Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission
für Migrationsfragen EKM

Jahresbericht 2011

Migration im Fokus

Vorwort 3

Simone Prodolliet, Geschäftsführerin der EKM

Migration international 4

Migration in der Schweiz 8

Aktivitäten der Kommission

Grundlagen und Politik 12
Integrationsförderung 16
Schweizer Integrationspreis 19
Information 20
EKM-Mitglieder 22

Impressum

Texte/Fotos: Sekretariat EKM **Redaktion:** Elsbeth Steiner **Gestaltung:** bertschidesign Zürich **Druck:** Cavelti AG, Gossau
Vertrieb: BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern www.bundespublikationen.admin.ch **Art.-Nr.:** 420.910.11D

Abschied und Neubeginn

Ende 2011 legte Francis Matthey nach zehn Jahren grossen Engagements sein Mandat als Präsident der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM und ihrer Vorgängerin, der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA, nieder. In seiner Abschiedsrede erinnerte er an die Verantwortung aller, sich für eine pluralistische Schweiz, in der allen Bevölkerungsteilen Anerkennung und Respekt entgegengebracht wird, stark zu machen:

«Die Schweiz ist nicht – oder nicht mehr – das einzige Land, das auf Arbeitskräfte aus dem Ausland angewiesen ist, um seinen Bedarf abdecken zu können. Auf dem Markt der qualifizierten Arbeitskräfte steht sie international in einem Wettbewerb. Es ist daher von grosser Bedeutung, dass unser Land zu seiner Offenheit, seiner Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie zu seiner Willkommenskultur steht. Den Zugewanderten muss mehr Achtung entgegengebracht, und feindselige Haltungen müssen aufgegeben werden. Ich denke hier ganz besonders an den Familiennachzug. Migrantinnen und Migranten sollen nicht für Probleme im Wohnungs- und Mietwesen oder für Belastungen der Infrastruktur verantwortlich gemacht werden.

Politische Debatten werden zunehmend in misstrauischem oder gar feindseligem Ton geführt. Diese nähren unterschwellige Ängste, bestätigen Klischees und verunglimpfen Zugewanderte. Besonders islamische Gemeinschaften sind von stereotypen Zuschreibungen betroffen, die sie verletzen und diskriminieren. Ablehnung und Misstrauen entstehen insbesondere, weil mehr über die Kosten der Einwanderung debattiert wird und weniger über ihren Nutzen. Wir sollten nicht vergessen: Trotz aller Spannungen und Fehler, die es immer gegeben hat und immer geben wird – Integrationsprozesse sind in unserem Land insgesamt als gelungen zu beurteilen.

Die Politik bezüglich Zugewanderten braucht Offenheit, Bereitschaft für Neues und Solidarität. Die kulturelle Vielfalt der Schweiz, ihr Sinn für Demokratie und ihr Verständnis von föderalistischer Ordnung sind dabei die Basis für Integration, für die Schaffung von Zugehörigkeit und für die Identifikation mit den Werten unserer Gesellschaft.»

Im Namen aller Kommissionsmitglieder und des Sekretariats sprechen wir Francis Matthey für sein engagiertes Wirken unsern grossen Dank aus! Die Ausrichtung, die er der EKM gegeben hat, wird zweifellos überdauern.

Wir heissen Walter Leimgruber, der das Präsidium der EKM auf den 1. Januar 2012 übernommen hat, herzlich willkommen und wünschen ihm und allen Mitgliedern, die neu in die Kommission gewählt wurden, bei dieser anspruchsvollen Aufgabe viel Erfolg und alles Gute!

Simone Prodolliet
Geschäftsführerin der EKM

Begonnen hat alles mit Mohammed Bouazizi, der sich in der tunesischen Provinz als Obst- und Gemüsehändler durchschlug und mit wiederkehrenden Schikanen der Polizei zu kämpfen hatte. Aus Protest übergoss sich Mohammed Bouazizi mit Benzin und zündete sich an.

© Chappatte dans «Le Temps», Genève - www.globecartoon.com 1

2

Bouazizi verkörpert die Missstände, welche die arabische Jugend in den Aufstand trieben: Repression, Korruption, Bespitzelung, die Willkür der Sicherheitsdienste, die Armut weiter Teile der Bevölkerung, Arbeits- und Perspektivlosigkeit einer ganzen Generation.

Die Regierungen Nordafrikas und des Mittleren Ostens gerieten 2011 in Bewegung und mit ihnen die Bevölkerung. Mit ihrem Ruf nach mehr Demokratie stiessen die Demonstranten in Europa offene Türen ein – weniger weit geöffnet waren die Türen hingegen für Menschen, die vor autoritären Regimes flüchteten.

Es waren junge Aktivistinnen und Aktivisten, welche den «arabischen Frühling» erwachen liessen. Den Missständen hielten sie die Losung «Karama» entgegen. «Karama» umfasst all das, was verloren ging und was es zu erlangen gilt. Die Protestierenden forderten mehr Demokratie und Bürgerrechte. Solche aus dem Westen übernommenen Konzepte erlaubten es einem grossen Teil der europäischen Bevölkerung, sich mit der arabischen Revolution zu identifizieren.

Der Westen hat die arabische Revolution mit seinen Ideen aber auch mit seinen Kommunikationsmitteln tief beeinflusst. Ins Rollen gebracht hat die Protestbewegung eine Handvoll Internet-Aktivisten, die geschickt umzugehen wussten mit Twitter, Facebook und Youtube. Bis Ende 2011 sind bei Auseinandersetzungen zwischen Unzufriedenen und Sicherheitskräften Tausende von Zivilisten umgekommen; vier Diktatoren mussten ihren Hut nehmen.

Die Selbstverbrennung Mohammed Bouazizis trieb in Tunesien Tausende von Menschen auf die Strasse. Mit brutaler Gewalt gingen die Sicherheitskräfte Ben Alis gegen die Demonstrierenden vor. Doch schliesslich musste Ben Ali dem Druck der Strasse nachgeben. Am 14. Januar 2011 setzte er sich mit seiner Familie fluchtartig nach Saudi-Arabien ab. Acht Monate später fanden die ersten freien Urnenabstimmungen in der Geschichte Tunesiens statt.

Aus der Wahl zur verfassunggebenden Versammlung gingen die gemässigten Islamisten der Nahda, die unter Ben Ali verboten war, als stärkste Kraft hervor. Die Nahda kündigte eine Koalition mit einer liberalen und einer linksgerichteten Partei an. Mit der breiten Abstützung sollten Bedenken ausgeräumt werden, die neue Führung könne einen radikal-islamischen Kurs einschlagen. Die drei Koalitionsparteien einigten sich auf eine Teilung der Macht bei den Spitzenämtern.

Dem Sturz des ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak gingen wochenlange Proteste auf dem Tahrir-Platz in Kairo voraus. Als der Druck auf Mubarak zu gross wurde, betraute er den obersten Militärrat mit der Verwaltung des Landes und suchte in Sharm el-Sheikh Zuflucht.

Mohammed Hussein Tantawi, Mubaraks Verteidigungsminister und Vorsitzender des Militärrats, gab den Kurs vor. Er ging auf den Tahrir-Platz, um mit den Demonstrierenden zu sprechen. Statt tiefgreifenden Reformen beschränkte er sich jedoch darauf, die Versprechungen zu garantieren, die Mubarak zuvor gemachten hatte. Zwar verhinderte er, dass auf Demonstranten geschossen wurde, doch die Legitimität Mubaraks stellte er nicht in Frage. Auch in Ägypten schnitten bei den Wahlen islamische Parteien am Besten ab, obwohl nicht sie zu den Demonstrationen aufgerufen hatten.

Der Abgang Mubaraks war der Auslöser der Protestbewegungen, die im Februar und März die Regime in Libyen, Jemen, Bahrain und Syrien herausforderten. Doch die autoritären Machthaber dieser Länder liessen sich von den Aufständen nicht mehr überrumpeln und entwickelten Gegenstrategien.

Diese bestanden im Wesentlichen in der Mobilisierung der eigenen Anhänger, im Einsatz von Gewalt gegen die Demonstranten und in militärischen Interventionen. Das rücksichtslose Vorgehen der Sicherheitskräfte hat dem oppositionellen Lager jedoch weitere Anhänger zugeführt und die Regierungen einen grossen Teil ihrer Legitimität gekostet.

