Mitteln oder auf Anordnung erreicht werden. Sie erfordert einen bestimmten Ansatz, einen Tonfall, eine Einstellung, die von Respekt und Wertschätzung dem andern gegenüber geprägt sind, eine nichtdiskriminierende Haltung im Alltag, sei dies nun in der Schule, in der Lehre und im Beruf, im Wohnbereich oder im Gesundheitswesen.

Hier waren wir uns in der Kommission immer einig. Wir wollten, dass die Kommission mit ihrer Tätigkeit – ihren Projekten, ihrer Kommunikation und ihren Publikationen – Glaubwürdigkeit und Vertrauen erweckt. Eine grosse Rolle spielte dabei das von Simone Prodoliet geführte Sekretariat, mit seiner Kompetenz, seiner Einsatzbereitschaft und seinem grossen Engagement.

Sie alle verdienen unseren Dank, genau so wie unsere Partner beim Bund, bei den Kantonen, Gemeinden und Städten, den schweizerischen und ausländischen Organisationen und Bürgerbewegungen, die unsere Arbeit erst möglich machen. So namentlich die Realisierung von etwa 600 Integrationsprojekten allein im Jahr 2007 oder die Schaffung einer soliden Basis und eines Beziehungsnetzes zur Unterstützung von Initiativen und Projekten, die die Integration, die Rechts- und Chancengleichheit und den sozialen Zusammenhalt fördern.

Die EKA ist Geschichte. Nun ist es an der EKM, den Stab zu übernehmen. Ich wünsche mir, dass sie dies mit dem gleichen Ehrgeiz, der gleichen Einsatzbereitschaft und Freude an der Erfüllung ihres Auftrags im Dienste unseres Landes tut.

Francis Matthey,
Präsident EKA 2002 bis 2007

rückblick

Einfluss behandelte die Kommission «die Frage der Beziehung zwischen verfügbarem Lebensraum und dem gegenwärtigen Ausländerbestand». Eine der drei ständigen Arbeitsgruppen erhielt den Auftrag, «in Verbindung mit Fachleuten den Problemen nachzugehen und insbesondere die Zusammenhänge mit der Fremdarbeiterfrage zu erhellen, also vor allem die Bedeutung des Ausländerbestandes in ökologischer Sicht abzuklären». Die bürgerlich-ökologische Ausrichtung, welche das Thema Umweltschutz an die angebliche Übervölkerung durch Fremde koppelte, strebte Oehen auch parteiintern an. Auf der anderen Seite trat in der Kommission «immer mehr jene Tätigkeit in den Vordergrund, die darauf hinzielte, das Miteinander- und Zusammenleben von Schweizern und Ausländern auf Grund konkreter Massnahmen zu fördern. Darauf aufbauend bemühte sich die Kommission intensiv um die *Schaffung weiterer lokaler, regionaler und kantonaler Arbeitsgemeinschaften* sowie um die Unterstützung der bereits bestehenden». Die Bemühungen dieser Arbeitsgemeinschaften bestanden darin, die organisierten Kräfte, «die in verschiedenster Weise einen praktischen Beitrag zur Lösung der Ausländerfragen» leisteten, zu wecken und zu koordinieren.

Wegen ihrer regelmässigen Kontakte zu Vertretern der kantonalen und kommunalen Arbeitsgemeinschaften wurde die Kommission auch «das kleine Parlament» genannt. Im März 1973 zeigte sie in ihrem «Programm zur Lösung des Ausländerproblems» Mittel und Wege auf, «wie das Unbehagen bei einem Grossteil der Schweizer gemildert und die Spannung zwischen Schweizern und Ausländern abgebaut» werden konnten. Sie unterstützte die vom Bundesrat eingeschlagene Stabilisierungspolitik. Langfristig müsse der Bund mit Mitteln, welche weder gegen die Menschenrechte noch gegen das Völkerrecht verstossen, dahin wirken, dass die ausländische Bevölkerung nicht weiter zunehme. Neben quantitativen Aspekten wollte die Kommission jedoch insbesondere auf qualitative Faktoren hinweisen: Ausländer- und Wirtschaftspolitik müssten aufeinander abgestimmt werden. Da die Schweiz weiterhin ausländische Arbeitskräfte werben müsse und ein fruchtbares Zusammenleben mit ihnen und ihren Familien für beide Teile nützlich und nötig sei, seien zielgerichtete Massnahmen zur Beseitigung der Spannungen zwischen Schweizern und Ausländern zu treffen. Im Programm skizzierte die Kommission ein lineares Assimilationsmodell: Die Immigranten sollten schon im Herkunftsland auf die Auswanderung vorbereitet werden. Die Anpassung – d.h. das Zurechtfinden in der Rechts- und Sozialordnung der Schweiz – und die Eingliederung – «d.h. die Aufnahme von Beziehungen zur schweizerischen Bevölkerung und die Beteiligung am Gesellschaftsleben» – seien durch behördliche und zivilgesellschaftliche Institutionen zu fördern. Die Assimilation – «d.h. die allmähliche Annäherung und Angleichung des Ausländers an die Kultur der Schweiz durch die Übernahme unserer Lebensgewohnheiten und Wertvorstellungen» – wurde als ein von selbst stattfindender natürlicher, wenn auch nicht zwangsläufiger Prozess betrachtet. Der krönende Abschluss war in den Augen der Kommission die Einbürgerung, d.h. die Verleihung des Bürgerstatus durch die alt Eingewohnten. Das Programm enthielt eine ausführliche Liste mit empfohlenen Massnahmen.

In der Zwischenzeit waren in der Öffentlichkeit erneut heftige Diskussionen entflammt. Am 3. November 1972 hatte die Nationale Aktion die «*Volksinitiative gegen die Überfremdung und Überbevölkerung der Schweiz*» eingereicht. Diese wollte die Zahl der niedergelassenen Ausländer auf 500'000 Personen und die jährliche Zahl der Einbürgerungen auf 4'000 Personen beschränken. In seinem Bericht legte der Bundesrat seine Vorbehalte dar. Er befürchtete, dass «...Hunderttausende von Ausländer, die sich zu einem grossen Teil an die Verhältnisse angepasst hätten, von der Polizei gezwungen werden [müssten], das Land zu verlassen.» Es gelte zu bedenken, dass es bei der Gestaltung der Ausländerpolitik immer auch um das Los von Menschen gehe. Des-

halb dürften «humanitäre Überlegungen bei der Anordnung von Abwehrmassnahmen nicht ausser Acht gelassen werden». Die Assimilierung dürfe jedoch «nicht erzwungen werden [...]». Das Hineinwachsen in die Gesellschaft und den Staat müsse organisch geschehen. «Es soll sich dabei um die natürliche wenn auch nicht zwangsläufige Folge einer zielgerichteten und grosszügigen Integrationspolitik handeln.» Voraussetzung sei der Wille der Einwanderer, «sich an unsere Lebens- und Gemeinschaftsformen» anzupassen. Um das zu erreichen, sei es nötig, «die gegenseitige Information auszubauen und den Ausländern die gleichen Chancen hinsichtlich Schulung, Weiterbildung und Unterkunft einzuräumen». Im gleichen Atemzug warnte der Bundesrat vor einer einschneidenden Rezession als Folge der «Entfernung» der ausländischen Arbeitskräfte. Deren Anwesenheit nütze also nicht nur der «Wirtschaft», sondern auch den schweizerischen Arbeitnehmern. Bei allen Zielkonflikten, die der Bundesrat in jenen Jahren zu vereinbaren hatte, war mit der Integration eine Argumentation gefunden, die sowohl humanitäre als auch wirtschaftliche Interessen unter einen Hut zu bringen vermochte. Um seine Position zu untermauern, verwies der Bundesrat auf die Kommission, die «in diesem Bereich bereits beträchtliche Abklärungs- und Organisationsarbeit geleistet» habe. Diese Bemühungen seien «umso höher zu veranschlagen, als in der Kommission alle an der Fremdarbeiterfrage interessierten Kreise vertreten» seien. Diese Argumentation vermochte die Mehrheit der Stimmenden zu überzeugen. Sie lehnten die Volksinitiative gegen die Überfremdung und Überbevölkerung der Schweiz am 20. Oktober 1974 ab.

1974-1980: Alternativen zu den Überfremdungsinitiativen

Mit dem freisinnigen Bundesrichter Rolf Raschein erhielt die Kommission 1974 einen neuen Präsidenten. Im gleichen Jahr reichte ein überparlamentarisches Komitee mit Vertretern aus kirchlichen Organisationen, Parteien und Gewerkschaften das erste und einzige Mal in der Geschichte der modernen Schweiz eine Initiative ein, die den Ausländerbestand zwar stabilisieren, den in der Schweiz lebenden ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aber gleichzeitig mehr Rechte einräumen wollte. Das Saisonnierstatut sollte aufgehoben, die «Eingliederung der Ausländer in die Schweizer Gesellschaft sollte in deren Einvernehmen» gefördert werden. 1976 lagen neben der «Mitenand»-Initiative gleich zwei weitere Überfremdungsinitiativen bei den Räten: Die Initiative «Zum Schutze der Schweiz» und die «Volksinitiative für eine Beschränkung der Einbürgerungen». Die beiden Überfremdungsinitiativen wurden im März 1977 an der Urne abgelehnt. Während die «Mitenand»-Initiative zum Zeitpunkt der Lancierung viel Unterstützung fand, gestaltete sich die Unterschriftensammlung in der Folge schwierig. Der Vorstoss war als Alternative zu den konservativen Überfremdungsinitiativen gedacht. Dennoch konnte sich die Kommission mit den «Thesen der Arbeitsgemeinschaft für eine neue Ausländerpolitik (Träger der Mitenand-Initiative) oder mit jenen der italienischen und spanischen Dachorganisationen» nicht anfreunden. Ihr gingen die Vorschläge der Initiantinnen und Initianten der Initiative zu weit. Auch vom Stimmvolk wurde der Vorstoss im April 1981 wuchtig verworfen.

Inzwischen wurde unter der Federführung von Bundesrat Kurt Furgler an einem *neuen Ausländergesetz* gearbeitet. Furgler sah «im Ergebnis der Abstimmung [der Mitenand-Initiative] den Auftrag bestätigt, die von ihm verfolgte Ausländerpolitik weiterzuführen». Mit der Neufassung des Ausländergesetzes sollte die Kommission gesetzlich verankert werden. Die Regierung stellte sich auf den Standpunkt, dass «das Ausländerproblem» nicht einfach durch Zulassungsbeschränkungen zu lösen sei. Die Erleichterung der gesellschaftlichen Eingliederung sei ein Hauptpfeiler der Ausländerpo-

rückblick

litik. Aufgabe des Bundes sei es, den niedergelassen Ausländern und ihren Familien eine verbesserte Rechtsstellung einzuräumen. Die soziale Integration müsse hingegen dort geschehen, wo Schweizer und Ausländer miteinander in Kontakt treten, bei der Arbeit, im Quartier, in Vereinen oder in der Kirchgemeinde. Die Kommission stellte sich hinter den Gesetzesentwurf, welcher ihr und ihrer Arbeit eine gesetzliche Grundlage geben wollte. Die regelmässig stattfindenden Treffen mit den Arbeitsgemeinschaften für Ausländerfragen bzw. mit den Ausländervereinigungen nutzte sie, um «die positiven Aspekte des Gesetzesentwurfes zu betonen und zu verteidigen, sowie Unterstellungen zurückzuweisen». Die Kommission teilte den Standpunkt des Bundesrats, wonach die Eingliederung der Ausländer vor Ort stattfinden müsse. «Da, wo die Menschen wohnen und leben, auf Gemeindeebene, sind die besten Voraussetzungen vorhanden, um das gegenseitige Verständnis zwischen Schweizern und Ausländern zu fördern». Um den lokalen Institutionen Möglichkeiten aufzuzeigen und sie zu ermutigen, gab die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Verband der Bürgergemeinden, dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband das *Handbuch «Ausländer in der Gemeinde»* heraus. Dieses zielte darauf hin, Ausländerinnen und Ausländer stärker am öffentlichen Leben teilhaben zu lassen.

Als das bereinigte Ausländergesetz der Öffentlichkeit präsentiert wurde, hätte die Zustimmung grösser nicht sein können. Den Branchen und Regionen mit partikularen Interessen ging lediglich die Liberalisierung des Saisonnierstatuts zu weit. Angespornt von den Resultaten der letzten Überfremdungsinitiativen prognostizierte die Nationale Aktion für Volk und Heimat einen Einwanderungsschub infolge der grosszügigen Umwandlungsbestimmungen. Sie brachte ohne grosse Anstrengung das Referendum zustande. Zwar fiel das Abstimmungsergebnis zum Ausländergesetz nicht gleich wuchtig aus wie jenes zur «Mitenand»-Initiative. Mit 49 Prozent Ja-Stimmen wurde das Gesetz dennoch abgelehnt.



1990 wurde das 20-jährige Bestehen der Ausländerkommission gefeiert. EKA-Präsidentin Lise Girardin spricht im Nationalratssaal.

Mit Freude und Leidenschaft – meine Zeit als Vizepräsidentin

Meine Wahl durch die italienische Gemeinschaft in der Schweiz als deren Vertreterin (eine von damals zwei Vertretungen) in die EKA im Oktober 2000 kam für mich



unerwartet. Mit besonderer Freude konnte ich im Mai 2001 zur Kenntnis nehmen, dass ich vom Bundesrat zur Vizepräsidentin ausländischer Herkunft gewählt worden war, wie mir der damalige stellvertretende EKA-Sekretär Paul Sütterlin mitteilte. Diese Wahl hat mich deswegen sehr gefreut, weil ich dadurch meine Kenntnisse und praktischen Erfahrungen als Ärztin

im Bereich der Integration und Migration einsetzen konnte. Neben dem Aufbau von Kontakten zu anderen Mitgliedern der EKA habe ich mich mit grossem Enthusiasmus in die Aktivitäten des Präsidiums und des Integrationsprogrammes eingearbeitet: Mit Rosemarie Simmen und Walter Schmid sowie Mario Gattiker und Christof Meier verbinden mich interessante und fruchtbare Zeiten des Austauschs. Während meiner Amtszeit war es mir ausserdem möglich, mit verschiedenen ausländischen und schweizerischen Organisationen zusammenzuarbeiten und die Sichtweise der EKA einzubringen.

Das Schwergewicht meines Engagements lag jedoch in der Beurteilung und Unterstützung der Integrationsprojekte. Diese Aufgabe war für mich eine der schönsten, wenn nicht die schönste, Erfahrung ausserhalb meiner medizinischen Tätigkeit. Die Förderung der Integration durch Projekte habe ich

als eine einmalige Chance erlebt. Wir konnten dazu beitragen, dass über die Integrationsförderung insbesondere die (freiwillige) Arbeit der vielen Gruppierungen und Organisationen von Migrantinnen und Migranten Anerkennung findet. Es war für mich ein Privileg, an dieser Entwicklung teilzunehmen.

Die Bekanntschaften und die Freundschaften, die während diesen sieben Jahren aufgebaut worden sind, haben sich nicht nur innerhalb der EKA etabliert, sondern auch im Netz der Integrationsdelegierten auf Kantons- und Gemeinde-Ebene. «Ubi bene ibi patria» haben doch schon meine römischen Vorfahren behauptet!

Mein Dank geht besonders an Walter Schmid, der mich in die Kunst der proaktiven Integration eingeweiht hat. Ferner bedanke ich mich bei den Kolleginnen und Kollegen der Projektkommission und bei den Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeitern, mit denen ich viele unvergessliche Stunden verbracht habe. Mein Dank geht natürlich auch an Simone Prodoliet und «à mon cher Président» Francis Matthey.

Anna Rüdeberg-Pompei,
Vizepräsidentin EKA 2001-2007

1980-1990: Flüchtlings-, Zuwanderungs-, Eingliederungs- und Einbürgerungspolitik

Die schweizerische Migrationspolitik war bis in die 1980er Jahre vor allem Zuwanderungspolitik. Sie basierte auf drei Pfeilern: einem ausgewogenen Verhältnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung, der Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und der Integration, als deren Krönung die Einbürgerung galt. Während den ersten beiden Pfeilern grosse Bedeutung beigemessen wurde, blieb die Integration lange Zeit ein politisches Lippenbekenntnis. Daran änderte sich auch nichts, als das Anliegen im Jahr 1986 Eingang in einen Zweckartikel der bundesrätlichen Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) fand.

Ab den 1980er Jahren rückte neben die Fragen in Zusammenhang mit der Zuwanderung von Arbeitskräften jene der Aufnahme von Flüchtlingen. Bislang waren Flüchtlinge vorwiegend im Rahmen von Kontingenten aus Lagern in die Schweiz geholt worden. Nun aber stieg die Zahl der Einzelgesuche, die direkt in der Schweiz gestellt wurden. Ein rechtlicher Rahmen war nötig geworden, um zu regeln, welchen Antragstellern der Flüchtlingsstatus zugestanden bzw. verwehrt werden sollte. 1981 trat das Asylgesetz in Kraft.

Mit Beschluss vom 22. Dezember 1980 löste die 27-köpfige *Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme (EKA)* die Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem ab. Seither war es möglich, Ausländerinnen und Ausländer in die Kommission zu berufen. Ein vierköpfiges Sekretariat organisierte die Sitzungen der Arbeitsgruppen, besorgte die administrative Arbeit, bereinigte und überarbeitete Berichte, informierte, unterhielt Kontakte zu einer Vielzahl von Institutionen und nahm an Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen teil. Gestützt auf die Zustimmung des Bundesrats leistete die Kommission vermehrt auch konkrete Arbeit vor Ort. Dies gab ihr die Möglichkeit, ihr Aktionsfeld sukzessive zu erweitern. Innerhalb der Kommission entstanden drei ständige Arbeitsgruppen. Eine Gruppe beschäftigte sich mit «spezifischen Eingliederungsproblemen der ausländischen Minderheitengruppen» (Griechen, Jugoslawen, Portugiesen, Türken, ausländische Ehemänner von Schweizerinnen, Flüchtlinge usw.). Eine weitere nahm sich dem Thema der Erwachsenenbildung und Sprachförderung an. Die dritte Gruppe beschäftigte sich mit Fragen im Bereich der Einbürgerung.

Die freisinnige Lise Girardin, die in den 60er und 1970er Jahren als Symbol für den Kampf um die politischen Rechte der Frauen galt, trat 1983 nach Rolf Raschein an die Spitze der Kommission. Die Kommission und das Sekretariat der EKA waren bislang direkt dem EJPD unterstellt. In diesem Jahr wurde das Sekretariat indessen administrativ dem Bundesamt für Ausländerfragen zugeordnet. Inzwischen hatte das kleine Sekretariat mit einer immer grösser werdenden Arbeitslast zu kämpfen. Mehrere Informationsbroschüren waren über die Jahre weitgehend überholt und bedurften der Anpassung an die veränderten Verhältnisse und Gesetzgebungen. Für die Überarbeitung der Publikationen verblieb jedoch kaum Zeit. Die Klagen führten dazu, dass die Tätigkeit und die Arbeitsbelastung des Kommissionssekretariats durch das Bundesamt für Organisation mehrmals geprüft wurden. Ende März 1986 ersuchte die EKA den Bundesrat erfolglos, den Personalbestand zu verstärken, «um ihrer eingliederungspolitischen Aufgabe entsprechend der Bedürfnislage weiterhin gerecht werden zu können».

Seit Jahren setzte sich die Kommission für die erleichterte Einbürgerung von in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern ein. 1983 wurde über eine entsprechende Vorlage, die von allen grossen Parteien und auch von der EKA unterstützt worden war, abgestimmt. Beim Volk fand das Anliegen keinen Rückhalt, es wurde abgelehnt. Da insbesondere die lokale Einbürgerungspraxis immer wieder zu Kritik Anlass gab, sandte die EKA zusammen mit dem Städteverband, dem Verband der Bürgergemeinden und Korporationen und dem Schweizerische Gemeindeverband eine Liste mit Empfehlungen zu den Einbürgerungskriterien an die Gemeinde- und Kantonsbehörden.

Die Flüchtlingsfrage gewann in der schweizerischen Politik und in der Wahrnehmung der Bevölkerung an Bedeutung. 1987 erhielt Peter Arbenz den Auftrag, als «Delegierter für das Flüchtlingswesen» innerhalb des EJPD einen neuen Führungsbereich zu bilden. Gleichzeitig war bereits die zweite Asylgesetzrevision in Gang. In der Presse erschienen zahlreiche Berichte über Kirchenbesetzungen und die steigende Zahl von Asylbewerbern.

1988 setzte der Flüchtlingsdelegierte eine Arbeitsgruppe ein, die bereits im darauf folgenden Jahr einen «Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 1990er Jahre» präsentierte. Darin wurde auf die Notwendigkeit einer international koordinierten Migrationspolitik hingewiesen. Aufgrund des Berichts entwickelten das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) und das Bundesamt für Industrie und Gewerbe und Arbeit (BIGA) ein Konzept, welches neue Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik für die 1990er Jahre setzte. Während vom BIGA insbesondere arbeitsmarktspezifische Faktoren eingebracht wurden, standen von Seiten des BFA Zulassungs- und Begrenzungsfragen im Vordergrund. Die Frage der Integration, der dritte Pfeiler der in den 1970er Jahren deklarierten Migrationspolitik des Bundes, wurde lediglich am Rand thematisiert. Paul Rechsteiner lud den Bundesrat ein, «den eidgenössischen Räten einen Bericht über die Integration der ausländischen Bevölkerung» vorzulegen. Gemeinsam mit ihren Partnern stellte die Kommission in der Folge Überlegungen zu den Zielsetzungen und Perspektiven der Integrationsarbeit an. Diese flossen in die vollständig überarbeitete Fassung des Handbuchs «Ausländer in der Gemeinde» ein.

1991-1997: Auf dem Weg zur Neuformulierung der Migrationspolitik

Die Situation im Asylbereich hatte sich zugespitzt und verlangte nach einer Anpassung der Verwaltungsstrukturen. Während das Bundesamt für Ausländerfragen in erster Linie eine eidgenössische Fremdenpolizeibehörde war, die den Arbeitsmarkt regulierte, ging es beim Asylrecht um die Pflicht, Flüchtlingen Schutz zu gewähren. Mit der Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention hatte sich die Schweiz hierzu international verpflichtet. Davon ausgehend wurde der Delegierte für das Flüchtlingswesen 1991 beauftragt, eine eigenständige und vom Bundesamt für Ausländerfragen unabhängige Institution einzurichten. Im selben Jahr, als Nationalrat Fulvio Caccia an die Spitze der EKA gewählt wurde, gingen beim neu geschaffenen Bundesamt für Flüchtlinge mehr als 41'000 Asylgesuche ein.

Die Schweiz hatte, bedingt durch den Konjunkturunbruch und die dadurch entstandene Arbeitslosigkeit, hohe Sozialausgaben zu verzeichnen. Besonders betroffen waren Ausländerinnen und Ausländer. Während diese noch in den 1970er Jahren als «Konjunkturpuffer» dienten, besass in den 1990er Jahren der grösste Teil

rückblick

von ihnen eine Niederlassungsbewilligung und damit ein Bleiberecht. Darüber hinaus hatte sich die Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung stark verändert. Vorbei waren die Zeiten, als die Schweiz ihre Arbeitskräfte in Italien und Spanien aktiv rekrutierte. Die bundesrätliche Begrenzungsverordnung (BVO) war als Instrument gedacht, um die Zahl der Zuwandernden zu regulieren. Ihre Herkunft konnte mit diesem Instrument jedoch nicht gesteuert werden. Die ausländische Bevölkerung in der Schweiz war heterogener als je zuvor. Im Rahmen der Neuorientierung der Ausländer- und Flüchtlingspolitik entwickelte der Bundesrat im «*Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik*» das so genannte Drei-Kreise-Modell, das die Zulassung aufgrund der Herkunftsländer regelte.

Zum ersten Kreis gehörten alle Länder, die der EU und der EFTA angehörten. Zum zweiten Kreis gehörten traditionelle Partnerländer wie die USA und Kanada. Alle anderen Länder gehörten zum dritten Kreis. Diesem Modell stand die Kommission kritisch gegenüber. In seinem Bericht sprach sich der Bundesrat dafür aus, die Integration stärker als bisher zu fördern. Er vertrat den Standpunkt, dass Integrationsförderung über die soziale und fürsorgerische Tätigkeit hinaus reichen müsse. Jeder Staat mit einem grösseren Ausländeranteil müsse daran interessiert sein, «dass Menschen aus anderen Sprach- und Kulturkreisen in die Gesellschaft hineinwachsen, mit den örtlichen Verhältnissen vertraut werden und dass dadurch ein einvernehmliches Zusammenleben mit der einheimischen Bevölkerung möglich wird». Jede Emigration sei mit gewissen Anpassungen und Umstellungen verbunden, auch wenn die mitgebrachten Kenntnisse und Erfahrungen – «mit anderen Worten die eigene Kultur» – nicht einfach abgestreift werden könnten. Es sei deshalb Aufgabe des Staates, Integrationsprozesse von Migrantinnen und Migranten zu unterstützen. Mit einer entschiedenen und überzeugenden Integrationspolitik lasse sich das Vertrauen der Fremden in Institutionen, in die Rechtsordnung und in die schweizerische Bevölkerung fördern. Entsprechend geringer sei die Gefahr einer wachsenden Einflussnahme radikaler und fundamentalistischer Bewegungen. Gleichzeitig wurde Jugoslawien 1991 per Bundesratsbeschluss in den Kreis nichttraditioneller Rekrutierungsländer zurückversetzt. Die Arbeitssuche in der Schweiz war keine Option mehr, um dem drohenden Bürgerkrieg zu entkommen. Mit Blick auf den Bundesratsbeschluss vertrat die Kommission den Standpunkt, dass sich



Fulvio Caccia (Mitte) präsidierte die Kommission von 1991 bis 2000 und beendete seine Amtszeit – in Sorge um die Unabhängigkeit der Kommission – mit einem Eclat. Links der langjährige Sekretär René Riedo, rechts Sigisbert Lutz, Vizepräsident.

Und sie bewegt sich doch!

Das Telefonat von Bundesrätin Ruth Metzler erreichte mich überraschend an jenem 20. Januar 2000. Eben waren der Präsident und die Hälfte der damaligen EKA unter Protest zurückgetreten. Rosemarie Simmen als Präsidentin und ich sollten nun die EKA neu aufbauen und das Vertrauen der Ausländerorganisationen zurückgewinnen. Das war der Anfang einer spannenden Tätigkeit, die zunächst darin bestand, Gesprächsfäden zu den Ausländerinnen und Ausländern zu knüpfen und in zähen Verhandlungen Misstrauen abzubauen und zu einer ordentlichen Tätigkeit der Kommission zurück zu finden. Ein einfaches Unterfangen war das nicht. Gleichzeitig musste das Sekretariat neu aufgebaut werden.



gleich – *hic Rhodos, hic salta* – an die Hand nehmen durften.

Aus diesem Anfang wurden sieben äusserst spannende Jahre. Selten hat mir ein Amt so viel Gestaltungsfreiraum und Befriedigung gegeben und so die vielen Monate der ehrenamtlichen Arbeit, die damit verbunden waren, entschädigt. Und es hat mir die Gewissheit gegeben: Wir haben etwas bewegt, und die Schweiz bewegt sich doch – auch in der Frage der Integration. Der eigentliche Wert aber lag in der Arbeit mit Weggefährten und Freunden: Ich erwähne nur wenige: Rosemarie Simmen und Francis Matthey, Anna Rüdeberg-Pompei und Mariano Pacheco, Christof Meier, Mario Gattiker und Simone Prodoliet. Es sind sie und viele mehr, Mitglieder der Kommission, Mitarbeitende des Sekretariats, Fachleute beim Bund, in Kantonen, Gemeinden und Hilfswerken, denen ich mich in Dankbarkeit verbunden weiss.

gleich – *hic Rhodos, hic salta* – an die Hand nehmen durften.