Auch in Libyen brodelte es. Seit Jahrzehnten regierte Muammar al-Gaddafi sein Land mit eiserner Hand. Was der Herrscher wollte, war für den Untertan Gesetz. Gaddafis Willkür waren keine Grenzen gesetzt: Hinrichtungen, Entführungen und Folterungen waren zum Erhalt seiner Macht ebenso verbreitet wie Kollektivstrafen. An den Schaltstellen seiner Macht sassen nahe Verwandte. Die Überwachung der Bevölkerung war lückenlos. Kaum jemand wagte es, über Politik zu sprechen. Wirtschaftlich brache die Ölförderung

3

4

dem Land jene finanziellen Mittel, die es möglich machten, den mächtigen Sicherheitsapparat zu unterhalten. Die Ölexporte in westliche Länder gestatteten es Gaddafi zudem, alle für die Versorgung des Landes nötigen Güter zu importieren.

Widersprüche und Willkür kennzeichneten auch Gaddafis Aussenpolitik. In vielen afrikanischen Staaten stiess sein mit Sprunghaftigkeit gepaarter Nepotismus auf Misstrauen. Hingegen war das Verhältnis westlicher Staaten zu Gaddafi ambivalent. Zwar wurde Gaddafis Aussenpolitik im Westen verurteilt. Wenn es aber darum ging, wirtschaftliche Beziehungen zu pflegen oder illegaler Migration vorzubeugen, reisten westliche Regierungschefs auch mal nach Tripolis und machten Gaddafi ihre Aufwartung.

In Libyen mündeten die friedlichen Kundgebungen und die blindwütige Repression des Regimes innert kurzer Zeit in einen Bürgerkrieg. Andauernde Gewalt gegen die Zivilbevölkerung bewog die Nato schliesslich dazu einzugreifen. Gedeckt wurde die Intervention durch ein UNO-Mandat. Mit gezielten Schlägen ermöglichte es der Nato-Einsatz den Rebellen, selbst gegen die Truppen des Machthabers vorzugehen.

Auch im Jemen wurden die friedlichen Proteste brutal niedergeschlagen. Präsident Saleh setzte Scharfschützen auf die Demonstranten an. Innert kürzester Zeit befand sich das Land am Abgrund eines Bürgerkriegs. Als sich sowohl die Anführer verschiedener Volksgruppen als auch Minister und Generäle gegen Saleh wandten, sah sich dieser gezwungen, die Macht unter Vermittlung des Golfkooperationsrats (GCC) an seinen Vizepräsidenten Abed Rabbo Mansur Hadi abzutreten. Trotz Rücktrittserklärung mischte Saleh weiter mit. Über seinen Sohn sicherte er sich Einfluss.

Lange Zeit schien es, als würde Syrien von der Protestwelle im arabischen Raum nicht erfasst. Doch dann wurden Jugendliche verhaftet, die Parolen des ägyptischen Widerstands an eine Mauer schrieben. Die Jugendlichen wurden festgenommen und gefoltert. In Vorstädten und in wirtschaftlich zurückgebliebenen ländlichen Gebieten gingen die Leute auf die Strasse.

Zwar machte Präsident Baschar al-Assad darauf hin Zugeständnisse und bekundete seinen Willen, Reformen durchzuführen. Doch blieb es bei Versprechungen, im Alltag änderte sich wenig. Gezielt schürte das Regime unter den Minderheiten ethnisch-konfessionelle Ängste. Die Gewalt der Sicherheitskräfte gegen die Demonstranten wurde fortgesetzt. Ende Jahr herrschten in weiten Teilen Syriens bürgerkriegsähnliche Zustände.

Im Zuge der Demokratiebewegungen in Tunesien und Ägypten kam es auch in Bahrain zu Demonstrationen. Aktivisten besetzten den Perlenplatz in Manama. Dies war der Auftakt für die grösste Protestbewegung in den Golfstaaten. Getragen wurde sie von der schiitischen Mehrheit, die rund zwei Drittel der Bevölkerung Bahrains bildet. An den Protesten beteiligten sich aber auch liberale Sunniten.

Nachdem bei der Räumung des Perlenplatzes vier Aktivisten getötet worden waren, beauftragte König Hamad bin Isa Al Kalifa Kronprinz Salman, Gespräche mit den oppositionellen Schiiten zu führen. Die Schiiten forderten ein Ende der Diskriminierung, ein Mitspracherecht in einer gewählten Regierung, die gemäss der Grösse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zusammengesetzt ist. Bereits in der Vergangenheit hatten sich an dieser Frage Proteste entzündet. Gegner dieser politischen Öffnung riefen Truppen ins Land. Diese stammten aus verschiedenen Golfstaaten, vor allem aber aus Saudi-Arabien. Als Sicherheitskräfte den Perlenplatz im März erneut räumten, wurden unter Anwendung von Gewalt Hunderte von Zivilisten verhaftet und in Gefängnissen systematisch gefoltert. Auf Druck der Öffentlichkeit versprach der König schliesslich, Reformen in Angriff zu nehmen. Das Eingreifen Riads in Bahrain kann als Beginn einer arabischen Gegenrevolution gedeutet werden.

Zwei Strömungen, die sich in den Protestbewegung offenbart haben, werden beim Aufbau der neuen Ordnung in Nordafrika und im Mittleren Osten bestimmend sein: der Nationalismus und der Islam. Der einigende Ruf nach Würde, Demokratie und Arbeit führte zunächst zum Sturz der Machthaber Tunesiens und Ägyptens und mündete in Libyen, Jemen, Syrien und Bahrain schliesslich in Wirrungen und Gewalt.

Im Westen fanden die friedlichen Protestbewegungen zunächst viel Sympathie. Der Ruf nach Freiheit und Demokratie traf den Kern des westlichen Selbstverständnisses. Doch

5

1 Der arabische Frühling stellte die Asylpolitik Europas auf die Probe.
2 Martina Caroni (links) präsentiert an der Medienkonferenz die Empfehlungen der EKM zu den Sans-Papiers.
3 Die EKM war mit Simone Prodolliet am Muslim-Dialog des Bundes vertreten.
4 5 Installation zum Thema Migration am Global Forum on Migration and Development in Genf.

schon bald breitete sich Angst vor unkontrollierter Zuwanderung aus. Italien und Malta waren die beiden Staaten, welche am stärksten mit der flüchtenden Bevölkerung aus dem arabischen Raum konfrontiert waren. Dennoch flohen lediglich 50 000 der insgesamt 800 000 Personen aus Libyen und Tunesien dorthin. Die Folgen des «arabischen Frühlings» bestimmten die migrationspolitischen Diskussionen in Europa.

Als die ersten Boote mit tunesischen und libyschen Migranten auf der italienischen Insel Lampedusa landeten, forderte das italienische Parlament bei der EU umgehend finanzielle und technische Unterstützung. In den Augen Italiens sollte die Bürde zwischen den europäischen Staaten aufgeteilt werden: Asylsuchende sollten auf die einzelnen EU-Staaten verteilt werden. Mit diesem Vorschlag stiess Italien jedoch auf wenig Gegenliebe. Manche Staaten argumentierten, dass die Zahl der Flüchtlinge so gering sei, dass gemeinsame Massnahmen nicht in Betracht gezogen werden müssten. Andere argumentierten, dass es Italien nicht anstehe, die anderen Mitgliedstaaten um Unterstützung zu bitten. Schliesslich habe Italien den libyschen Diktator Muammar al-Gaddafi während Jahren hofiert und ihn bezahlt, damit er die Zuwanderung aus Nordafrika und der Subsahara nach Italien verhindere.

Italien reagierte auf die fehlende Unterstützung, in dem es rund 22 000 tunesischen Migranten Bewilligungen erteilte, um sich in Europa frei zu bewegen. Dies veranlasste die Regierung Sarkozy umgehend dazu, die südlichen Binnengrenzen zu Italien abzuriegeln und in den Zügen systematische Personenkontrollen durchzuführen.

Diese Unstimmigkeiten zwischen Nachbarn und Mitgliedern der Europäischen Union eröffnete eine Grundsatzdebatte zur Schengen-Zusammenarbeit und zur Frage, wann es Mitgliedstaaten erlaubt sein soll, interne Grenzkontrollen durchzuführen.

Während täglich neue überfüllte Boote auf Lampedusa zusteuerten, ging in Europa das Ringen um eine gemeinsame Asylpolitik weiter. Noch immer werden Asylsuchende in der EU unterschiedlich behandelt. Die Aussichten, Schutz zu erhalten, hängen stark davon ab, welcher Mitgliedstaat den Asylantrag prüft. Mitten in der Krise im arabischen Raum mahnte EU-Kommissarin Cecilia Malström: «Wir brauchen ein EU-weit effizientes, gerechtes Asylverfahren und angemessene, vergleichbare Leistungen bei der Aufnahme von Asylbewerbern. Die Standards, die wir auf europäischer Ebene vereinbaren, sollten einfach, klar und kosteneffizient sein. Die EU muss für ihre Werte eintreten und all denen Schutz gewähren, die zu uns flüchten, um Verfolgung und Krieg zu entgehen.»

Europas Reaktion auf den arabischen Frühling förderte in aller Deutlichkeit zutage, wie wackelig das Vertrauen der EU-Mitgliedstaaten ist. Die Skepsis gegenüber der Wirksamkeit der EU in Zuwanderungs- und Asylfragen ist gross. In der Europäischen Union hat der arabische Frühling in Bezug auf Fragen des Asyls, der Zuwanderung und der Kontrolle der Aussengrenzen Konfliktlinien zu Tage befördert. Das Misstrauen zeigte sich auch im Schengen-Raum, wo für Drittstaatsangehörige der Personenverkehr mit Hilfe des Schengen-Visums in 25 Unterzeichnerstaaten möglich ist.

Dublin-Verfahren

Der Dublin-Vertrag ist Teil der Bilateralen II. Die Dublin-Zusammenarbeit basiert auf dem Grundsatz, dass jedes Asylgesuch, das im Dublin-Raum gestellt wird, auch effektiv geprüft wird und dass nur ein Staat für die Behandlung eines Asylgesuchs und die allfällige Aufnahme zuständig ist. Wenn festgestellt wird, dass eine Person in einem anderen Staat bereits ein Asylgesuch gestellt hat, kann sie in diesen Staat zurückgeschickt werden. Bei der Abwicklung des Verfahrens findet das nationale Recht des zuständigen Dublin-Staates Anwendung.

2011 gab es in der Schweiz 10 958 «Dublin-Fälle». Im Rahmen des Dublin-Verfahrens wurden 9347 Personen in jenes europäische Land zurückgeführt, in welchem sie ihr Asylgesuch gestellt hatten (1557 nigerianische, 2028 tunesische Staatsangehörige). Im Gegenzug wurde die Schweiz in 1611 Fällen ersucht, Personen im Dublin-Verfahren zurück zu nehmen.

1 Die Plakate zur «Masseneinwanderung» prägten den öffentlichen Raum während Wochen (Foto Keystone).
2 Am Treffen der Ausländer- und Integrationskommissionen in Zürich wurde auch über die Schaffung von Lehrstellen debattiert.
3 An der interreligiösen Woche in St. Margrethen fanden wichtige Begegnungen statt.
4 EKM-Geschäftsführerin Simone Prodolliet beim Video-Interview.
5 EKM-Mitglied Simon Röthlisberger und Susin Park vom UNHCR-Büro für die Schweiz im vertieften Gespräch.
6 Intermezzo an der EKM-Tagung 2011 zum Thema Föderalismus: I Pelati Delicati.
7 Francis Matthey und Martina Caroni beim Mediengespräch.

Das Thema «Zuwanderung» stand 2011

bei nahezu allen gesellschafts- politischen Debatten im Vordergrund. Ob zu Fragen von Verkehr, Raumplanung, Wohnungs- und Arbeitsmarkt oder Infrastruktur – immer wieder wurde die gleiche Frage gestellt: «Wie viele Ausländer erträgt die Schweiz?»

1

2

3

Die Migrationsthematik beherrschte in weiten Teilen die öffentlichen Diskussionen und stand auch im Vorfeld der Parlamentswahlen im Vordergrund. Eine im Frühjahr veröffentlichte Umfrage, an der rund 1200 Personen sowie 400 so genannte Führungspersönlichkeiten teilgenommen hatten, fasste zusammen, wie die Schweizer Bevölkerung die demographische Zukunft der Schweiz beurteilt. Der Frage der Zuwanderung wurde dabei besonderes Gewicht verliehen.

Eine Westschweizer Zeitung kommentierte die Ergebnisse der Umfrage des Forschungsinstituts M.I.S.Trend wie folgt: Die Mehrheit sei der Meinung, die Schweizer seien stolz auf den wirtschaftlichen Erfolg ihres Landes und seien sich bewusst, dass dieser Erfolg unter anderem auch der Zuwanderung in die Schweiz zu verdanken sei. Probleme ortete man in der mangelnden Vorbereitung auf ein rasches und kontinuierliches Wachstum – etwa im Bereich Infrastruktur und Raumplanung. In der deutschen Schweiz tönte es anders: Die meisten Berichte setzten die Resultate der Umfrage unter Titel wie: «Die Schweizer möchten die Einwanderung begrenzen» oder «Akzeptanz der Zuwanderung stösst an ihre Grenzen».

Dieses Beispiel ist symptomatisch dafür, wie seit Längerem über Themen der Migration gesprochen wird. Es wäre jedoch verkürzt, aufgrund des genannten Beispiels die unterschiedlichen Sichtweisen auf denselben Sachverhalt auf den «Röstigraben» zurückführen zu wollen. Man muss zwar immer wieder konstatieren, dass die «Ausländerfrage» in der Romandie tendenziell entspannter angegangen wird als in der deutschen Schweiz (und übrigens auch im Tessin), und generell ein anderer Zugang zu gesellschaftspolitischen Fragestellungen auszumachen ist. Betrachtet man jedoch die Einstellung gegenüber Zugewanderten bei allen ausländerpolitischen Abstimmungen, kann man feststellen, dass die Skepsis gegenüber Migrantinnen und Migranten dort höher ist, wo wenige Kontakte mit Zugewanderten bestehen. Dies gilt für die gesamte Schweiz.

Die insbesondere in der deutschen Schweiz verbreitete Skepsis gegenüber Zugewanderten machte sich die SVP zunutze, indem sie Ende Juli die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» lancierte. Mit aggressiv gestalteten Plakaten beherrschte sie optisch den Wahlkampf vor den Parlamentswahlen. Die Ergebnisse der Wahlen deuten jedoch darauf hin, dass die Wählenden dieser Art von Stimmungsmache wenig abzugewinnen vermochten.

«Chancengleichheit verwirklichen», «Vielfalt berücksichtigen», «Potenziale nutzen» und «Eigenverantwortung einfordern» – das waren die vier Grundprinzipien, auf die sich Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden im Hinblick auf eine gemeinsame Integrationspolitik einigten. Auf Einladung der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) trafen sich am 12. Mai rund 250 Entscheidungsträgerinnen und -träger staatlicher wie nicht-staatlicher Institutionen in Solothurn zur zweiten Nationalen Integrationskonferenz, um über aktuelle integrationspolitische Herausforderungen zu diskutieren.

Vier Persönlichkeiten erläuterten die vier Grundsätze: TAK-Präsident Guy Morin, Regierungspräsident des Kantons Basel-Stadt, Pascal Broulis, Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen und Regierungspräsident des Kantons Waadt, Corine Mauch, Vorstandsmitglied des Schweizerischen Städteverbandes und Stadtpräsidentin von Zürich, sowie Bundesrätin Simonetta Sommaruga. Die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) äusserte sich zum Prinzip «Eigenverantwortung einfordern». Dass die Beteiligten ihre Eigenverantwortung wahrnähmen, sei ein Grund dafür, dass Integration in der Schweiz im Grossen und Ganzen gelinge. Jedoch seien sich noch nicht alle der Notwendigkeit eigener Leistungen bewusst. Deshalb sollen künftig alle Beteiligten stärker in die Pflicht genommen, die Rahmenbedingungen deutlicher formuliert und die rechtlichen Bestimmungen verbindlicher festgelegt werden. Sommaruga kündigte an, noch 2011 einen Entwurf für die Revision der aktuellen integrationsrechtlichen Bestimmungen in den Bundesrat zu bringen.

Ständerat Hannes Germann (Präsident des Schweizerischen Gemeindeverbandes SGV), welcher im Namen der TAK die Konferenz schloss, zog eine positive Bilanz des Anlasses. Es sei erfreulich, dass der Bundesrat, die Kantonsregierungen sowie die Exekutiven von Städten und Gemeinden sich im Rahmen der TAK auf eine gemeinsame Strategie zur Stärkung der schweizerischen Integrationspolitik verständigt hätten. Jede staatliche Ebene sei gewillt, zu deren Umsetzung beizutragen. Der Bund und die Kantone verstärkten die Unterstützung der kommunalen Ebene in der Integrationsförderung, ohne deren Flexibilität und Spielräume einzuschränken. Die Integration geschehe vor Ort, in Gemeinden und

4

5

Städten. Diese würden den Handlungsbedarf im Integrationsbereich kennen. Eine erfolgreiche Integrationspolitik, die sich am gesellschaftlichen Zusammenhalt und am Wohlergehen der Schweiz zeige, brauche aber die enge Zusammenarbeit der drei staatlichen Ebenen. Die vier genannten Grundsätze bildeten die Basis, um Integrationsprozesse erfolgreich zu machen. Er beendete seine engagierte Rede mit: «Vier gewinnt!»