Aus diesem Anfang wurden sieben äusserst spannende Jahre. Selten hat mir ein Amt so viel Gestaltungsfreiraum und Befriedigung gegeben und so die vielen Monate der ehrenamtlichen Arbeit, die damit verbunden waren, entschädigt. Und es hat mir die Gewissheit gegeben: Wir haben etwas bewegt, und die Schweiz bewegt sich doch – auch in der Frage der Integration. Der eigentliche Wert aber lag in der Arbeit mit Weggefährten und Freunden: Ich erwähne nur wenige: Rosemarie Simmen und Francis Matthey, Anna Rüdeberg-Pompei und Mariano Pacheco, Christof Meier, Mario Gattiker und Simone Prodoliet. Es sind sie und viele mehr, Mitglieder der Kommission, Mitarbeitende des Sekretariats, Fachleute beim Bund, in Kantonen, Gemeinden und Hilfswerken, denen ich mich in Dankbarkeit verbunden weiss.

Walter Schmid,
Vizepräsident EKA 2001-2007

Zudem hatte das Parlament im Jahr davor den längst fälligen Integrationsartikel ins Gesetz aufgenommen, was dem Bund die Möglichkeit gab, Integrationsprojekte zu fördern. Praktisch über Nacht war die Kommission gefordert, ein Programm zur Integrationsförderung auf die Beine zu stellen. Der Erwartungsdruck war gross. Dank der Unterstützung durch Fachleute der Städte und Kantone konnten wir das fast Unmögliche leisten. Wir alle freuten uns darauf, die jahrelang geforderte Integrationsarbeit nun auch gemeinsam umsetzen zu können. Das Departement liess uns dabei freie Hand, und so eröffnete sich für uns eine sehr kreative Phase der Integrationsarbeit, die wir, Tänzern

rückblick

der Beschluss, «grundsätzlich auch aus der Sicht der Integration rechtfertigen» lasse. Sie erklärte sich denn auch bereit, «diesen Entscheid des Bundesrates mitzutragen und gegenüber ihren Gesprächspartnern zu vertreten».

In der Bundesverwaltung war eine *Regierungs- und Verwaltungsreform* im Gang. Dazu gehörten Abklärungen über eine umfassende Restrukturierung jener Stellen, die sich mit ausländerspezifischen Fragen befassten. Im Rahmen dieser Reform wurde die Zusammenlegung des Bundesamts für Ausländerfragen mit dem Bundesamt für Flüchtlinge diskutiert. Entschieden wurde, dass die beiden Ämter einstweilen als separate Verwaltungseinheiten weitergeführt werden sollten. In einem Bericht an Bundesrat Arnold Koller stellte sich die EKA auf den Standpunkt, der Auftrag der Kommission müsse neu gefasst werden. Seit Jahren leide sie unter einem Mangel an Personal und Finanzen. Der neue internationale Kontext und der von verschiedenen Seiten vorgebrachte Wunsch nach vermehrter Zusammenarbeit hätten die Situation verschärft. Fragen in Bezug auf anerkannte Flüchtlinge und abgewiesene Asylbewerber mit fremdenpolizeilicher Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen sollten künftig im Mandat enthalten sein. Die Kommission sah sich als Ansprechpartner für alle integrationsrelevanten Fragestellungen unabhängig vom rechtlichen Status der betroffenen Personengruppen. Doppelspurigkeiten mit dem Bundesamt für Flüchtlinge, welches über Mittel zur Förderung der Integration von Flüchtlingen verfügte und die Schweizerische Flüchtlingshilfe mit der Verwaltung dieses Kredits beauftragt hatte, seien dabei zu vermeiden. Von der Aufwertung der Integrationsarbeit erhoffte sich die Kommission eine Verbesserung ihres Stellenwerts innerhalb der Bundesverwaltung. Mit speziellen finanziellen Mitteln wollte sie innovative Projekte, die auf lokaler Ebene integrationsrelevante Impulse auszulösen vermochten, finanziell unterstützen. Dafür bedürfe es einer Änderung des Ausländergesetzes. Zudem regte die Kommission an, anlässlich der Erneuerungswahl im Jahr 1992 die Vertretung der Ausländerdienststellen und Ausländervereinigungen in der Kommission zu verstärken. Angesichts der verwaltungsinternen Arbeiten im Hinblick auf die Restrukturierung der mit Migrationsfragen betrauten Ämter wollte der Bundesrat Fragen zum Mandat aber einstweilen zurückstellen.

1993 diskutierte eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Eduard Gnesa aus dem Generalsekretariat des EJPD erstmals die Frage einer Zusammenlegung der EKA und der Eidgenössischen Flüchtlingskommission. In ihrem Zwischenbericht schlug die Arbeitsgruppe vor, die beiden Kommissionen vorerst nicht zusammen zu legen, sondern vielmehr eine verbesserte Koordination unter ihnen zu schaffen. Im Schlussbericht der Arbeitsgruppe wurde auch ein künftiges Mandat der Kommission in Aussicht gestellt. Die EKA sollte sich sowohl um Fragen der Integration von Flüchtlingen als auch von Arbeitsmigranten und ihren Familien kümmern. Die Arbeitsgruppe war der Auffassung, dass es angezeigt war, das EKA-Sekretariat administrativ wieder dem Generalsekretariat des EJPD zu unterstellen, sollte die Zusammenlegung des BFA und des BFF erst langfristig angestrebt werden. Im selben Jahr beauftragte CVP-Ständerätin Rosemarie Simmen den Bundesrat mit einer Motion, eine kohärentere Ausländer- und Flüchtlingspolitik zu entwickeln und darauf aufbauend ein Migrationsgesetz auszuarbeiten. Im Auftrag von Bundesrat Koller verfasste Peter Arbenz einen *Bericht über die schweizerische Migrationspolitik*.

1993 wurde auch der Name der Kommission geändert. Sie nannte sich fortan Eidgenössische Ausländerkommission (EKA). Die Mitglieder wurden unter dem Vorbehalt gewählt, dass sie bei einer Fusion der Kommissionen möglicherweise aus der Kommission ausscheiden würden. Die Hälfte der Mitglieder hatte nun Migrati-

onserfahrung. Erneut setzte sich die Kommission für die erleichterte Einbürgerung von Jugendlichen ein. 1994 wurde die entsprechende Verfassungsänderung vom Volk gutgeheissen, scheiterte jedoch am Ständemehr.

1996 setzte der Bundesrat die Expertenkommission «Migration» ein, die unter Berücksichtigung des Arbenz-Berichts konkrete Vorschläge für eine künftige Migrationspolitik ausarbeiten sollte. Diesen so genannten «Hug-Bericht» legte die Expertenkommission im August 1997 vor. Er schlug u.a. die Abkehr vom Drei-Kreise-Modell vor. Die EKA begrüßte den Bericht. Auch der Bundesrat war mit den Schlussfolgerungen weitgehend einverstanden. Am 21. Oktober 1998 gab er das Drei-Kreise-Modell offiziell auf, zugunsten eines Zulassungsmodells, welches zwischen EU-/EFTA-Angehörigen und Angehörigen aus sogenannten Drittstaaten unterschied. Simmens Idee eines einheitlichen Migrationsgesetzes verwarf er hingegen. Die gesetzgeberische Tätigkeit wollte er auf eine Totalrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) konzentrieren.

1995-1999: Integration als Legislatorschwerpunkt

1995-1999 bildete die Förderung der Integration einen Legislatorschwerpunkt. Im Dezember 1995 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes die Vorlage für die Einführung eines Integrationsartikels (Art. 25) im Ausländergesetz. Dieser Artikel eröffnete die Möglichkeit, die Integration durch den Bund finanziell zu fördern und verankerte die EKA auf Gesetzesstufe. Im gleichen Jahr reichte die Grüne Nationalrätin Cécile Bühlmann eine Motion ein, in der sie den Bund aufforderte, die Integrationsbemühungen im Sinne einer ganzheitlichen Migrationspolitik zu verstärken. Neben der Bildung seien es vor allem die gesellschaftliche Anerkennung, die Partizipation und Mitverantwortung, welche die Integration der Zugewanderten förderten. Bühlmann forderte vom Bundesrat einen speziellen Integrationsbericht. Dies war der Ausgangspunkt für den EKA-Bericht «*Umriss zu einem Integrationskonzept*», welcher unter der Federführung des langjährigen EKA-Sekretärs René Riedo erstellt und der politischen Öffentlichkeit in einem breiten Vernehmlassungsverfahren zur Stellungnahme unterbreitet wurde.

Im selben Jahr setzte der Bundesrat die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus ein. Parallel dazu wurden die Mandate der Eidgenössischen Ausländerkommission und der Eidgenössischen Flüchtlingskommission angepasst und das Verhältnis der drei Gremien untereinander geregelt. Die EKA sollte die praktische Arbeit zur Förderung der Integration fortsetzen. Neu wurde der Kommission ausdrücklich gestattet, Mittler- und Koordinationsfunktionen wahrzunehmen. Die Assimilation als Zielvorstellung wurde aus dem Mandat gestrichen. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse der «Umriss» verfasste die EKA den Bericht «*Die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz*», in welchem sie neben Akteuren und Handlungsbereichen der Integration u.a. die Einsetzung eines Delegierten für Integration auf Departementsstufe anregte. Die Kommission hätte einer solchen umsetzungsorientierten Stabsstelle angegliedert werden können. Dem Wunsch der Kommission wurde nicht entsprochen. Im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform wurde sie ins Bundesamt für Ausländerfragen BFA integriert. Die Anbindung an das BFA war stark umstritten. An ihr entzündeten sich Fragen nach der Unabhängigkeit der Kommission, ihrem staatspolitischen Stellenwert, der Gewichtung von Integrations- und fremdenpolizeilichen Aspekten und der Wertschätzung gegenüber der ausländischen Bevölkerung überhaupt.

rückblick

Am 19. Oktober 1998 reichten über 650 Ausländerorganisationen beim Bundesrat eine Petition ein mit dem *Slogan* «*Integration gegen uns? Ohne uns!*». Die Petition forderte vom Bundesrat, auf den Transfer der bisher dem Generalsekretariat des EJPD angegliederten EKA in das BFA zu verzichten. Doch der Bundesrat hielt an seiner Entscheidung fest. Aus Protest traten anfangs 2000 der Kommissionspräsident Fulvio Caccia und mit ihm die Hälfte der Mitglieder zurück. Integration sei eine Frage des Vertrauens, wurde erklärt. Dieses Vertrauen sei nicht gegeben, wenn die EKA als «Alibi-Kommission» in die Nähe der Fremdenpolizei gerückt werde. Die Integrationspolitik gehöre statt ins EJPD ins EDI, das für relevante Bereiche wie Kultur, Bildung, Gesundheit und Sozialversicherungen zuständig ist.

Bundesrätin Ruth Metzler setzte daraufhin alt Ständerätin Rosemarie Simmen an die Spitze der Kommission. Sie beteuerte, dass der künftige Sekretär oder die Sekretärin der Präsidentin unterstellt und die Kommission unabhängig bleibe. Rosemarie Simmen gelang es, die Wogen zu glätten. Nach zahlreichen Gesprächen mit Vertretern ausländischer Organisationen und den zurückgetretenen Kommissionsmitgliedern gelang es ihr, eine neue, breit abgestützte Kommission zusammenzusetzen.

2000-2007: Integration als staatspolitische Aufgabe

Seit den Beschlüssen des europäischen Rates in Tampere steht Migration auf der Agenda einer gemeinsamen staatenübergreifenden Politik. Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den EU-Aussengrenzen bildet einen Schwerpunkt dieser



Die ehemalige Solothurner Ständerätin Rosemarie Simmen übernahm die Kommission im Jahr 2000 auf Anfrage von Bundesrätin Ruth Metzler und sorgte für einen soliden Neuaufbau.

Der verbesserten Integration verpflichtet

Die EKA hat eine bewegte Geschichte hinter sich. Dabei prägten nicht nur die politischen Debatten rund um die schweizerische Ausländerpolitik die Inhalte der Diskussionen der Kommission. Jeder Präsident und jede Präsidentin verlieh der Kommission ihr spezifisches



Gesicht und eine persönliche Note. Über die 37 Jahre hinweg lässt sich aber auch eine bedenkenswerte Konstanz in der Themenbearbeitung feststellen. Gefordert wurden vor allem verbesserte Rahmenbedingungen für die ausländische Wohnbevölkerung: sei es in der Schule, am Arbeitsplatz, im Bereich des Wohnens, der Sozial-

versicherung oder bei den politischen Rechten und der Einbürgerung.

Die Arbeit der Kommission unterstützt und mitgeprägt haben sieben (General-) Sekretäre bzw. zwei Leiterinnen des Sekretariats: Henri Tzaut (1970-1974), Hildebert Heinzmann (1974-1975), René Riedo (1975-2000), Christof Meier & Alexandra Richter (2000-2001), Mario Gattiker (2001-2002) und Simone Prodolliet (2003-2007). Das Sekretariat war zu Beginn mit vier Stellen ausgestattet, später wurde der Stellenetat auf sechs erhöht. Mit der Übertragung der Aufgaben der Integrationsförderung an die EKA ab 2000 wurde die Zahl der Mitarbeitenden erneut aufgestockt: Um 2001 teilten sich zwischen 14 und 16 Mitarbeitende zwölf Stellen. Mit Blick auf die geplante Fusion der EKA mit der EKF wurden in den Jahren zwischen 2005 und 2007 personelle Abgänge nicht mehr ersetzt bzw. nur befristete Anstellungen bewilligt.

Während der letzten fünf Jahre, während derer ich das Sekretariat leitete, hatte ich die Gelegenheit, mit verschiedensten Leuten unterschiedlicher Herkunft und Persönlichkeit zusammenzuarbeiten. Was alle dabei vereint hat, war das grosse Engagement, unter manchmal nicht einfachen Bedingungen die Integrationspolitik mitzugestalten, sowie die Bereitschaft, gemeinsam am gleichen Strick zu ziehen. Die Zusammenarbeit war für mich beruflich und persönlich äusserst anregend, voller Herausforderungen, guter Gespräche, geprägt von Humor und kollegialem Teamgeist. Ein grosses Dankeschön deshalb an alle, die in den vergangenen fünf Jahren kaum je im Rampenlicht standen, sich aber stets für die Anliegen der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz einsetzten: Sylvana Béchon, Christa Berger Hoins, Bettina Bütikofer, Irene Descloux, Prosper Dombele, Adrian Gerber, Giuseppina Greco, Simone Gretler Heusser, Biljana Käser-Najzer, Adrian Linder, Christof Meier, Alexandra Mona, Jürgen Müller, Lea Pauli, Urs Pfeiffer, Tildy Schulte-Haller, Sabine Linder, Elsbeth Steiner, Pascale Steiner, Paul Sütterlin, Ruth K. Tennenbaum und Ana Maria Witzig-Marinho.