Die Umwälzungen in den arabischen Staaten wirkten sich auch auf Migrationsbewegungen in die Schweiz aus. Im Februar wurde ein «Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung» mit Vertretungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK), der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sowie der zuständigen Bundesbehörden, dem Bundesamt für Migration (BFM), dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), dem Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowie dem Grenzwachtkorps (GWK) einberufen. Dieser Fachausschuss analysierte laufend die Lage und befasste sich mit Fragen der Unterbringung von Asylsuchenden.

Während in der ersten Jahreshälfte der prognostizierte Anstieg von Asylgesuchen kaum ins Gewicht fiel, fand eine erste merkliche Zunahme im Verlauf des Monats Mai statt. Im Mai 2011 wurden 2254 Asylgesuche eingereicht, was gegenüber dem Vormonat einer Zunahme um 51 Prozent entsprach. Aufgrund der unsicheren Lage in Libyen und in anderen Ländern Nordafrikas blieb der Migrationsdruck aus dieser Region weiterhin hoch, was sich auf die Gesuchszahlen auswirkte. Bund und Kantone waren vor allem vor die Herausforderung gestellt, zusätzliche Unterkünfte für die Asylsuchenden bereitzustellen. Insgesamt stieg im Jahr 2011 die Zahl der Asylgesuche gegenüber dem Vorjahr um rund 45 Prozent auf 22 551. Das war der höchste Gesuchseingang seit 2002. Wichtigstes Herkunftsland war Eritrea mit 3356 Gesuchen, gefolgt von Tunesien mit 2574 und Nigeria mit 1895 Gesuchen.

Im Zusammenhang mit der Unterbringung wirkte sich der Umstand, dass die Strukturen des Asylwesens unter Bundesrat Blocher auf rund 10 000 Gesuche jährlich reduziert worden waren, verhängnisvoll aus. In der zweiten Hälfte von 2011 wurden intensive Anstrengungen unternommen, zusätzliche Unterkünfte in Kantonen und Gemeinden zu schaffen. Vielerorts führte dies in den betroffenen Gemeinden zu Unmut bei der Bevölkerung und zu öffentlichen Kontroversen.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement war im Berichtsjahr mit mehreren Gesetzesprojekten befasst: Es legte einen Entwurf für die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes aus dem Jahr 1952 vor, schickte eine umfassende Teilrevision des Ausländergesetzes in die Vernehmlassung, befasste sich mit der gesetzlichen Umsetzung der Ausschaffungsinitiative und verabschiedete eine Zusatzbotschaft zur laufenden Asylgesetzrevision.

Im März verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Totalrevision des Bürgerrechts. Im Grundsatz sollen laut Gesetzesentwurf nur mehr «erfolgreich integrierte» Ausländerinnen und Aus-

6

7

länder das Schweizer Bürgerrecht erhalten. Ausserdem sollen künftig nur noch jene Personen um Einbürgerung ersuchen können, die bereits im Besitz einer Niederlassungsbewilligung, einem so genannten «Ausweis C» sind. Sie müssen zudem eine Reihe weiterer klarer Voraussetzungen erfüllen, die das Gesetz nennt, namentlich die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, die Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen, den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung. Der Gesetzesentwurf sieht ferner vor, dass gut integrierte Personen bereits nach acht Jahren Wohnsitz in der Schweiz eingebürgert werden können. Zudem sollen nach einem Wohnsitzwechsel die kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen maximal drei Jahre betragen.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats beschloss am 19. Mai allerdings Nichteintreten: Für die Linke ging die Vorlage zu wenig weit, für die Rechte zu weit. Die Behandlung des Geschäfts in den Räten wurde auf 2012 verschoben.

Eine weitere umfangreiche Gesetzesrevision verabschiedete der Bundesrat am 23. November. Laut Medienmitteilung will er das Integrationsrecht für alle «verbindlicher und gegenseitiger» gestalten. Dazu hat er eine entsprechende Vernehmlassung zur Teilrevision des Ausländergesetzes sowie von fünf Gesetzen in Bundeszuständigkeit eröffnet. Die geplanten Anpassungen bilden einen grundlegenden Teil des bereits im Februar vom Bundesrat verabschiedeten Integrationsplans. Bund und Kantone sollen die Integrationsförderung auf gemeinsame Ziele ausrichten und die finanziellen Mittel um bis zu 40 Millionen Franken erhöhen. Der Integrationsdialog mit allen wichtigen Partnern soll intensiviert werden.

Künftig soll die Anmeldung zu einem Sprachkurs oder der Nachweis von Kenntnissen in einer Landessprache vorausgesetzt werden, damit Familienangehörige aus Drittstaaten in die Schweiz nachgezogen werden können. Dies soll für Partnerinnen und Partner von Schweizerinnen und Schweizern wie auch von Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung aus Drittstaaten gelten. Der Gesetzesentwurf bestimmt auch die Kriterien, nach welchen die Behörden die Integration beurteilen. Die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung soll künftig nur dann erteilt werden, wenn diese Kriterien erfüllt sind. Weitere Vorschläge betreffen die flächendeckende Erstinformation für alle Neuzuziehenden, der zwingende Abschluss von Integrationsvereinbarungen bei Personen mit Integrationsrisiken sowie der Beitrag der Arbeitgeber zur Integration. Die Vernehmlassung dauert bis zum 23. März 2012.

Zur Umsetzung der «Ausschaffungsinitiative» setzte Bundesrätin Sommaruga eine Arbeitsgruppe unter Leitung von Heinrich Koller, dem ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Justiz, ein. Die Arbeitsgruppe legte Ende Juni einen Bericht mit vier Varianten vor, wobei die Mehrheit Wert darauf legte, dass die Grundprinzipien der Verfassung und das Völkerrecht bei der Umsetzung beachtet werden; sie lehnte daher die Variante der Initianten ab. Die Arbeitsgruppe empfahl, die Fortführung der Arbeiten auf der Basis der von der Mehrheit der Arbeitsgruppe erarbeiteten anderen Varianten vorzunehmen. Die Vertreter des Initiativkomitees werteten dies als Abschwächung der vom Verfassungsgeber angestrebten Verschärfung der Ausschaffungspraxis.

In der Zusatzbotschaft zur laufenden Asylgesetzrevision, die am 23. September verabschiedet wurde, möchte der Bundesrat mit kurzfristig realisierbaren Massnahmen eine effizientere Abwicklung und die punktuelle Beschleunigung der Asylverfahren ermöglichen. Er schlug vor, eine Vorbereitungsphase vor dem eigentlichen Asylverfahren zu schaffen, die medizinischen Abklärungen bei verfahrensrelevanten gesundheitlichen Beeinträchtigungen in den bestehenden Empfangs- und Verfahrenszentren durchführen zu lassen sowie punktuelle Verbesserungen des Rechtschutzes zur Erhöhung der Qualität der Eingaben der Asylsuchenden einzuführen. Ausserdem soll ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen dem EJPD und dem Bundesverwaltungsgericht zur Vereinfachung und gegenseitigen Abstimmung der administrativen Abläufe stattfinden.

«Das ist von Kanton zu Kanton verschieden!»

Diese Aussage hört man allenthalben, wenn es um Fragen der Umsetzung ausländerrechtlicher Bestimmungen geht. Die Auswirkung des föderalistischen Systems auf die Praxis in den Kantonen war einer der thematischen Schwerpunkte, mit dem sich die EKM 2011 befasst hat. Daneben beschäftigte sich die Kommission mit aktuellen Fragen rund um Bürgerrecht, Integration und Asyl.

1

2

3

Bereits bei der Festlegung der Themenschwerpunkte zur Legislaturplanung 2008 bis 2011 hatte sich die EKM entschieden, die Auswirkungen des Föderalismus auf die Migrations- und Integrationspolitik genauer unter die Lupe zu nehmen. Hintergrund dafür war das 2006 in einer Volksabstimmung angenommene Ausländergesetz, welches seit dem 1. Januar 2008 in Kraft ist. Die Vorgängerkommission der EKM, die Eidgenössische Ausländerkommission EKA, hatte nach der Abstimmung darauf hingewiesen, dass «im Interesse der Chancengleichheit eine Harmonisierung in der Anwendung des Integrationsbegriffs in den Kantonen anzustreben sei».