Ein spezieller Dank gebührt Mario Gattiker, der mich motiviert hat, mich für die Stellenleitung zu bewerben und der als Vizedirektor des Bundesamts für Migration bis Ende 2007 mein administrativer Vorgesetzter war. Zu besonders grossem Dank verpflichtet bin ich meinen politischen Vorgesetzten während meiner Amtszeit. Mit Francis Matthey, Anna Rüdeberg-Pompei und Walter Schmid war es möglich, nicht nur auf aktuelle migrations- und integrationspolitische Fragestellungen zu reagieren, sondern auch eine aktive Informationspolitik zu betreiben, eigenständig Themen zu setzen und wichtige Impulse in der Integrationsförderung zu veranlassen, die hoffentlich auch in Zukunft in der Integrationspolitik ihren Nachhall finden werden.

*Simone Prodolliet,
Leiterin des EKA-Sekretariats 2003-2007*

rückblick

Politik, die Förderung der Integration der Migrantinnen und Migranten einen anderen. Um diesem Ziel näher zu kommen, wurden der Austausch und die Koordination in der nationalen Integrationspolitik verstärkt. Das im europäischen Umfeld beobachtbare Spannungsfeld zwischen Verhärtungen im migrationspolitischen Diskurs einerseits und einer Öffnung gegenüber integrationspolitischen Anliegen andererseits weist Parallelen zu den Entwicklungen in der Schweiz auf.

Viele Vorschläge, die im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes gemacht wurden, zielten darauf hin, die Schweiz für Asylsuchende weniger attraktiv zu machen. Im April 2004 trat eine Regelung in Kraft, die bei Nichteintretensentscheiden keine Bundesbeiträge für Sozialhilfe mehr vorsieht. Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid sollen fortan lediglich Nothilfe von Seiten der Kantone beanspruchen können. Während der parlamentarischen Debatte wurden weitere Verschärfungen eingeführt. Auch bei den Beratungen zum neuen Ausländergesetz kamen gegenüber Zugewanderten aus so genannten Drittstaaten Vorbehalte zum Ausdruck. In Bezug auf die Regularisierung von Sans Papiers trat ebenfalls eine Verhärtung ein. Hingegen äusserten sich das Parlament und das Volk gegenüber europapolitischen Vorlagen wie dem Beitritt zum Personenfreizügigkeits- und zum Schengen/Dublin-Abkommen mehrheitlich positiv. Im Jahr 2000 trat zudem, basierend auf Art. 25a ANAG die VIntA, die *Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer* in Kraft.

Obwohl zu diesem Zeitpunkt keine entsprechenden administrativen Strukturen bestanden, stellte das Parlament 2000 zehn Millionen Franken zur Förderung der Integration bereit. Die Eidgenössische Ausländerkommission wurde mit der Verwaltung des Kredits mandatiert. Um den Integrationskredit verwalten zu können, mussten entsprechende Strukturen geschaffen und das Personal im Kommissionssekretariat sukzessive aufgestockt werden. Auf der Basis der Vorarbeiten des Sekretariats stellte die Kommission dem Bundesamt Antrag über die Mitfinanzierung von Projekten. Parallel dazu schuf das BFA 2002 die *neue Abteilung «Integration und Bürgerrecht»*. Ihre Aufgabe war es, den Stellenwert der Integration im Amt zu verstärken. Der kurz zuvor eingesetzte Sekretär der EKA, Mario Gattiker, wurde Leiter der Abteilung und bald darauf Vizedirektor des Amtes. Administrativ wurde das Sekretariat der Eidgenössische Ausländerkommission der neuen Abteilung zugeordnet.

Die Integration bildete in den ersten Jahren der neu ernannten Kommission den wichtigsten Arbeitsschwerpunkt. Neben der *Förderung konkreter Projektaktivitäten* wurde insbesondere die *Entwicklung lokaler Integrationsfachstellen* vorangetrieben. Die politische Arbeit rückte einstweilen in den Hintergrund. Es war das Verdienst der neu gewählten Leiterin des Sekretariats, Simone Prodolliet, dass die politische Arbeit und damit zahlreiche Aktivitäten der EKA im Jahr 2003 wieder aufgenommen, bzw. verstärkt wurden. In ihren Stellungnahmen sprach sich die Kommission immer wieder gegen ein «Zweikreisemodell» aus, welches für Ausländerinnen und Ausländer aus EU-Staaten einerseits und Personen aus Drittstaaten andererseits unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen vorsah. In Rahmen von Jahresthemen wurden integrationsrelevante Themen vertieft. Materialien zur Integrationspolitik ergänzten die Grundlagenarbeit. Empfehlungen an die Adresse der Praktikerinnen und Praktiker und nationale Tagungen rundeten die politische Tätigkeit ab. Auch die Vernetzungsarbeit wurde weitergeführt. Die lokalen Akteurinnen und Partner wurden zu jährlichen Vernetzungstreffen eingeladen. Mit terra cognita, der Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, wurde die *publizistische Tätigkeit der Kommission* fortgeführt. 2004 engagierte sich die Eidgenössische Ausländerkommission zudem für die

34 Jahre im Sekretariat der CFE

18 Jahre alt war sie, neu in Bern und bereit, die Sprache Goethes zu lernen: die Italienerin Sylvana Béchon, aufgewachsen im französischsprachigen Teil des Wallis. Ein Jahr wollte sie bleiben – 36 sind es bis heute geworden, davon 34 Jahre im Sekretariat der EKA, pardon der CFE. Denn Sylvana Béchon ist die Verkörperung der Romandie im CFE-Sekretariat. Sie ist unter anderem für das Lektorat der französischen und italienischen Texte verantwortlich.

Sylvana, du hast 6 Kommissionspräsidenten und 7 zuständige Bundesrätinnen und Bundesräte erlebt, unter 6 Sekretariatsleitern und -leiterinnen gearbeitet, an 6 verschiedenen Standorten dein Büro eingerichtet. Wo stellst du die grössten Veränderungen fest?

Damals wie heute wird viel über Ausländer geschrieben und geredet. Mir scheint, die Debatten heute sind fundierter und gescheiter.

Das Bewusstsein, dass Integration unterstützt werden muss, hat sich endlich durchgesetzt. Und eigentlich wissen wir auch, dass es eine Arbeit ist, die niemals fertig ist: weder beim Individuum, noch in der Gesellschaft generell. Es gibt aber Themen, die gleich geblieben sind. Seit ihrem Bestehen hat die CFE darauf hingewiesen, dass die Sprache der wichtigste Faktor für die Integration ist. In der Politik stiess sie damit jahrelang auf taube Ohren. Es gab dazu keine Mittel. Heute nun höre ich die alte Botschaft endlich aus dem Mund der Politiker.

Die CFE hat eine bewegte Geschichte, musste sich immer wieder anpassen und erneuern. Gibt es für dich einen Tag, der besonders wichtig war?

Diesen Tag gibt es: Es war der 10. Juni 1998. Während der Jahrestagung erschien unser Präsident, Nationalrat Fulvio Caccia, auf der Bühne und teilte uns mit, dass er und die anderen Nationalräte soeben den Artikel 25a (Integrationsartikel im alten ANAG) genehmigt hatten. Endlich!

Und welches Ereignis ist dir als Tiefpunkt in Erinnerung?

Das war wahrscheinlich im Herbst 1982. Nach meiner Einbürgerung durfte ich erstmals an die Urne. Stolz legte ich mein Ja zum neuen Ausländergesetz ein. Aber das Gesetz wurde abgelehnt.

Du sprichst deine Einbürgerung an. Gab es für dich eine Spezialbehandlung?

Ja und Nein. Ich wurde vom damaligen EKA-Sekretär sanft gedrängt, endlich Schweizerin zu werden (ich war als Ausländerin der dritten Generation in Monthey aufgewachsen). In Bern hatte ich aber keine Chance auf Einbürgerung – ich konnte nicht genügend Deutsch. Dank guter Beziehungen (der Präsident der Walliser Einbürgerungskommission war EKA-Mitglied) durfte ich mich am Wohnort meiner Eltern einbürgern lassen. Dort war und bin ich bestens integriert: eine überzeugte Walliserin.



Sylvana Béchon im Nationalratssaal: an der Jubiläumsveranstaltung der EKA 1990 (im Hintergrund: Liselotte Funke, Ausländer-Beauftragte der BRD).

rückblick

erleichterte Einbürgerung von jungen in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern. Von Volk und Ständen wurde diese Anliegen 2004 jedoch zum dritten Mal abgelehnt.

Zwischen 2005 und 2007 kam es zu einer weiteren Reform der Bundesverwaltung. Mit der Begründung, dass die Migrationspolitik besser gesteuert und konsequent vollzogen werden könne, wurde das IMES, das zuvor aus dem Bundesamt für Ausländerfragen hervorgegangen war, mit dem Bundesamt für Flüchtlinge zum Bundesamt für Migration (BFM) zusammengelegt. Diese Idee, welche wenige Jahre zuvor noch keine Mehrheit gefunden hatte, fand nun, mit Blick auf mögliche Einsparungen, Gefallen. Gleichzeitig wurde von Bundesrat Christoph Blocher im Rahmen der Verwaltungsreform auch die Zusammenlegung der Eidgenössischen Ausländerkommission mit der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen vorgesehen.

Immer mehr gelangte die Verwaltung zur Einsicht, dass Integration nicht nur als staatspolitische Aufgabe deklariert, sondern auch als solche wahrgenommen werden müsse. Die Sektion Integration im Bundesamt für Migration koordinierte die Integrationsaufgaben verschiedener Bundesstellen und intensivierte die Zusammenarbeit mit den kantonalen und städtischen Integrationsdelegierten. Sie erarbeitete den Bericht zu den *«Problemen der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz»*. Dieser wurde dem Bundesrat im August 2006 unterbreitet. Der Bundesrat erteilte den zuständigen Departementen und Ämtern den Auftrag, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen entsprechende Massnahmen vorzuschlagen. Die Interdepartementale Arbeitsgruppe Migration (IAM) unter dem Vorsitz des Amtsdirektors Eduard Gnesa wurde beauftragt, das Vorgehen zur Umsetzung der Massnahmen zu koordinieren. In enger Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Migration und Francis Matthey, dem Präsidenten der Eidgenössischen Ausländerkommission, wurde die Überführung der Verwaltung des Integrationskredits an das Bundesamt ab 2008 vorbereitet. Zusammengearbeitet wurde auch bei der Entwicklung eines neuen Schwerpunkteprogramms.

2006 mussten sich die Stimmberechtigten sowohl zum *neuen Ausländergesetz* als auch zum *revidierten Asylgesetz* äussern. Strategische Überlegungen bewogen die EKA dazu, zu keiner der beiden Vorlagen Abstimmungsempfehlungen abzugeben. Von den Stimmberechtigten wurden beide Gesetze deutlich angenommen.

Am 31. Dezember 2007 endete das Mandat der Eidgenössischen Ausländerkommission. Aus der Fusion mit der Eidgenössischen Flüchtlingskommission wurde am 1. Januar 2008 die *Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM)* mit 30 Mitgliedern und einem stark reduzierten Sekretariat ins Leben gerufen. Diese Kommission wird sich fortan mit ausländer- und asylpolitischen Fragen auseinandersetzen.

37 ans CFE

Extrait du rapport annuel

chronique

37 ans CFE – Chronique d'une Commission

par Pascale Steiner

Depuis le 31 décembre 2007, la Commission fédérale des étrangers n'est plus. Pendant 37 ans, cette commission a co-aménagé la politique suisse en matière d'étrangers. La création et le développement de cette institution sont étroitement liés aux débats qui ont eu lieu au fil des années dans notre pays concernant la politique suisse en matière d'étrangers. La politique des étrangers prend place dans un champ de tension entre les intérêts économiques et sociétaux, entre des prétentions régulatrices et une justification humanitaire. Lors de l'aménagement de la politique suisse en matière de migration, il s'agissait de prendre en compte non seulement les demandes nationales et régionales, mais aussi les facteurs d'influence inter- et supranationaux. La CFE, qui disposait dès le début de sa mission d'un large mandat et qui s'occupait des aspects les plus divers de la migration, concentra ses activités, au fil du temps, de plus en plus sur «une cohabitation harmonieuse entre les populations suisse et étrangère». Elle agit infatigablement pour que l'intégration devienne un postulat de politique d'Etat et proposa à la Confédération de l'ancrer dans les structures étatiques.

1960-1970: Une Commission pour le problème des étrangers

Les années 1960 furent caractérisées par un essor économique continu et un besoin accru de main-d'œuvre étrangère. En même temps, l'opinion publique était de plus en plus d'avis que les spécificités de la Suisse pourraient être mises à mal par l'emprise étrangère. Les étrangers, de par leur représentation de l'Etat et de la démocratie, pourraient contrer la manière suisse d'appréhender la notion d'Etat. Dès lors, on ne pouvait pallier ce danger qu'au moyen d'une «défense spirituelle». Il était du devoir «de la presse, de la radio, de la télévision, du cinéma, de la formation des adultes, des musées et des universités» de contribuer à «préserver la spécificité de la Suisse». La promotion des dialectes allait aussi jouer un rôle – et non des moindres – de mur protecteur contre l'emprise étrangère.

Les différentes initiatives contre la surpopulation étrangère contribueraient aussi à protéger la spécificité de la Suisse. En 1965, le «Parti démocratique du canton de Zurich», déposa la «première initiative populaire contre l'emprise étrangère». Après que le Conseil fédéral se fut prononcé, cette initiative populaire fut retirée. En revanche, la deuxième initiative sur la surpopulation étrangère, plus radicale que la première, appelée «*Initiative Schwarzenbach*», aboutit. Elle avait pour objectif de limiter le taux de population étrangère à 10 pour cent. Le Peuple et les Etats la rejetèrent toutefois de justesse le 7 juin 1970.