Der Föderalismus gehört zum schweizerischen Grundverständnis des Staates. Die Kantone legen die Regeln für wichtige Bereiche des Zusammenlebens für ihr Gebiet selber fest. Und auch dort, wo der Bund zuständig ist, ist er für den Vollzug meistens auf die Kantone angewiesen. Schliesslich aber sind es die Gemeinden, welche die Entscheide der beiden oberen Ebenen ausführen müssen – oder wie es der Bürgermeister von Poschiavo an der Föderalismuskonferenz in Mendrisio ausdrückte: «Wir sind es, die man an der Krawatte packt.»

Der Föderalismus ist eine anspruchsvolle und – wahrscheinlich – nicht die effizienteste Organisationsform. Das gilt auch für Migrationsfragen. Wie lange man bis zur Einbürgerung warten muss, ob der Familiennachzug gewährt wird, ob das Härtefall-Gesuch eines Sans-Papiers Chancen hat – das hängt in grossem Masse vom Wohnkanton ab. Wird dabei die Chancengleichheit gewahrt? Und ist es in Zeiten der Personenfreizügigkeit und des Schengen-Raums angebracht, dass für eine Gruppe von ausländischen Bewohnern die Kantonsgrenzen manchmal unüberwindbar scheinen?

Zur Klärung dieser und weiterer Fragen hat die EKM eine Studie in Auftrag gegeben, Autorinnen und Autoren eingeladen, zu ausgewählten Themenbereichen Beiträge für die Schwerpunktnummer von «terra cognita» zu schreiben und ihre Jahrestagung durchgeführt, an der debattiert wurde, ob der Föderalismus ein Segen oder ein Fluch für die Migrationspolitik sei. Erwartungsgemäss fielen die Antworten dazu je nach Standpunkt unterschiedlich aus: Aus der Sicht des Bundes wären einheitliche Regelungen – nicht zuletzt auch mit Blick auf Chancengleichheit – zu begrüssen, aus der Perspektive der Kantone wurde hervorgehoben, dass ein föderalistisches System sowohl im Interesse jener sein könne, die Neues erproben möchten als auch jener, die an einer bewährten Praxis festhalten wollen. Thematisiert wurde ausserdem die Rolle von Städten, die oftmals als Motor für Innovation im Zusammenhang mit Integration wirken, weil sie diejenigen sind, die als erste mit Veränderungen konfrontiert sind.

Anlässlich des UNO-Tags der Migrantinnen und Migranten vom 18. Dezember stellte die EKM die Studie «Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen» der Öffentlichkeit vor. Die Kommission liess untersuchen, wie in konkreten Handlungsfeldern die Praxis der Kantone bei der Umsetzung ausländerrechtlicher Bestimmungen aussieht: im Bereich von Einbürgerung, von Langzeitaufenthalt, von Zulassung (Familiennachzug und Arbeitsmigration) sowie von Asyl und Härtefallregelungen. Sie interessierte sich dafür, wie die Kantone mit dem ihnen zur Verfügung stehenden «Ermessen» umgehen, welche Chancen sich dabei ergeben und welche Risiken damit verbunden sind.

Wie die Autorinnen und Autoren der Studie festhalten, führen unterschiedliche Erfahrungen und Bedürfnisse in den Kantonen naturgemäss zu unterschiedlichen Praxisansätzen und zur Nutzung von Handlungsspielräumen. Interessant ist, dass dabei nicht allein die Sprachregion ausschlaggebend ist, ob eine tendenziell liberale oder eine eher restriktive Politik verfolgt wird. Von zentraler Bedeutung ist der Urbanitätsgrad: In urban geprägten Kantonen, in welchen auch der Ausländeranteil deutlich höher ist als in ländlich geprägten Kantonen, lässt sich eine liberalere Haltung ausmachen. Mit andern Worten: Dort, wo sich mehr Personen ausländischer Herkunft aufhalten und mehr Kontakte zwischen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung bestehen, werden ausländerrechtliche Bestimmungen tendenziell liberaler umgesetzt. Die Autoren der Studie haben darauf hingewiesen, dass die Behörden dabei im Sinne ihrer Stimmbevölkerung handeln – im Fall von liberaler Handhabung der Bestimmungen wissen sie eine tendenziell «migrationsfreundliche» Bevölkerung hinter sich. Die Ergebnisse der Studie werden die EKM weiter beschäftigen und beispielsweise bei ihrer Stellungnahme zur Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes berücksichtigt werden.

Auch 2011 versammelte sich die Kommission an fünf Sitzungstagen, wobei sie sowohl zu aktuellen migrationspolitischen Fragen Stellung nahm wie auch selbst gesetzte thematische Schwerpunkte bearbeitete.

1 Im Periurban-Projekt im Chablais wurde eine regionale Variante des Spiels Helvetiq entwickelt.
2 Podiumsgespräch am Kommissionen-Treffen in Zürich.
3 Stadtpräsidentin Corine Mauch an der Tagung in Zürich.
4 Anne Rüffer vom Ausländerbeirat Zürich und Elsbeth Steiner von der EKM führen durch das Kommissionentreffen.
5 Die Berner Gemeinderätin Edith Olibet fordert an der Föderalismustagung der EKM mehr Rechte für die Städte.
6 Das langjährige Kommissionsmitglied Walter Schmid an seiner letzten EKM-Sitzung.

1 Wie bereits 2010 beobachtete die Kommission auch im Berichtsjahr, dass in der Öffentlichkeit eine wachsende Skepsis gegenüber Zuwanderern festzustellen war. Sie führte dies einerseits auf die für den Herbst vorgesehenen Parlamentswahlen und den damit verbundenen Wahlkampf zurück, stellte aber auch fest, dass viele gesellschaftspolitische Herausforderungen wie etwa steigende Preise auf dem Wohnungsmarkt in den Zentren der Städte oder ungelöste Fragen der Umweltpolitik zu Unrecht auf die ausländische Wohnbevölkerung bezogen werden.

Die EKM widmete sich dieser Thematik in mehreren Diskussionen und konnte für die Befürchtungen und Ängste in der Schweizer Bevölkerung Verständnis aufbringen. Gleichzeitig wurde aber auch festgehalten, dass viele der geäusserten Befürchtungen vorschnell mit der Präsenz von Zugewanderten in Verbindung gebracht würden.

Die Probleme, die sich im Zusammenhang mit Wachstum ergeben, hängen auch, aber nicht nur mit der Migrationsthematik zusammen. Die Fragen, die sich hier stellten, müssten vielmehr etwa im Zusammenhang mit vorausschauender Raumplanungs-, Infrastruktur-, Verkehrs- und Wohnungspolitik behandelt werden. Auch das Thema der «Bedrohung der Umwelt» durch Wachstum sei in den genannten Politikfeldern anzugehen.

So ist es eine Tatsache, dass die Schweiz von den Zahlungen ausländischer Arbeitskräfte in unsere Sozialwerke profitiert. Ohne Zuwanderung wäre nach Berechnungen des Departements des Innern die AHV seit 1992 defizitär. Die Zuwanderung trägt ausserdem dazu bei, dass die demographische Alterung nicht so rasch vonstatten geht, wie wenn nur Schweizer in diesem Land lebten. Allerdings muss man sich bewusst sein, dass die demographische Alterung durch Migration allein nicht aufgehalten werden könnte. Es sind auch hier innovative Ansätze gefragt, wie soziale Sicherheit gewährleistet werden könne.

Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Schweizer Wirtschaft nicht florieren würde, könnte unser Land nicht auf ausländische Arbeitskräfte zählen. Ein grosser Teil des Dienstleistungssektors und des industriellen Sektors würde ohne sie zusammenbrechen. Nicht nur die grossen Konzerne sind auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen. 80 Prozent der KMU bezeichnen die Rekrutierung von gut ausgebildetem Personal als derzeit grösste Herausforderung. Erneut hielt dabei die Kommission fest, dass die flankierenden Massnahmen ein unabdingbarer Bestandteil der Öffnung gegenüber der EU sind. Die Bemühung, diese tatsächlich durchzusetzen, ist im Interesse nicht nur der Arbeitnehmer, sondern auch der Wirtschaft.

Schliesslich wurde betont, dass die Schweiz bezüglich Integration ein Erfolgsmodell darstellt, selbst wenn manche anderer Ansicht sind. Dennoch gibt es auch in diesem Politikfeld offene Fragen, die nicht abschliessend beantwortet werden können: etwa im Zusammenhang damit, wie sich Institutionen darauf einrichten sollen, dass die schweizerische Gesellschaft pluralistischer wird. Es ist weder der Schweizer Bevölkerung noch den Zugewanderten damit gedient, wenn eine Gesellschaft heraufbeschworen wird, die es nicht einmal vor hundert Jahren gegeben hat. Vielleicht müsste vermehrt darüber nachgedacht werden, wie die Bewohnerinnen und Bewohner dieses Landes sich als aktive Bürgerinnen und Bürger, als Citoyens – unabhängig des Passes – fühlen und engagieren könnten, ganz im Sinne einer verantwortungsvollen Zuwendung zur Schweiz mit ihrem Erbe als pluralistischer Gesellschaft.

2 Etwas stärker als in andern Jahren befasste sich die Kommission 2011 mit Fragen internationaler Migrationspolitik. Präsident Francis Matthey und Geschäftsführerin Simone Prodolliet reisten im Frühjahr nach Brüssel und Strassburg und trafen zahlreiche Personen, die mit europäischer Migrationspolitik befasst sind. Im Herbst empfing die EKM Delegationen von Amnesty International und der OSZE: An beiden Anlässen war die Situation religiöser Minderheiten in der Schweiz Thema. Ende November schliesslich fanden die Civil Society Days des Global Forum on Migration and Development in Genf statt, an dem um die 200 Delegierte aus der ganzen Welt eine breite Palette von Fragen diskutierten.

Für die EKM besonders aufschlussreich war der Besuch in Brüssel und Strassburg. Aus den Diskussionen mit Vertreterinnen und Vertretern der EU-Behörden sowie mit Abgeordneten des EU-Parlaments liessen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Die Schweiz wird als unbestrittener Teil Europas angesehen.
- Die EU hat eine andere Perspektive auf Migration: Unterschieden wird nach mobilen EU-Bürgern und

4

5

6

migrierenden Nicht-EU-Bürgern. Als «Ausländer» wahrgenommen werden nur Personen von ausserhalb der EU.
- Die Personenfreizügigkeit wird als wichtiger Teil der EU-Politik und als Grundlage für den Zusammenhalt in der EU nicht in Frage gestellt.
- Die Mobilität von EU-Bürgerinnen und -Bürgern hält sich in Grenzen und nimmt nur langsam zu.
- Die europäische Integration ist weitgehend gelungen.
- Die Immigration von Nicht-EU-Bürgern ist im Steigen begriffen.
- Die Migration von Drittstaatsangehörigen in die EU ist wichtig, um Engpässen in der Wirtschaft zu begegnen (und die demographische Alterung aufzuhalten).
- Eine gemeinsame Vision in Bezug auf Integrationspolitik existiert nicht.
- Auch EU-Bürgerinnen und -Bürger hätten es im Prinzip nötig, an Integrationsmassnahmen partizipieren zu können, selbst wenn sie dazu nicht verpflichtet werden können.
- Das System Dublin erweist sich in Zeiten von Krisen als ungenügend. Insbesondere Staaten mit grossen Aussengrenzen sind überproportional von Migrationsbewegungen betroffen.

3 Mit dem Ende des Jahres 2011 ist auch das Ende der Legislaturperiode 2008 – 2011 verknüpft. Elf von dreissig Mitgliedern mussten aus Gründen der zeitlichen Beschränkung von drei Legislaturperioden zurücktreten; für einige waren auch Gründe der beruflichen Belastung oder des Alters ausschlaggebend, sich nicht für eine weitere Legislatur zur Verfügung zu stellen. Auch Präsident Francis Matthey, der sein Amt 2002 angetreten hatte, erklärte nach zehn Jahren an der Spitze der Kommission seinen Rücktritt.

An ihrer letzten Sitzung im Dezember hielten die Kommissionsmitglieder Rückschau auf die erste Legislaturperiode der auf 2008 fusionierten Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen. Sie äusserten sich sehr positiv über die geleistete Arbeit der vergangenen vier Jahre und zeigten sich befriedigt, dass es der neuen Kommission gelungen sei, in allen ihr übertragenen Themenbereichen der Migrationspolitik Akzente zu setzen. Zwar sei es bisweilen enttäuschend, dass die sorgfältig gemachten Studien und Publikationen, die Empfehlungen und Vorschläge der Kommission oft nicht Eingang in die Berichterstattung der Medien fänden. Gleichzeitig wurde aber auch hervorgehoben, dass es nicht im Interesse der Kommission sein könne, vor allem darauf bedacht zu sein, von den Medien wahrgenommen zu werden. Wichtiger sei, mit seriöser Grundlagenarbeit dazu beizutragen, lösungsorientiert die Herausforderungen der Migrationspolitik angehen zu können und mit den entsprechenden Akteuren zusammenzuarbeiten. Im Zentrum stehen muss nach Ansicht der Kommission ihre Glaubwürdigkeit, die auf faktenorientierter Grundlagenarbeit und sachlicher Argumentation beruht.

An der festlichen Verabschiedung von Francis Matthey, zu der zahlreiche Gäste aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, Forschung und Praxis der Integrationsarbeit geladen waren, wurde das Engagement des Präsidenten gewürdigt. Der Anlass bot dabei nicht nur Gelegenheit, Rückschau auf zehn Jahre des Wirkens von Francis Matthey zu halten, sondern auch den Austausch zu pflegen und alte Bekannte wieder zu sehen.

Die neuen Mitglieder der Kommission ab 2012

2012 beginnt eine neue Legislaturperiode. Mehrere Mitglieder konnten wegen der Amtszeitbeschränkung nicht mehr gewählt werden. Der Bundesrat hat im November 2011 folgende neue Mitglieder der EKM gewählt:

Walter Leimgruber, Seminar für Kulturwissenschaft und Europäische Ethnologie, Basel, *Präsident*
Etienne Piguet, Universität Neuenburg, Institut für Geografie, *Vize-Präsident*

Andrea Banfi, Soziologe, Gemeinde Chiasso
Rahel Frey, Generalsekretariat Erziehungsdirektorenkonferenz EDK, Bern
Radouan Jelassi, Imam, muslimische Glaubensgemeinschaft Tessin, Viganello
Inés Mateos, Gleichstellungsbüro Stadt Basel
Peter Neuhaus, Schweizerischer Gewerbeverband, Bern
Emine Sariaslan, Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten FIMM, Bern
Marco Schmid, Schweizerische Bischofskonferenz, migratio, Freiburg
Daniela Sebeledi, Konferenz der Fachstellen für Integration KOFI, Genf
Iris Seidler-Garot, Zürich

1 Katharina Staeger vom Projekt Toolbox am Erfahrungsaustausch zum Programm Periurban.
2 Ruth Tennenbaum von der EKM und Martin Staub stellen das Projekt «Glarus Süd sind wir» vor.
3 Verantwortliche aus allen Periurban-Projekten tauschen in Walzenhausen Erfahrungen aus.

Im Bereich der Modellvorhaben wurde das Berichtsjahr geprägt durch die Planung der nächsten vier Jahre und die Weiterentwicklung der Programme.

2011 wurden sowohl das Themendach «Citoyenneté» wie auch die Programme «Periurban» (ländlicher Raum) und «projets urbains» (Quartierentwicklung) für die nächsten vier Jahre neu aufgestellt. Für die Themenfelder «Periurban» und «Citoyenneté» ist die EKM alleine zuständig.

Das Programm «projets urbains» wird zusammen mit dem Bundesämtern für Raumentwicklung (ARE), für Migration (BFM), für Wohnungswesen (BWO) und der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) umgesetzt. Die neue Ausschreibung hat 22 Städte dazu bewogen, ein Gesuch einzureichen. Die Gesuchstellenden mussten aufzeigen, welche methodischen und fachlichen Herausforderungen sie im Rahmen der Quartierentwicklung bearbeiten möchten. Man kann festhalten, dass die Gesuche von sehr guter Qualität waren. Wegen der begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen konnten aber nur 10 Projekte ins Programm aufgenommen werden. Darunter befinden sich 5 bisherige und 5 neue Städte.

Strategisches Ziel des Programms «projets urbains» ist es, das Zusammenleben im Quartier nachhaltig zu verbessern, die Lebensqualität zu erhöhen und die soziale Integration zu fördern. Das Programm dient in erster Linie dazu, methodische Instrumente und Vorgehensweisen zu testen, welche die Zusammenarbeit in verschiedenen Politikfeldern und -ebenen optimieren, die zivilgesellschaftlichen Akteure und die Quartierbevölkerung in die Prozesse involvieren und an der Entwicklung beteiligen.