La politique d'immigration du gouvernement se trouvait au sein d'un conflit d'objectifs. En effet, le gouvernement devait d'une part satisfaire à la demande croissante en main-d'œuvre étrangère d'une économie en haute conjoncture, et d'autre part, tenter d'apaiser les craintes de la population suisse face à l'emprise étrangère. Or, jusqu'à ce jour, cette double tâche s'était révélée quasiment insoluble. Un jour après le scrutin déjà, le Conseil fédéral chargea le Département fédéral de justice et police et le Département fédéral de l'économie de rédiger un *rapport prévoyant des mesures pour*

traiter le «problème de la surpopulation étrangère». Ce rapport conclut qu'il convenait d'élire une Commission consultative permanente.

Par la suite, le Conseil fédéral envisagea la création d'une «Commission fédérale consultative chargée de traiter le problème de la surpopulation étrangère». Les associations commencèrent à se battre pour obtenir un siège au sein de cette commission et certaines prétendirent d'en occuper plusieurs. En dépit de nombreuses demandes, le Conseil fédéral s'abstint de faire appel à des organisations d'étrangers. En revanche, il nomma des représentants d'employeurs, de milieux ecclésiastiques, de syndicats, de l'Association des communes de bourgeoisie et de la Nouvelle Société Helvétique. Le Conseil fédéral nomma à la tête de cette commission Charles-Frédéric Ducommun, le directeur des PTT qui venait de prendre sa retraite.

Le Conseil fédéral chargea la «Commission fédérale consultative pour le problème des étrangers» «d'examiner la politique d'immigration poursuivie par la Suisse et de traiter toutes questions liées à la présence d'un grand nombre d'étrangers dans notre pays sous l'angle démographique, social, politique, économique et juridique». La Commission devait se pencher principalement sur «l'étude des problèmes sociaux de la main-d'œuvre étrangère en Suisse, et en particulier sur leur encadrement social, leur adaptation à nos conditions de vie et de travail, leur assimilation et leur naturalisation». Tant le Conseil fédéral que les autres départements fédéraux étaient autorisés à faire appel à la Commission et à lui soumettre «des problèmes spécifiques afin qu'elle les résolve immédiatement dans le cadre de ses activités courantes». Ainsi, la Commission devait-elle rendre compte de ses activités au Conseil fédéral en rédigeant des rapports et lui soumettre des recommandations. Le Conseil fédéral voulait décider lui-même «de l'éventuel accès du public auxdits rapports».

La Commission mentionna de nombreux champs opérationnels d'intervention dans les «mesures visant à améliorer les relations entre les Suisses et la population étrangère». Elle recommanda en particulier que le Conseil fédéral invite par une circulaire les gouvernements cantonaux à constituer dans chaque canton et chaque ville une commission de coordination pour toutes les questions soulevées par la présence de main-d'œuvre étrangère. Toutefois, le Conseil fédéral trouva cette proposition – que d'autres groupements avaient émise dans d'autres contextes – inadéquate. A l'occasion d'un entretien de mise au point avec les conseillers fédéraux Ludwig von Moos et Ernst Brugger, les tâches à long terme de la Commission furent redéfinies. Elle devait participer à la révision de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) datant de 1931 et à l'aménagement de la future politique suisse en matière d'immigration et d'étrangers. Le droit de cité était vu comme «l'ultime étape de l'intégration des étrangers», l'accent principal devant être mis sur les représentants de la deuxième génération, c'est-à-dire les enfants de la première vague d'immigrés qui auraient grandi en Suisse.

1972-1974: «Le petit Parlement» pris entre les craintes face à l'emprise étrangère et les propositions d'intégration des étrangers

L'initiative Schwarzenbach avait creusé un profond fossé au sein de la population. Les travailleurs étrangers vivant en Suisse s'étaient organisés pour améliorer leur statut peu sûr et obtenir davantage de sécurité en matière de droits. Ces groupements critiquaient le statut de saisonnier, les possibilités restreintes de regroupe-

chronique

ment familial, les conditions de logement des travailleurs, le système de formation et l'absence de reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger. C'est à cette époque que se tinrent les premiers congrès ayant pour thème le dessous des cartes de l'immigration et du statut des immigrés dans notre pays. La République italienne fit aussi de plus en plus pression sur le gouvernement helvétique concernant le regroupement familial. Par ailleurs, des forces politiques se constituèrent à l'échelon supranational pour élargir les droits des travailleurs migrants et mettre leur statut sur un pied d'égalité avec celui des autochtones. Dans les pays voisins, les conditions cadre avaient été mises à niveau et les obstacles juridiques avaient été éliminés. Pour pouvoir rester attractive, la Suisse devait faire des concessions dans l'intérêt de l'économie du pays. La haute conjoncture persistant, les entrepreneurs n'étaient pas intéressés à remplacer la main-d'œuvre étrangère bien formée par une autre inexpérimentée. La stratégie gouvernementale qui prônait dans sa politique d'immigration le principe de la rotation des migrants battit de l'aile et perdit progressivement de son importance. La politique suisse misa peu à peu sur une perspective à plus long terme, axée sur une meilleure cohabitation entre les populations étrangère et autochtone.

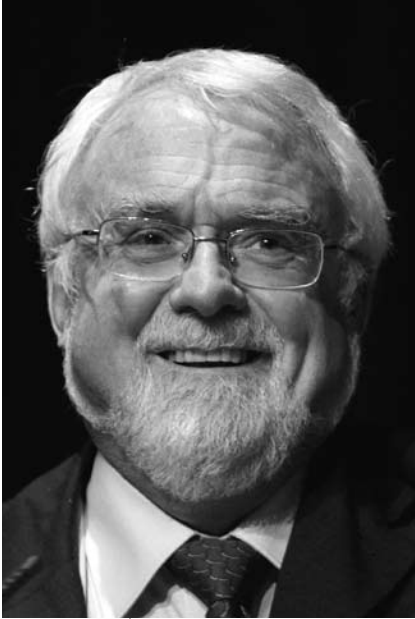
En 1972, Anton Heil, juge au Tribunal fédéral et ancien président de la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse, fut nommé à la tête de la Commission qui comptait quelque 40 membres. Y siégeaient également des représentants de partis politiques ténors dans la politique des étrangers, tels que James Schwarzenbach, représentant du «Mouvement républicain» et Valentin Oehen, président central de



Deux affiches démontrant le ton rude des interventions sur les étrangers et la «surpopulation étrangère» dans les années 1970.

Le respect et la reconnaissance

Mais qu'es-tu allé faire dans cette galère? Combien de fois ai-je entendu cette remarque! Oui, pourquoi avoir accepté la présidence d'une commission qui sortait d'une crise, surmontée certes par Rosemarie



Simmen, ma pré-décesseur, Anna Rüdeberg et Walter Schmid, nos deux vice-présidents, et Mario Gattiker, alors chef du Secrétariat de la CFE. Une commission par ailleurs peu valorisée aux yeux d'une population

souvent réservée, voire méfiante à l'égard des étrangers, s'occupant d'un domaine où l'émotion et les

et si nécessaire à la vie de notre pays, que constituent tout particulièrement la présence et l'intégration des étrangers.

Car l'intégration, devenue tâche de l'Etat enfin reconnue, mais aussi trop souvent sujet déclamatoire et sésame commode trop facilement invoqué, ne saurait être atteinte seulement par des moyens matériels ou par des injonctions. Elle requiert d'abord une approche, un ton, un état d'esprit qui traduisent le respect et la reconnaissance de l'autre, une attitude non discriminatoire dans la vie quotidienne, que ce soit dans les classes, dans l'apprentissage et l'emploi, dans l'habitat ou la santé.

En cela, il y a toujours eu unanimité dans la Commission dont nous avons toujours voulu qu'elle inspire crédibilité et confiance par son activité, ses travaux, sa communication et ses publications. Le secrétariat, conduit par Simone Prodolliet, y a joué un grand rôle, riche de compétences, de disponibilité et d'investissement généreux.

Et pourtant!

Le défi n'était-il pas important à relever, notre pays ne joue-t-il pas une part de son avenir économique, démographique, social et culturel à travers son attitude à l'égard des étrangers et des migrants, leur accueil, leur intégration, leur statut? La Suisse n'a-t-elle pas besoin de ces hommes, de ces femmes et de leurs familles pour se développer et favoriser sa modernité à travers la pluralité?

La décision était prise, et la proposition que m'avait faite Ruth Metzler d'assumer la présidence de la CFE, acceptée.

Mon appréciation de l'importance de la CFE s'est depuis non seulement vérifiée, mais il m'a encore été donné l'occasion, durant toutes ces années, de mesurer combien, dans un climat parfois hostile, peuvent se dégager de forces, d'engagements sincères, courageux dans ce domaine si sensible

Toutes et tous doivent être ici remerciés, comme doivent l'être tous nos partenaires au niveau de la Confédération, des cantons, des communes et des villes, des organisations et des mouvements associatifs suisses et étrangers sans lesquels rien n'aurait été possible. Ainsi, notamment, la réalisation des quelque 600 projets d'intégration pour la seule année 2007 ou l'établissement d'une base et de liens solides favorables aux initiatives et aux réalisations liées à l'intégration, à la promotion de l'égalité des droits et des chances, à la cohésion sociale.

La CFE a vécu. Il appartient à la CFM de prendre le relai. Avec, tel est mon vœu, autant d'ambition, de volonté et de plaisir à accomplir sa mission au service de notre pays.

*Francis Matthey,
Président de la CFE (2002-2007)*

chronique

«L'action nationale contre la surpopulation étrangère». Sous l'influence de Valentin Oehen, la Commission traita de «la question de la relation entre l'espace vital disponible et l'effectif actuel des étrangers». L'un des trois groupes de travail permanents de la Commission fut chargé «d'éclaircir, de concert avec des spécialistes, les problèmes qui en découlaient et les liens avec la question de la main-d'œuvre étrangère, en particulier l'importance de l'effectif des étrangers dans notre pays du point de vue écologique». Valentin Oehen s'efforça aussi de faire valoir cette orientation bourgeoise-écologique, qui associait le thème de la protection de l'environnement et la prétendue surpopulation étrangère, au sein de son parti. D'un autre côté, la Commission développa toujours plus d'activités ayant pour objectif de favoriser, au moyen de mesures d'encouragement concrètes, la cohabitation entre les Suisses et la population étrangère. Construisant sur cette base, la Commission s'efforça intensivement de *créer d'autres communautés de travail locales, régionales et cantonales*, tout en soutenant celles qui existaient déjà. Les efforts de ces communautés de travail visaient à sensibiliser et à coordonner les forces organisées aptes «à apporter une contribution pratique – des manières les plus diverses – en vue de résoudre la question des étrangers».

En raison de ses contacts réguliers avec les représentants des communautés de travail cantonales et communales, la Commission fut aussi appelée «Le petit Parlement». Dans son «programme visant à résoudre le problème des étrangers» elle indiqua en mars 1973 des voies et des moyens d'atténuer le malaise de la plupart des Suisses et de réduire, sinon éliminer les tensions entre les Suisses et les étrangers. La Commission soutint la politique de stabilisation instaurée par le Conseil fédéral. A long terme, la Confédération devait utiliser des moyens qui ne violeraient ni les droits de l'homme ni le droit international et agir pour que le taux de population étrangère n'augmente pas. Outre les aspects quantitatifs, la Commission voulait attirer l'attention sur des facteurs qualitatifs: la politique des étrangers et la politique économique devaient être harmonisées. Etant donné que la Suisse devait continuer à employer de la main-d'œuvre étrangère et qu'une cohabitation harmonieuse de cette main-d'œuvre et de la population helvétique était utile et nécessaire pour les deux parties, il convenait de prendre des mesures ciblées pour dissiper les tensions entre les Suisses et les étrangers. La Commission esquaissa, dans un programme, un modèle d'assimilation linéaire: il convenait de préparer les migrants à leur immigration en Suisse déjà dans leur pays de provenance. Il était du ressort des institutions suisses (les autorités et la société civile) d'encourager l'adaptation et l'insertion des immigrés dans l'ordre public et juridique de notre pays, autrement dit, leur relation avec la population suisse et leur participation à la vie sociale helvétique. A l'époque, l'assimilation – rapprochement progressif entre l'étranger et la culture helvétique à travers l'adoption de nos us et coutumes et de nos valeurs – fut considérée comme un processus allant de soi, même si elle n'avait pas forcément lieu. Aux yeux de la Commission, la naturalisation constituait le couronnement de cette assimilation. Le programme comportait une liste détaillée des mesures recommandées.

Entre-temps, l'opinion publique fut à nouveau enflammée par de violentes discussions. En effet, le 3 novembre 1972, l'Action nationale déposa «*l'initiative populaire contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse*». Cette initiative populaire avait pour objectif de limiter le nombre d'étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement à 500'000 personnes et celui des naturalisations à 4'000 personnes. Dans son rapport, le Conseil fédéral émit des réserves. Il craignait que «la police contraigne des centaines de milliers d'étrangers qui s'étaient grandement adaptés aux conditions de vie de notre pays à le quitter.» Dans l'aménagement de la politique des étrangers, il s'agissait du sort d'êtres humains. C'est pourquoi il

ne fallait pas négliger les «réflexions humanitaires lorsqu'il s'agirait d'ordonner des mesures de renvoi». L'assimilation ne devait pas se faire sous la contrainte. L'insertion dans la société d'accueil et l'Etat devait se faire de manière organique. «Il doit s'agir de la conséquence naturelle – même si elle n'intervient pas forcément – d'une politique d'intégration ciblée et généreuse.» La volonté de l'immigré de «s'adapter aux us et coutumes et aux conditions de vie de notre pays» en était la condition préalable. Afin d'atteindre cet objectif, il était indispensable «d'échanger mutuellement des informations et de donner aux étrangers les mêmes chances qu'aux autochtones en matière de scolarité, de perfectionnement professionnel et de conditions de logement». En même temps, le Conseil fédéral mettait en garde face au risque d'une récession radicale qui serait la conséquence du renvoi de la main-d'œuvre étrangère. La présence des étrangers n'était donc pas seulement utile à l'économie, mais aussi aux travailleurs suisses. Dans tous les conflits d'objectifs auxquels le Conseil fédéral avait fait face, il avait trouvé avec l'intégration une argumentation qui conciliait les intérêts humanitaires et économiques. Pour consolider sa position, le Conseil fédéral se référa à la Commission qui «avait déjà fourni un travail d'organisation et d'élucidation considérable dans ce domaine». Il convenait de considérer que ces efforts avaient «d'autant plus d'importance que tous les milieux intéressés à la question des travailleurs étrangers étaient représentés au sein de la Commission». Cette argumentation du Conseil fédéral réussit à convaincre la majorité des votants. Le 20 octobre 1974, ils rejetèrent l'initiative populaire contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse.

1974-1980: Les alternatives aux initiatives populaires contre l'emprise étrangère

Le juge du Tribunal fédéral libéral Rolf Raschein fut nommé à la tête de la Commission en 1974. La même année un comité supraparlementaire, composé de représentants d'organisations ecclésiastiques, de partis et de syndicats déposa, pour la première et unique fois dans l'histoire de la Suisse moderne, une initiative cherchant certes à stabiliser l'effectif des étrangers, mais voulant aussi conférer plus de droits aux travailleurs étrangers vivant en Suisse. Le statut de saisonniers devait être aboli et «l'insertion des étrangers dans la société civile suisse devait être encouragée». En 1976, il y avait aux Chambres fédérales, outre l'initiative «être solidaires» – en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers – deux autres initiatives sur l'emprise des étrangers, intitulées «initiative populaire pour la protection de la Suisse» et «initiative populaire pour une limitation du nombre annuel des naturalisations». Les deux initiatives contre l'emprise étrangère furent toutes deux rejetées en mars 1977. Tandis que le lancement de l'initiative «être solidaires» avait obtenu un large soutien, la récolte de signatures s'avéra difficile par la suite. Cette intervention politique avait été conçue comme une alternative aux initiatives conservatrices sur l'emprise étrangère. Toutefois, la Commission ne put composer avec les thèses de la communauté de travail pour une nouvelle politique des étrangers (organisme responsable de l'initiative «être solidaires») ni avec celles des organisations faitières italiennes et espagnoles. Selon elle, les propositions des auteurs de l'initiative allaient trop loin. Le Peuple, lui aussi, rejeta cette initiative à une majorité écrasante en avril 1981.

Entre-temps, sous l'égide du conseiller fédéral Kurt Furgler, le Département fédéral de justice et police élaborait une nouvelle loi fédérale sur les étrangers. Kurt Furgler avait vu dans le destin de l'initiative populaire «être solidaires» une confirmation pour poursuivre la politique des étrangers qu'il avait appliquée jusque-là. Le nouveau libellé de la loi fédérale sur les étrangers allait ancrer la Commission. Le gouverne-

chronique

ment était en effet parvenu à la conclusion que le problème des étrangers ne pouvait pas être résolu uniquement par le biais de restrictions à l'admission en Suisse. Faciliter l'insertion des étrangers dans la société civile constituait l'une des pierres angulaires de la politique des étrangers. Il était du devoir de la Confédération de conférer un meilleur statut juridique aux étrangers et à leurs familles au bénéfice d'un droit d'établissement dans notre pays. En revanche, l'intégration sociale devait intervenir là où les Suisses et les étrangers se côtoyaient: sur leur lieu de travail, dans le quartier, dans les associations, dans les paroisses. La Commission soutint le projet de loi qui allait lui donner une base légale et confirmer ses tâches. Au cours de ses rencontres régulières avec les communautés de travail pour les questions liées aux étrangers, respectivement avec les associations défendant les intérêts des étrangers, la Commission saisit toutes les occasions de mettre l'accent sur les aspects positifs du projet de loi, de le défendre et de juguler les présomptions. Elle partageait l'avis du Conseil fédéral selon lequel l'insertion des étrangers devait intervenir sur place «c'est là où les gens habitent et vivent, et donc à l'échelon communal, qu'existent les meilleures conditions pour encourager la compréhension mutuelle entre les Suisses et les étrangers». Elle publia donc, en collaboration avec l'Association suisse des communes suisses et l'Association suisse des villes, un *manuel* «*Les étrangers dans la commune*» visant à montrer la voie aux institutions locales et à les encourager à la suivre. Le manuel mettait l'accent sur le fait qu'il fallait faire davantage participer les étrangers à la vie publique.

Lorsque la loi sur les étrangers adaptée fut présentée au grand public, l'accueil qu'elle reçut n'aurait pas pu être meilleur. Mais pour les secteurs et les régions économiques ayant des intérêts particuliers, seule la libéralisation du statut des saisonniers allait trop loin. Stimulée par les résultats des dernières initiatives sur l'emprise étrangère, l'Action nationale pronostiqua alors une poussée de l'immigration engen-



*Célébration des 20 ans de la Commission
en 1990. La Présidente de la CFE Lise Girardin
dans la salle du Conseil national.*

Bonheur et passion: mon parcours de vice-présidente

Mon élection en octobre 2000 par la communauté italienne de Suisse en tant que l'une de ses représentantes au sein de la CFE fut une surprise. C'est avec une joie particulière que j'appris en mai 2001 de la bouche



de Paul Sütterlin, alors secrétaire suppléant de la CFE, que le choix du Conseil fédéral s'était porté sur moi, une personne d'origine étrangère, pour la fonction de vice-présidente de la Commission fédérale. Cette élection m'a beaucoup réjouie, parce que j'allais pouvoir mettre au service de cette commission mon savoir et mon expérience en tant que femme

médecin dans le domaine de l'intégration et de la migration. A côté de l'élaboration de relations avec les autres membres de la CFE, je me suis initiée avec enthousiasme aux activités de la présidence et du programme d'intégration. Lorsque j'évoque Rosemarie Simmen et Walter Schmid ainsi que Mario Gattiker et Christof Meier, ce sont des moments d'échanges très fructueux qui me viennent à l'esprit. Pendant mon mandat, il m'a aussi été possible de collaborer avec diverses organisations suisses et étrangères et de faire valoir les points de vue de la CFE.

Le point fort de mon engagement au sein de la Commission résida cependant dans l'appréciation et le soutien des projets d'intégration. Cette tâche fut l'une de mes plus belles expériences – sinon la plus belle – en dehors de mon activité de femme médecin. J'ai vécu la promotion de l'intégration à travers des projets comme une chance unique.

Nous pouvions ainsi contribuer à ce que le travail (bénévole) de nombreux groupements et organisations de migrants soit reconnu. Ce fut pour moi un privilège de prendre part à cette évolution.

Les relations et les amitiés qui se sont tissées au cours de ces sept années passées ne se sont pas créées exclusivement au sein de la CFE, mais aussi au sein du réseau que constituent les délégués à l'intégration des cantons et des communes. Mes ancêtres romains affirmaient déjà «ubi bene ibi patria»: la patrie, c'est là où l'on se sent bien, et je m'y rallie volontiers.

Ma gratitude va particulièrement à Walter Schmid qui m'a initiée à l'art de l'intégration proactive. Mais je tiens aussi à remercier tous mes collègues membres du Comité des projets ainsi que les collaborateurs et collaboratrices chargés de traiter les projets, avec lesquels j'ai passé des heures inoubliables. Sans oublier, naturellement Simone Prodolliet et «mon cher président» Francis Matthey.

*Anna Rüdeberg-Pompei,
Vice-présidente de la CFE (2001-2007)*

chronique

drée par les généreuses dispositions en matière d'immigration. Elle lança sans grande difficulté un référendum contre ce projet de loi. La loi fédérale sur les étrangers ne fut pas aussi énergiquement rejetée que l'initiative «être solidaires», mais elle n'obtint néanmoins que 49 pour cent de oui.

1980-1990: Politique en matière de réfugiés, d'immigration, d'intégration et de naturalisation

Jusque dans les années 1980, la politique suisse en matière de migration fut surtout une politique d'immigration. Elle se fondait sur trois piliers: établir une relation pondérée entre la population suisse et la population étrangère, améliorer la structure du marché du travail et l'intégration dont la naturalisation serait le couronnement. Tandis que l'on accordait une grande importance aux deux premiers piliers, le mot intégration n'était prononcé que du bout des lèvres. Rien ne changea à cet égard si ce n'est que l'intégration fut ancrée en 1986 dans l'ordonnance du Conseil fédéral sur la limitation du nombre des étrangers (OLE).

A partir des années 1980, outre les questions qui se posaient dans le contexte de l'immigration de main-d'œuvre, la question de l'admission des réfugiés devint brûlante. Jusque-là les réfugiés avaient trouvé asile dans notre pays essentiellement dans le cadre de contingents de camps de réfugiés. Or, le nombre des requérants d'asile entrant directement en Suisse augmentait. Un cadre juridique devenait indispensable afin de régler ce qu'il convenait de concéder ou de refuser aux requérants d'un statut de réfugié. C'est ainsi que la loi fédérale sur l'asile entra en vigueur en 1981.

Par décision du 22 décembre 1980, la *Commission fédérale pour les problèmes des étrangers (CFE)*, comptant 27 membres, succéda à la Commission fédérale consultative pour le problème des étrangers. Cette date marqua la possibilité de nommer des étrangers au sein de la Commission. Un secrétariat doté de quatre personnes organisait les séances des groupes de travail, se chargeait de toutes les tâches administratives, remaniait les rapports, informait, entretenait des liens avec de nombreuses institutions et participait aux journées de formation et de formation continue. Sur la base de l'approbation du Conseil fédéral, la Commission accomplit aussi de plus en plus de tâches locales. Cela lui donna l'occasion d'élargir progressivement son champ d'action. Trois groupes de travail permanents se formèrent en son sein. Un groupe de travail se penchait sur les problèmes d'intégration spécifiques à certaines minorités ethniques (Grecs, Yougoslaves, Portugais, Turcs, conjoints étrangers de ressortissantes suisses, réfugiés, etc.); un deuxième se consacrait au thème de la formation des adultes et de l'encouragement des connaissances linguistiques et le troisième se vouait à des questions relatives à la naturalisation.

La libérale Lise Girardin – un symbole de la lutte pour les droits politiques des femmes qui s'était fait un nom dans les années 1960 et 1970 – succéda en 1983 à Rolf Raschein à la tête de la Commission. Jusque-là, la Commission et son secrétariat avaient été directement subordonnés au Département fédéral de justice et police. Cette année-là toutefois, le Secrétariat de la CFE fut subordonné sur le plan administratif à l'Office fédéral des étrangers. Entre-temps, le modeste Secrétariat dut faire face à une charge de travail de plus en plus lourde. Avec le temps, plusieurs brochures d'information étaient devenues obsolètes et il convenait de les adapter à la nouvelle donne et surtout aux nouvelles dispositions légales. Mais le Secrétariat peinait à trouver le temps de se consacrer à cette tâche. Les plaintes à ce sujet contraignirent l'Office fédéral de

l'organisation à examiner à plusieurs reprises les activités et la surcharge de travail du Secrétariat de la Commission. A fin mars 1986, la CFE pria sans succès le Conseil fédéral de renforcer l'effectif du personnel de son secrétariat afin que la Commission puisse continuer de faire face à ses tâches politiques d'intégration conformément à la situation et aux besoins exprimés.

Pendant des années la Commission s'était engagée en faveur de la naturalisation facilitée des étrangers ayant grandi dans notre pays. En 1983, un projet de loi allant dans ce sens avait été soutenu tant par les grands partis politiques que par la CFE et fut mis en votation. Il ne trouva pas grâce auprès du Souverain qui le refusa. Etant donné que les pratiques locales en matière de naturalisation étaient fréquemment en butte à la critique, la CFE, de concert avec l'Association des villes suisses, l'Association des communes des citoyens et corporations et l'Association des communes suisses, adressa aux communes et aux autorités cantonales une liste de recommandations sur les critères de naturalisation.

Dans la politique suisse et dans la perception du grand public, la question des réfugiés prit de l'importance. En 1987, Peter Arbenz fut chargé, en tant que Délégué aux questions des réfugiés, de constituer un nouveau management au sein du DFJP. En même temps, la deuxième révision de la loi fédérale sur l'asile battait déjà son plein. La presse publiait d'innombrables articles sur les occupations d'églises et le nombre croissant de requérants d'asile.

En 1988, le Délégué aux questions des réfugiés institua un groupe de travail qui publia l'année suivante déjà un «Rapport pour une stratégie des années 1990 en matière de réfugiés et d'asile». Ce dernier insistait sur la nécessité de disposer d'une politique migratoire coordonnée sur le plan international. Sur la base de ce rapport, l'Office fédéral des étrangers et l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), établirent un concept définissant de nouvelles priorités pour les années 1990 concernant la politique suisse en matière d'étrangers. Tandis que l'OFIAMT définissait en particulier des facteurs spécifiques au marché du travail, l'OFE répondait aux questions d'admission et de limitation de la main-d'œuvre étrangère. Ici encore, la question de l'intégration – qui avait pourtant été définie comme la troisième pierre angulaire en matière de politique de migration du Conseil fédéral – ne fut que marginalement évoquée. Paul Rechsteiner invita le Conseil fédéral à soumettre aux Chambres fédérales un rapport relatif à l'intégration de la population étrangère. De concert avec ses partenaires, la Commission établit par la suite toute un éventail de réflexions concernant l'objectif et les perspectives du travail d'intégration. Ces réflexions furent incorporées dans la version complètement remaniée du manuel «Les étrangers dans la commune».

1991-1997: Sur la voie d'une reformulation de la politique migratoire

La situation dans le domaine de l'asile est devenue critique et demandait une adaptation des structures administratives. Tandis que l'Office fédéral des étrangers était au premier chef l'autorité fédérale de police des étrangers qui régulait le marché du travail, il s'agissait pour le droit de l'asile de l'obligation de fournir une protection aux réfugiés. En signant la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, la Suisse s'était engagée sur le plan international. Partant de ces éléments, le Délégué aux réfugiés fut chargé en 1991 de mettre sur pied une institution autonome et indé-

chronique

pendante de l'Office fédéral des étrangers. Au cours de la même année, alors que le conseiller national Fulvio Caccia était nommé à la tête de la Commission fédérale des étrangers, plus de 41'000 demandes d'asile furent déposées auprès de l'Office fédéral des réfugiés nouvellement créé.