Dieses koordinierte und interdisziplinäre Vorgehen ist das Modellhafte des Programmansatzes. So kann beispielsweise die bauliche Erneuerung einer Siedlung oder eines Quartiers zu Zielkonflikten und Verdrängungseffekten führen. Es braucht deshalb eine Auseinandersetzung, die es ermöglicht, auf die damit einhergehenden sozialen Herausforderungen einzugehen, den raumplanerischen und infrastrukturellen Anforderungen Rechnung zu tragen und die Quartierbewohner in die Lösungsfindung einzubinden. Solche Prozesse sind meist komplex und brauchen genügend Zeit. Das Programm soll dafür die nötigen Hilfestellungen geben und die Erfahrungen systematisch auswerten.

Das Förderprogramm zum Zusammenleben im periurbanen Raum, kurz «Periurban», wird ebenfalls weitergeführt. 2011 wurde auch hier eine Ausschreibung an die Gemeinden in 15 Regionen adressiert. Im Gegensatz zu Quartierentwicklungsprozessen sollen bei diesem Programm die Praxis im Bereich der Integration und des sozialen Zusammenhalts auf einer regionalen Ebene entwickelt werden; und zwar in ländlichen bzw. periurbanen Regionen. Dies ist sowohl organisatorisch wie inhaltlich für Gemeinden und Regionen nach wie vor eine grosse Herausforderung.

Für die nächsten 4 Jahre möchte die EKM mit dem Programm «Periurban» folgende Wirkungen erzielen:

- Der Zugang der zugezogenen Wohnbevölkerung zu den Angeboten der Regelstrukturen wird sichergestellt.
- Strukturelle Hemmnisse werden abgebaut, und es werden Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung ergriffen.
- Der Informationsstand der verschiedenen Zielgruppen (Behörden, Zugezogene, Ansässige) über die jeweiligen Bedürfnisse, Lebensweisen etc. wird verbessert.
- Die Teilnahme aller gesellschaftlichen Gruppen am öffentlichen Leben und an öffentlichen Entscheidprozessen wird sichergestellt.
- Modellhafte Ansätze zur Integrationsarbeit und zum Zusammenleben auf regionaler Ebene in periurbanen Regionen sind eingeleitet und gete-

1

2

3

stet. Sie entsprechen einem Bedürfnis.
- Die Region verfügt über Instrumente und Strukturen, um regionale Entwicklungen im Bereich des Zusammenlebens und der gesellschaftlichen Integration zu fördern. Diese werden von den lokalen Behörden mitgetragen und umgesetzt.
- Lokale Akteure und Projektträger sind in der Lage, Massnahmen zur Verbesserung des Zusammenlebens und der gesellschaftlichen Integration zu konzipieren, auszuführen und bezüglich deren Wirksamkeit zu evaluieren.

8 Projekte aus den Regionen Chablais, Fricktal, Freiamt, Glarus Süd, St. Galler Rheintal, Zentral-Wallis, Val de Travers und der Region Weinfelden werden an diesen Themen in den nächsten vier Jahren arbeiten. Das Programm bietet Unterstützung durch Begleitung, Erfahrungsaustausch, Schulung usw. Die Erfahrungen der ersten Phase wie auch der neuen Legislatur werden gesammelt und zugänglich gemacht.

Nebst den ordentlichen Arbeiten wurde die Arbeit im Programm Periurban 2011 durch die Entwicklung und Lancierung der neuen Ausschreibung, die Prüfung der Gesuche und die Verhandlungen mit den Trägerschaften geprägt.

Die EKM möchte, dass möglichst alle Bewohnerinnen und Bewohner dieses Landes an Meinungsbildungs- und Mitbestimmungsprozessen teilhaben können. Unter dem Begriff «Citoyenneté» sollen deshalb in der nächsten Legislatur Projekte gefördert werden,

- welche sich im Themenfeld der politischen Partizipation ansiedeln;
- welche darauf hinzielen, die Mitsprache im öffentlichen Leben zu verbessern;
- welche neue Wege des Einbezugs in Entscheidungsprozesse erkunden.

Eine niederschwellige und auf Freiwilligkeit aufgebaute Möglichkeit sich einzubringen, bietet der mit dem Migros-Kulturprozent ins Leben gerufene Ideenwettbewerb für mehr Partizipation am Gemeinwesen und zur Verbesserung der Qualität im interkulturellen Zusammenleben. Die inhaltliche und die formale Gestaltung der Ausschreibung und der Arbeitsinstrumente von «Citoyenneté» wie auch die Entwicklung der Kooperation mit dem Migros-Kulturprozent und die Lancierung von «contact-citoyenneté» waren weitere Arbeitsschwerpunkte im Berichtsjahr.

Selbstverständlich wurde die Begleitung und Bearbeitung der laufenden Projekte sowie die Prüfung der Berichte und Abrechnungen nicht aus den Augen verloren, ganz nach dem Motto: «Es gibt viel zu tun, packen wir es an!»

Integrationsförderung EKM 2011 in Zahlen

Bearbeitete Gesuche	22	Bewilligte Beiträge	Fr. 1 262 000.–
Genehmigte Projekte	13	Durchschnittlicher Beitrag	Fr. 97 077.–
Voranfragen	15		
Weitergeführte Projekte aus Vorjahren	18		
Abgeschlossene Projekte	16		

1 2 Thomas Facchinetti, Neuenburg, reicht das Diplom an sein Team weiter.
3 Valérie Kernen, Leiterin des ausgezeichneten Projekts «Vivre ici en venant d'ailleurs».
4 Karl Grunder aus Stans bedankt sich für die Auszeichnung.

Projekte

Laufzeit	Beitrag	Kanton	Name des Projekts	Trägerschaft
Citoyenneté				
2011 – 2012	45 000	CH	Teilnehmen - Teilhaben: Politisches Mentoring mit Migrantinnen	cfd - Christlicher Firedensdienst
2010 – 2011	170 000	CH	Projekt Forum 2010 - 2011	FIMM - Forum für die Integration der Migratinnen und Migranten
2011 – 2013	306 000	CH	Programm contakt-citoyenneté.ch	EKM und Migros Kulturprozent
2011	20 000	CH	Diaspora und Friedensförderung	CAUX-Initiativen der Veränderung
2011 – 2012	100 000	LU	Citoyennete: Umsetzung Teil-haben statt Geteilt-sein	Hochschule Luzern - Soziale Arbeit Institut für Soziokulturelle Entwicklung
2011 – 2015	56 000	CH	Exil-Citoyenneté. Repenser l'exil pour être citoyen lucide	Collège International de Philosophie, Programme Exil Citoyenneté
2011 – 2012	90 000	VD	La citoyenneté, ça s'apprend	Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés - BLI
2011 – 2013	180 000	ZH	MAXIM-Interkulturell - mehr als Theater	Verein MAXIM Theater
Projets urbains				
2008 – 2011	100 000	CH	Interdepartementales Programm «Projets urbains»	ARE, BWO, FRB, BFM, EKM, BASPO
Andere				
2011	45 000	CH	Integrationspreis 2011	EKM
2011 – 2012	30 000	CH	Eigentlich wollten wir zurückkehren - Alter und Migration	Reck Filmproduktion GmbH
2011 – 2012	70 000	CH	Auftragsstudie: Ältere MigrantInnen in der Schweiz	Forum Alter und Migration
2011 – 2013	50 000	BE	Evaluation Boys To Men Mentoring	Verein Boys To Men

Die Übersicht über alle Projekte der Integrationsförderung des Bundes findet sich im Jahresbericht des Bundesamtes für Migration 2011 (erscheint im Herbst 2012).

1

2

3

Das Amt für multikulturellen Zusammenhalt des Kantons Neuenburg und das Bistro Interculturel in Nidwalden teilen sich den Schweizer Integrationspreis 2011.

4

Der Schweizer Integrationspreis wird seit 2005 von der EKM jedes zweite Jahr vergeben. Seit 2009 beteiligt sich die Konferenz der Integrationsdelegierten an der Auswahl der Projekte. Aus der Liste der von den Integrationsdelegierten nominierten Projekte wählte die aus EKM-Mitgliedern bestehende Jury zwei unterschiedliche Preisträger aus.

Dem Projekt «Vivre ici en venant d'ailleurs» vom Amt für multikulturellen Zusammenhalt des Kantons Neuenburg gelingt es seit Jahren, mit Portraits von Migrantinnen und Migranten Good News über Zugewanderte in die Medien zu bringen.
Jury-Präsidentin Carmel Fröhlicher-Stines zeigte sich in der Laudatio auch beeindruckt von der Ausdauer aller Beteiligten, welche bereits seit neun Jahren an diesem Projekt arbeiten: «Das Projekt macht auf positive und respektvolle Weise sichtbar, dass hier Menschen aus verschiedenen Kontinenten zusammenleben. Und es gibt ihnen die Möglichkeit, sich zu ihrer Migration und zu ihrem Leben hier zu äussern. Ziel dieser Interviews ist es, dass Zugewanderte und Einheimische sich näher kommen.»