La récession qui frappait notre pays avait fait exploser le taux de chômage et engendré ainsi des dépenses sociales élevées. Les étrangers furent particulièrement touchés par le chômage. Tandis que dans les années 1970, les étrangers servaient de «tampon conjoncturel», dans les années 1990, la plupart d'entre eux étaient au bénéfice d'une autorisation d'établissement et avaient le droit de rester en Suisse. La composition de la population résidente étrangère s'était de plus fortement modifiée. Les temps où notre pays recrutait activement de la main-d'œuvre étrangère en Italie ou en Espagne étaient révolus. L'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE) avait été conçue comme un instrument en vue de réguler le nombre d'immigrés. Toutefois, cet instrument ne pouvait intervenir sur leur provenance. De fait, la population étrangère en Suisse était plus hétérogène qu'auparavant. Dans le cadre de la réorientation de la politique en matière d'étrangers et de réfugiés, le Conseil fédéral développa donc dans son «*Rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés*» un nouveau modèle, appelé modèle des trois cercles, qui régissait l'admission des étrangers dans notre pays sur la base de leur pays de provenance.

Faisaient partie du premier cercle tous les pays de l'UE/AELE et du deuxième cercle les pays partenaires traditionnels de la Suisse, tels que les Etats-Unis d'Amérique et le Canada. Tous les autres pays appartenaient au troisième cercle. La Commission fut critique à l'encontre de ce modèle. Dans ledit rapport, le Conseil fédéral s'exprimait en faveur d'un renforcement de l'intégration des étrangers dans notre pays. Il était d'avis que l'encouragement de l'intégration des étrangers devait aller au-delà des activités et de l'aide sociale. Tout état comportant un taux élevé d'étrangers



Fulvio Caccia (au centre) a présidé la CFE de 1991 à 2000, année de sa démission (coup d'éclat): il se battait pour une commission indépendante.

*A sa gauche René Riedo, Secrétaire;
à sa droite Sigisbert Lutz, Vice-président.*

Et pourtant elle tourne!

Le coup de fil de la conseillère fédérale Ruth Metzler, le 20 janvier 2000, fut une surprise. Le président de la CFE d'alors et une bonne moitié des membres avaient donné leur démission en guise de protestation. Rosemarie



Simmen, la présidente, et moi-même avions pour mission de reconstituer une Commission fédérale des étrangers et de regagner la confiance des organisations défendant les intérêts des étrangers. Ce fut le début d'une activité passionnante qui consista tout d'abord à nouer le dialogue avec les étrangers, de

mener des négociations coriaces pour dissiper la méfiance et de refaire fonctionner la Commission. Ce ne fut pas une mince affaire, d'autant qu'en parallèle, il fallait aussi restructurer le secrétariat.

vail d'intégration s'ouvrit à nous: hic Rhodos, hic saltus – nous étions au pied du mur!

C'est ainsi que se déroulèrent sept années absolument passionnantes. Il m'a rarement été donné l'occasion d'occuper une fonction officielle qui m'offre autant de satisfaction et de liberté de manœuvre, ce qui a largement compensé les nombreux mois de travail honorifique. Et ces années m'ont donné une certitude: nous avons fait bouger les choses et la Suisse, elle aussi a évolué – aussi en ce qui concerne l'intégration des étrangers. Mais ce qui a eu le plus de valeur à mes yeux, ce fut de travailler avec des compagnons de route et des amis. Je n'en mentionne ici que quelques-uns: Rosemarie Simmen et Francis Matthey, Anna Rådeberg-Pompei et Mariano Pacheco, Christof Meier, Mario Gattiker et Simone Prodolliet. Ce sont eux et beaucoup d'autres, membres de la Commission fédérale, collaborateurs et collaboratrices du Secrétariat de la CFE, spécialistes auprès de la Confédération, des cantons, des communes, des œuvres caritatives auxquels j'exprime ma gratitude.

*Walter Schmid,
Vice-président de la CFE (2001-2007)*

En outre, un an auparavant, le Parlement avait enfin ancré dans la loi fédérale l'article relatif à l'intégration, ce qui donnait à la Confédération la possibilité de promouvoir des projets en matière d'intégration des étrangers. Pratiquement d'un jour à l'autre, la Commission allait devoir mettre sur pied un programme d'encouragement à l'intégration. On en attendait beaucoup et la pression était tangible. Grâce au soutien efficace de professionnels des communes et des cantons, il fut possible de réaliser ce qui semblait presque impossible. Nous étions heureux de nous atteler enfin ensemble au travail d'intégration dont on demandait la réalisation depuis tant d'années. Le département nous laissa carte blanche et une phase très créative de ce tra-

chronique

dans sa population résidente devait être intéressé à ce que «les personnes appartenant à des cultures différentes et parlant d'autres langues soient intégrées dans la société d'accueil, qu'elles se familiarisent avec les us et coutumes locaux et qu'elles vivent ainsi en bonne harmonie avec la population autochtone». Toute immigration est liée à des adaptations et à des changements, même si l'on ne peut gommer le savoir et les expériences qu'ils apportaient avec eux – «en d'autres termes, leur propre culture». Il était dès lors du devoir de l'Etat de soutenir les processus d'intégration des migrants. Au moyen d'une politique d'intégration affirmée et convaincante, il était possible de gagner la confiance des étrangers dans les institutions helvétiques et la population suisse. Le risque de prises d'influences croissantes de mouvements radicaux et fondamentalistes serait d'autant moindre. En même temps, en 1991, par arrêté du Conseil fédéral, la Yougoslavie rétrograda dans le cercle des pays de recrutement non traditionnels. La recherche de travail en Suisse ne fut donc plus une option pour échapper à la guerre civile imminente. La Commission défendait le point de vue que cet arrêté du Conseil fédéral pouvait aussi se justifier dans l'optique de l'intégration. Elle se déclara d'accord d'assumer cette décision du Conseil fédéral et de la défendre auprès de ses interlocuteurs.

Une réforme gouvernementale et administrative était en cours au sein de l'Administration fédérale. Il s'agissait alors de procéder à des clarifications et à des analyses en vue d'une restructuration globale des services qui s'occupaient de questions spécifiques aux étrangers. La fusion de l'Office fédéral des étrangers et de l'Office fédéral des réfugiés devait être discutée dans le cadre de cette réforme. Il fut décidé que les deux offices devaient poursuivre leur travail en tant qu'unités administratives distinctes. Dans un rapport adressé au conseiller fédéral Arnold Koller, la CFE exprima que son mandat devait être redéfini et expliqua qu'elle souffrait d'un manque de personnel et de moyens financiers. La nouvelle donne internationale et le souhait d'une coopération accrue exprimé par divers milieux auraient aggravé la situation. La CFE arrivait à la conclusion que les questions des réfugiés reconnus et des requérants d'asile déboutés au bénéfice d'autorisations de police des étrangers pour raisons humanitaires devaient à l'avenir figurer dans son mandat. La Commission se voyait comme l'interlocutrice pour toutes les questions qui se posaient concernant l'intégration, cela indépendamment du statut légal des groupes de personnes concernés. Il fallait éviter des doublons inutiles avec l'Office fédéral des réfugiés qui disposait de ressources financières en vue d'encourager l'intégration des réfugiés et qui avait chargé l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés de gérer ces fonds. La Commission espérait que la revalorisation du travail de l'intégration des étrangers lui donnerait plus d'importance au sein de l'administration fédérale. Si on lui fournissait des moyens financiers spéciaux, elle avait l'intention de soutenir des projets novateurs capables de susciter des impulsions importantes en matière d'intégration des étrangers sur le plan local. Pour cela, il convenait de modifier les dispositions de la loi fédérale sur les étrangers. Par ailleurs, la Commission incita le Conseil fédéral, à l'occasion de sa réélection en 1992, à renforcer la représentation en son sein des services d'aides aux étrangers et des associations défendant les intérêts des étrangers. Mais vu des travaux de restructuration des offices fédéraux chargés des questions de migration, le Conseil fédéral n'entra pas en matière au sujet de la réorientation du mandat de la CFE et différa sa décision.

En 1993, un groupe de travail, placé sous la présidence d'Eduard Gnesa du Secrétariat général du DFJP, discuta pour la première fois de la question de la fusion entre la CFE et la Commission fédérale des réfugiés. Dans un rapport intermédiaire daté du 9 juillet, ce groupe de travail proposa de ne pas procéder pour l'instant à la fusion des deux commissions fédérales, mais plutôt d'améliorer la coordination entre

ces deux commissions. Dans son rapport final, le groupe de travail envisagea la possibilité de confier un nouveau mandat à la Commission fédérale des étrangers. Elle devait s'occuper à l'avenir des questions concernant tant l'intégration des réfugiés que les travailleurs immigrés et leurs familles. Le groupe de travail était d'avis qu'il était indiqué de subordonner à nouveau le Secrétariat de la CFE au Secrétariat général du DFJP sur le plan administratif, si une fusion de l'Office fédéral des étrangers et de l'Office fédéral des réfugiés devait être envisagée à long terme. Cette même année, la conseillère PDC aux Etats, Rosemarie Simmen, chargea le Conseil fédéral, par une motion, de développer une politique plus cohérente à l'égard des étrangers et des réfugiés et d'élaborer sur cette base une loi relative à la migration. A la demande du conseiller fédéral Arnold Koller, Peter Arbenz rédigea un *rapport sur la politique suisse en matière de migration*.

En 1993 également, la Commission changea de nom pour s'appeler Commission fédérale des étrangers (CFE). Les membres furent nommés à la condition de la quitter au cas où les deux commissions fédérales fusionnaient. La moitié des membres de la Commission fédérale des étrangers avaient une expérience de la migration. La CFE s'engagea à nouveau pour une naturalisation facilitée des enfants et des adolescents. En 1994, une modification y relative de la Constitution fédérale fut certes adoptée par le Peuple, mais échoua faute d'obtenir la majorité aux Etats.

En 1996, le Conseil fédéral institua la Commission d'experts «migration» et la chargea d'élaborer des propositions concrètes en vue d'une future politique migratoire tout en tenant compte des réflexions faites dans le rapport Arbenz. En août 1997, la Commission d'experts remit au Conseil fédéral un rapport intitulé «*rapport Hug*», qui proposait d'abandonner le modèle des trois cercles. La CFE salua ce rapport. Le Conseil fédéral, lui aussi, se ralliait largement aux conclusions des auteurs du rapport. Le 21 octobre 1998, il abandonna officiellement le modèle des trois cercles au profit d'un modèle d'admission qui faisait la distinction entre les ressortissants des états membres de l'UE/AELE et les ressortissants d'Etats tiers. En revanche, le Conseil fédéral rejeta l'idée de Rosemarie Simmen d'édicter une loi uniforme sur la migration. Il souhaitait consacrer ses activités législatives à une révision globale de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

1995-1999: L'intégration en tant que point fort de la législation

De 1995 à 1999, l'encouragement de l'intégration fut le point fort de la législation. En décembre 1995, dans le cadre d'une révision globale de la loi sur l'asile, le Conseil fédéral soumit au Parlement un projet visant à introduire un article de loi relatif à l'intégration dans la loi fédérale sur les étrangers (art. 25). Cet article donnait à la Confédération la possibilité d'encourager financièrement l'intégration des étrangers et ancrant du même coup l'existence de la CFE à l'échelon d'une loi. Au cours de la même année, Cécile Bühlmann, conseillère nationale des Verts, déposa une motion invitant le Conseil fédéral à renforcer les efforts entrepris en matière d'intégration dans le sens d'une politique migratoire globale. Elle estimait qu'outre la formation, c'étaient surtout la reconnaissance par la société d'accueil, la participation et la coresponsabilité qui stimulaient l'intégration des immigrés. Elle demanda au Conseil fédéral que soit rédigé un rapport spécial sur l'intégration. Ce fut le point de départ du rapport de la CFE intitulé «*Esquisse d'un concept d'intégration*» rédigé sous la houlette de

chronique

René Riedo, alors secrétaire de la CFE depuis de longues années. Ce rapport fut mis en consultation et adressé à un très vaste public politique pour prise de position.

Au cours de la même année, le Conseil fédéral instaura la Commission fédérale contre le racisme. En parallèle, les mandats de la Commission fédérale des étrangers et de la Commission fédérale des réfugiés furent adaptés et le Conseil fédéral régla les rapports entre ces trois commissions. La Commission fédérale des étrangers devait poursuivre son travail pratique en vue d'encourager l'intégration. Désormais – et ce fut une innovation – la CFE était expressément autorisée à appréhender des fonctions de médiation et de coordination. L'assimilation en tant qu'objectif possible fut rayée. Le résultat de la procédure de consultation du document «Esquisse d'un concept d'intégration» permit à la CFE de rédiger le rapport intitulé *«L'intégration des migrants et des migrantes en Suisse»*, dans lequel d'une part elle incitait à encourager des acteurs économiques et des domaines d'action en faveur de l'intégration, et d'autre part proposait entre autre la création d'un poste de Délégué à l'intégration à l'échelon du département. La Commission aurait pu être rattachée à un tel poste d'état-major axé sur la mise en œuvre de l'intégration, mais son souhait resta lettre morte. Dans le cadre de la réforme gouvernementale et administrative, la Commission fut rattachée à l'Office fédéral des étrangers, décision fortement controversée. De fait, ce rattachement provoqua des questions sur l'indépendance de la Commission, son importance au



*L'ancienne Conseillère d'Etat soleuroise
Rosemarie Simmen reprit la tête de la CFE en 2000
sur demande de la Conseillère fédérale Ruth Metzler
dans le but de reconstruire une Commission solide.*

S'engager pour une meilleure intégration des migrants

L'histoire de la CFE a été mouvementée. Un coup d'œil sur les diverses phases montre que ce ne sont pas seulement les débats autour de la politique suisse en matière d'étrangers



qui ont marqué les discussions de la Commission. Chaque président et chaque présidente a façonné les traits de la Commission et lui a apporté une touche personnelle. Néanmoins, ses 37 ans d'existence se caractérisent par une grande constance dans le traitement des différents thèmes, tels que

l'habitat, les assurances sociales ou les droits politiques et la naturalisation.

Sept secrétaires ont soutenu et marqué le travail de la Commission: Henri Tzaut (1970-1974), Hildebert Heinzmann (1974-1975), René Riedo (1975-2000), Christof Meier & Alexandra Richter (2000-2001), Mario Gattiker (2001-2002) et la sous-signée (2003-2007). Au début de la Commission, son secrétariat fut doté de quatre postes de travail. A partir de 2000, lorsque la Commission fut chargée de promouvoir l'intégration des étrangers, ses effectifs furent évidemment augmentés. Vers 2001, entre 14 et 16 collaboratrices et collaborateurs se répartirent douze postes. Entre 2005 et 2007, on ne remplaça plus les personnes qui quittaient le Secrétariat ou l'on n'en engagea de nouvelles que pour une période limitée.

Pendant les cinq dernières années au cours desquelles j'eus le bonheur de diriger le Secrétariat de la CFE, j'eus l'occasion de collaborer avec des personnes aux horizons culturels et aux personnalités les plus divers.

Mais elles avaient toutes un dénominateur commun: l'engagement pour la cause, dans des conditions pas toujours faciles vu les circonstances dictées par la politique du moment en matière d'intégration. Nous étions prêts à tirer à la même corde, car nous étions tous très motivés. Ces années de collaboration furent pour moi extrêmement édifiantes tant du point de vue professionnel que personnel; il s'agissait de relever de nombreux défis, de mener de bonnes discussions, le tout avec une touche d'humour, et un bon esprit d'équipe. Voilà pourquoi je tiens à remercier chaleureusement toutes celles et tous ceux qui, au cours de ces cinq dernières années, n'ont guère occupé le devant de la scène, mais se sont néanmoins toujours pleinement engagés: Sylvana Béchon, Christa Berger Hoins, Bettina Bütikofer, Irene Descloux, Prosper Dombelle, Adrian Gerber, Giuseppina Greco, Simone Gretler Heusser, Biljana Käser-Najzer, Adrian Linder, Christof Meier, Alexandra Mona, Jürgen Müller, Lea Pauli, Urs Pfeiffer, Tildy Schulte-Haller, Sabine Linder, Elsbeth Steiner, Pascale Steiner, Paul Sütterlin, Ruth K. Tennenbaum et Ana Maria Witzig-Marinho.

J'adresse un merci particulier à Mario Gattiker, qui m'a motivée à faire acte de candidature au poste de cheffe du Secrétariat. C'est encore lui qui fut administrativement mon supérieur hiérarchique jusqu'à fin 2007. J'exprime également ma gratitude à mes supérieurs «politiques» qui m'ont soutenue tout au long du chemin. Grâce à Francis Matthey, Anna Rüdeberg-Pompei et Walter Schmid, il nous fut possible de réagir non seulement aux questions d'actualité en matière de migration et de politique d'intégration, mais aussi de pratiquer une politique d'information active. La présidence m'a permis de choisir des thèmes de travail de manière autonome et de donner des impulsions importantes à la promotion de l'intégration, impulsions qui, espérons-le, trouveront un écho dans la future politique en matière d'intégration.

*Simone Prodolliet,
Cheffe du Secrétariat de la CFE (2003-2007)*

chronique

niveau de la politique de l'Etat, sur la pondération des aspects en matière d'intégration et de police des étrangers et sur l'estime dont elle jouissait auprès de la population étrangère.

Le 19 octobre 1998, plus de 650 organisations défendant les intérêts des étrangers firent parvenir une pétition au Conseil fédéral, *pétition au slogan «Intégration contre nous? Sans nous!»*. Les auteurs de la pétition exigeaient du Conseil fédéral qu'il renonce à transférer la CFE, jusque-là rattachée au Secrétariat général du DFJP, à l'Office fédéral des étrangers. Le Conseil fédéral ne céda pas et maintint sa décision. En guise de protestation, début 2000, le président de la CFE Fulvio Caccia démissionna et avec lui une bonne moitié des membres. L'intégration était une question de confiance et cette confiance ne pouvait être accordée si la CFE devenait une «commission-alibi» au sein de la police des étrangers. La politique de l'intégration revenait au Département de l'intérieur (DFI) et non pas au Département de justice et police. En effet, le DFI était seul compétent dans les domaines importants de la culture, de la formation, de la santé et des assurances sociales.

La conseillère fédérale Ruth Metzler plaça immédiatement Rosemarie Simmen, conseillère aux Etats, à la tête de la Commission. Elle lui donna l'assurance que le ou la future secrétaire de la Commission serait directement subordonné à la présidence de la CFE et que la Commission elle-même demeurerait indépendante. Rosemarie Simmen réussit à calmer le jeu. Après d'innombrables discussions avec des représentants d'organisations étrangères et avec les membres de la Commission démissionnaires, elle réussit à recomposer une nouvelle Commission dotée d'assises plus larges qu'auparavant.

2000-2007: L'intégration devient une tâche politique de l'Etat

Depuis les décisions du Conseil de l'Europe à Tampere, la migration figure à l'agenda d'une politique commune entre les Etats. La lutte contre l'immigration clandestine à l'intérieur des frontières de l'Union européenne constitue un des points forts de cette politique et l'encouragement de l'intégration des migrants en constitue un autre. Pour se rapprocher de cet objectif, l'échange et la coordination des politiques nationales de l'intégration furent intensifiés. Le champ de tension que l'on pouvait constater dans l'espace de l'UE, entre le durcissement du discours sur la politique migratoire, d'une part, et l'ouverture face aux demandes en matière de politique d'intégration, d'autre part, présente un certain parallélisme avec les évolutions survenues en Suisse.

De nombreuses propositions furent faites dans le cadre de la révision totale de la loi fédérale sur l'asile; elles consistaient essentiellement à rendre notre pays moins attractif pour les requérants d'asile. En avril 2004 entra en vigueur une réglementation prévoyant qu'en cas de décision de non-entrée en matière, il ne serait plus versé de contribution fédérale en faveur de l'aide sociale. Dès lors, les personnes dont la demande aboutissait à une décision de non-entrée en matière ne pourraient plus prétendre auprès du canton compétent qu'à une aide d'urgence. Pendant les débats parlementaires, les Chambres fédérales introduisirent encore d'autres mesures de rigueur. Lors des débats au sujet de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers, des réserves furent aussi exprimées à l'égard des immigrés ressortissant d'Etats tiers. On constatait par ailleurs, un durcissement des positions face à la régularisation des sans-

34 ans au service du Secrétariat de la CFE

Elle n'avait que 18 ans lorsqu'elle est arrivée à Berne pour apprendre la langue de Goethe: Sylvana Béchon, d'origine italienne, est née et a grandi à Monthey/VS. Elle ne voulait y rester qu'un an, mais depuis, 36 années se sont écoulées, dont 34 au service du Secrétariat de la CFE! Elle est actuellement responsable – entre autre – du lectorat des textes français et italiens.

Sylvana, tu as travaillé sous 6 présidences de commission, 7 conseillères et conseillers fédéraux et 6 responsables de secrétariat et tu as occupé les bureaux de 6 lieux de travail différents. D'après toi, où remarques-tu les plus grands changements?

Comme autrefois, la question des étrangers est toujours un thème d'actualité. Cependant, il me semble qu'aujourd'hui les débats sont plus fondés et réfléchis. On a pris conscience que l'intégration devait être soutenue; on l'a d'ailleurs ancrée dans la loi. On

sait par contre qu'il s'agit d'un travail sans fin, aussi bien pour l'individu que pour la société en général. Il y a des thèmes récurrents. Par exemple, depuis qu'elle existe, la CFE s'efforce à dire que la langue est un des facteurs importants de l'intégration. Mais en politique, on a fait pendant longtemps la sourde oreille, car on ne voulait pas donner de moyens. Aujourd'hui, ce discours est enfin repris par les politiciens.

La CFE a vécu des périodes mouvementées; elle devait sans cesse s'adapter et se renouveler. Y a-t-il eu un jour particulier qui est resté gravé dans ta mémoire?

Oui, c'était le 10 juin 1998. En pleine réunion, lors de notre Journée nationale, le Président d'alors Fulvio Caccia, conseiller national, a fait irruption vers midi dans la salle, il est monté au podium pour nous annoncer que lui et les autres Parlementaires venaient d'accepter l'article de loi 25a (article d'intégration dans la LSEE). Enfin!

Et te rappelles-tu quelle a été ta plus grande déception?

C'était en automne 1982. Après ma naturalisation, j'allais pour la première fois glisser mon bulletin dans les urnes. J'étais si fière de donner mon Oui pour la nouvelle loi sur les étrangers! Mais la loi a été malheureusement refusée de justesse.

Parle-moi de ta naturalisation. Y a-t-il eu pour toi une situation particulière?

Oui et non. Le Secrétaire d'alors m'avait quelque peu contrainte à me naturaliser (j'étais fille d'Italiens de la troisième génération déjà). A l'époque je vivais à Berne, et là je n'avais aucune chance d'obtenir la naturalisation – je ne savais pas assez l'allemand. Grâce à l'intervention du Secrétaire de la CFE d'alors et du Président de la Commission valaisanne des naturalisations, qui était aussi membre de la CFE, j'ai pu me naturaliser à l'endroit où j'étais née et où j'avais vécu. C'était d'ailleurs mon vœu! Je suis une Valaisanne convaincue.



Sylvana Béchon à la Journée d'anniversaire des 20 ans de la CFE 1990 dans la salle du Conseil national (à l'arrière: Liselotte Funke, Déléguée aux étrangers de la RFA).

chronique

papiers. En revanche, tant le Parlement que le Souverain s'exprimèrent dans une large mesure positivement face aux projets de la politique européenne de notre pays, tels que l'adhésion à l'accord sur la libre circulation des personnes et l'accord de Schengen/Dublin. Par ailleurs, en 2000 l'*Ordonnance sur l'intégration des étrangers* (OIE) entra en vigueur sur la base des dispositions de l'article 25a de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

Bien qu'à cette époque, aucune structure administrative n'existait à cet effet, le Parlement mit à la disposition de la CFE 10 millions de francs pour l'encouragement de l'intégration. Elle fut chargée de gérer ce crédit. Pour se faire, il fallait créer les structures nécessaires et augmenter ensuite l'effectif en personnel du Secrétariat de la Commission. C'est donc sur la base des travaux préliminaires de son Secrétariat que la Commission proposa à l'Office fédéral des étrangers de cofinancer certains projets. Parallèlement, en 2002, l'Office fédéral des étrangers mit sur pied une *nouvelle division «Intégration et nationalité»*. Elle avait pour tâche de valoriser l'intégration des étrangers au sein de l'office. Mario Gattiker, depuis peu secrétaire de la CFE, fut nommé chef de cette division et peu après sous-directeur de l'office. Sur le plan administratif, le Secrétariat de la Commission fédérale des étrangers fut rattaché à cette nouvelle division.

Dans les premières années, l'intégration constitua le point fort le plus important de l'activité de la Commission nouvellement élue. Il s'agissait de *promouvoir le développement de services locaux spécialisés dans l'intégration des étrangers et le financement de projets concrets*. Le travail purement politique passerait pour le moment au second plan. En 2003, ce fut le mérite du nouveau Président de la Commission Francis Matthey, nommé à la tête de la CFE en 2002, et de la nouvelle cheffe du Secrétariat, Simone Prodolliet, de reprendre le travail politique et, partant, de renforcer les nombreuses activités de la CFE. Dans ses prises de position, la Commission s'exprima encore et toujours contre le modèle des deux cercles, qui créait une différence de traitement du point de vue légal entre les étrangers ressortissants d'Etats de l'UE et les ressortissants d'Etats tiers. Par ailleurs, des thèmes significatifs pour l'intégration furent approfondis dans le cadre de thèmes de travail annuels. Le travail fondamental de la CFE fut enrichi de matériels relatifs à la politique d'intégration. Des recommandations à l'adresse de praticiens de l'intégration et des Journées nationales vinrent compléter les activités politiques de la Commission. Le travail de mise en réseau, lui aussi, fut poursuivi. Les acteurs et les partenaires locaux furent invités à des rencontres annuelles de réseaux. L'*activité de l'information de la CFE* se poursuivit par la publication de *terra cognita*, la revue suisse de l'intégration et de la migration. Par ailleurs, en 2004, la Commission fédérale des étrangers s'engagea en faveur de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers ayant grandi dans notre pays. Cependant, au cours de cette même année, le Souverain et les Etats rejetèrent cette demande pour la troisième fois.

Entre 2005 et 2007, une nouvelle réforme intervint au sein de l'administration fédérale. L'IMES (Office fédéral de l'immigration, l'intégration et l'émigration en Suisse), anciennement Office fédéral des étrangers, fusionna avec l'Office fédéral des réfugiés et devint le nouvel Office fédéral des migrations (ODM). Cette idée – qui, quelques années auparavant, n'avait pas trouvé grâce chez la majorité – devint tout à coup séduisante du fait des économies possibles. Ce fut aussi pour le conseiller fédéral Christoph Blocher l'occasion de prévoir, dans le contexte de la réforme de l'administration, la fusion de la Commission fédérale des étrangers et de la Commission fédérale des réfugiés.

L'administration eut de plus en plus conscience que l'intégration ne devait pas seulement être déclarée comme étant un devoir de l'Etat, mais être appréhendée comme telle. Aussi la section de l'Intégration au nouvel Office fédéral des migrations coordonna-t-elle les tâches d'intégration des différents services fédéraux et intensifia la collaboration avec les délégués cantonaux et municipaux à l'intégration. Cette section élaborait aussi le *rapport «Problèmes de l'intégration des étrangers en Suisse»*. Ce rapport fut soumis au Conseil fédéral en août 2006 et le Conseil fédéral chargea les départements et offices fédéraux compétents de faire des propositions dans leurs domaines de compétences respectifs. Le Groupe interdépartemental de travail Migration (GIM), placé sous la présidence d'Eduard Gnesa, directeur de l'ODM, fut chargé de coordonner la mise en pratique de ces mesures. En collaboration avec l'Office fédéral des migrations, Francis Matthey, président de la CFE, prépara le passage de la gestion du crédit de l'intégration à l'ODM dès 2008. Ces deux autorités élaborèrent ensemble le développement d'un nouveau programme de points forts.

En 2006, les personnes ayant le droit de vote eurent à se prononcer sur la *nouvelle loi sur les étrangers et sur la loi sur l'asile révisée*. Des considérations purement stratégiques incitèrent la CFE à ne faire aucune recommandation de vote au sujet de ces deux projets de loi. Le Souverain et les Etats acceptèrent ces deux lois à une large majorité. Enfin, le 31 décembre 2007 le mandat de la CFE prit fin. La *Commission fédérale pour les questions de migration (CFM)*, issue de la fusion de l'ancienne Commission fédérale des étrangers et de la Commission fédérale des réfugiés débuta ses activités le 1er janvier 2008. Elle est composée de 30 membres et d'un Secrétariat à effectif très réduit. Désormais, la CFM se penchera sur les questions de politique des étrangers et d'asile.