Mit dem «Bistro Interculturel» hat eine Gruppe von engagierten Personen aus Nidwalden niederschwellige Angebote zur Begegnung und zum Austausch zwischen Einheimischen und Zugewanderten geschaffen.

Jury-Mitglied Fiammetta Jahreiss lobte bei der Preisverleihung die Entwicklung in kleinen Schritten und das grosse Engagement der Freiwilligen: «Das 'Bistro Interculturel' ist gelebte Integration. Die spontanen Begegnungen und der ungezwungene Austausch zwischen lokaler Bevölkerung und Eingewanderten setzen eine solide Basis für das friedliche Zusammenleben verschiedener Kulturen. Vielfach wird Integration als einseitiger Prozess interpretiert, in welchem nur Migrantinnen und Migranten sich an die lokale Gesellschaft anpassen müssen. Bistro Interculturel lebt hingegen eine Integration in vollendeter Form, an der Einheimische und Zugezogene in gleichem Masse beteiligt sind und vom Austausch profitieren.»

Die beiden Preisträger haben je 15 000 Franken für weitere Integrationsarbeit erhalten. Mit dieser Unterstützung wollen die Freiwilligen aus Nidwalden ihre Aktivität ausdehnen. Das Geld wird in verbesserte Kommunikation, die Gründung eines Trägervereins und eine noch zu entwickelnde interkulturell animierte Produktion investiert. In Neuenburg wird mit dem Preisgeld das Programme «Vivre ici en venant d'ailleurs» ausgeweitet.

1 2 Die alten Akten der Ausländerkommission EKA werden ins Bundesarchiv transportiert.
3 Francis Matthey mit Ruth Metzler-Arnold, die ihn 2001 als Kommissionspräsident eingesetzt hatte, und Simone Prodolliet.
4 Im Mai trafen sich die Mitglieder der EKM zu ihrer Sitzung in St. Gallen.
5 Francis Matthey verabschiedet sich von den beiden Vizepräsidentinnen Dragoslava Tomovic (links) und Barbara Walther.

«Die Kommission erstellt jährlich einen Tätigkeitsbericht und veröffentlicht ihn.» So schreibt es die Integrationsverordnung im Artikel 24 vor. Die Informationstätigkeit der EKM geht aber weit über diese Vorgabe hinaus. Jedes Jahr publiziert sie zusätzlich zum Jahresbericht Studien (im Rahmen der «Materialien zur Migrationspolitik»), Empfehlungen und zwei Ausgaben der Zeitschrift «terra cognita».

2011 befasste sich die EKM-Zeitschrift «terra cognita» mit dem Jahresthema Föderalismus (Nr. 19) und vielfältigen Formen der Auswanderung aus der Schweiz (Nr. 18). Die Redaktion der rund 120 umfassenden Zeitschrift mit deutschen, französischen und italienischen Texten wird vom EKM-Sekretariat geleistet. Auf der Website *www.terra-cognita.ch* kann man nicht nur alle Artikel von Nr. 1 bis 19 nachlesen. Ältere Nummern können auch nachbestellt werden (ab Nr. 5); im Berichtsjahr wurden 1672 solche Exemplare bestellt.

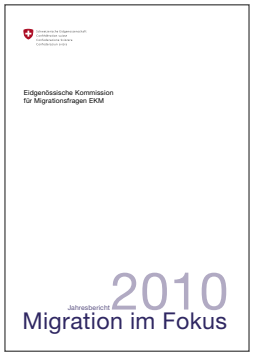
Seit 2002 gibt die EKM auch die Reihe «Materialien zur Migrationspolitik» (in den ersten Jahren: Materialien zur Integrationspolitik) heraus. Die Publikation von 2011 ist die bisher aufwändigste und umfangreichste. Ein siebenköpfiges Forscherteam hat ausgelotet, welchen Gebrauch die Kantone von den föderalistischen Gestaltungsräumen im Bereich der Migrationspolitik machen. Die Resultate werden in einer deutschen und einer französischen Publikation dargestellt. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse gibt es auf Italienisch und – erstmals in der Geschichte der EKM – auf Rätoromanisch. Das Interesse an dieser Föderalismusstudie ist gross. Sie wurde im Dezember vorgestellt und war in der deutschen Fassung einen Monat später bereits ausverkauft bzw. vergriffen, denn die Studie ist – wie alle Publikationen der EKM – gratis.

Auch von den 2011 veröffentlichten Empfehlungen der EKM zum Thema «Sans-Papiers in der Schweiz» wurde noch im gleichen Jahr ein Nachdruck nötig.

Gesamthaft wurden im Berichtsjahr 32 339 EKM-Publikationen beim BBL-Shop bezogen. Das sind rund 4000 Exemplare weniger als im Jahr zuvor. Allerdings waren 2010 ausserordentlich viele neue EKM-Publikationen veröffentlicht worden.

Die drei Websites der EKM entwickeln sich, was die Besucherfrequenz angeht, unterschiedlich.

www.ekm.admin.ch verzeichnete 2011 durchschnittlich 160 Besuche pro Tag. Bei *www.terra-cognita.ch* waren es 95. Dies entspricht ungefähr den Werten des Vorjahres.



1

2

3

Klar an Popularität gewonnen hat der News-Blog Swiss Migration News (*www.migration-news.ch*). Die Zahl der «Visits» ist um 27 Prozent gestiegen und liegt nun bei 195 pro Tag. Das Interesse an relevanten Meldungen aus dem ganzen Bereich der Migration nimmt also zu.

1970 hat der Bundesrat die «Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem» eingesetzt und beauftragt, «die von der Schweiz verfolgte Einwanderungspolitik zu überprüfen». Diese Kommission war eine der Vorgängerkommissionen der jetzigen EKM. Während 40 Jahren haben sich einige Kubikmeter Akten, Publikationen und Bücher angehäuft. Während die Bücher weiterhin in der Bibliothek der EKM gehütet werden, wurden 2011 Protokolle, Berichte, Aktenotizen und vieles mehr dem Bundesarchiv übergeben.

Während zwei Monaten sassen zwei Mitarbeiterinnen des EKM-Sekretariats stundenweise im Kellerarchiv und sortierten hand- und maschinengeschriebene Dokumente. Dann wurden die gesäuberten Dossiers in graue Dokumentschachteln für das Bundesarchiv gesteckt. Rund 800 Dossiers aus den Jahren 1970 bis 2000 stehen somit neu für historische Arbeiten zur Verfügung.

Francis Matthey im Fokus

2011 ging die Ära Francis Matthey zu Ende. Während zehn Jahren hatte er als Präsident die EKM umsichtig und mit viel Engagement geleitet. Zu seinem Abschied präsentierte das EKM-Sekretariat einen 10-Jahre-Bericht über diese Ära. Darin enthalten sind eine Chronik über die wichtigsten migrationspolitischen Ereignisse, Artikel über die wichtigsten politischen Themen und Berichte von Tätigkeiten der Kommission. Auch wichtige Wegbegleiter von Francis Matthey kommen zu Wort. So beschreibt Ruth Metzler-Arnold, warum sie Francis Matthey 2001 für dieses Amt angefragt hat. Kommissionsmitglied Kais Fguiri lobt die globale Vision und seine Standhaftigkeit, der jetzige BFM-Direktor (und frühere EKA-Sekretär) Mario Gattiker seine Rolle als Brückenbauer.

2004

Chronik

Einbürgerung und Bürgerrechtserwerb
In der Volksabstimmung vom 26. September lehnt das Schweizer Stimmvolk die vom Parlament innerhalb der Bürgerrechtsrevision erarbeiteten Verfassungsänderungen ab. Die Vorlage über die ordentliche Einbürgerung sowie über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation wird mit 56,8 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Die Vorlage über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation wird mit 51,6 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

Sozialhilfe
Auf den 1. April 2004 wird eine Regelung in Kraft gesetzt, wonach bei Nichteintretensentscheiden (NEE) im Asylverfahren keine Bundesbeiträge für Sozialhilfe mehr ausgerichtet werden. Es obliegt den Kantonen, wie sie mit betroffenen Personen verfahren.

Die Bilateralen Verhandlungen II
Am 19. Mai wird eine politische Einigung betreffend die Bilateralen Verhandlungen II zwischen der Schweiz und der EU erzielt. Das Abkommen wird von Bundespräsident Joseph Deiss, Bundesrätin Micheline Calmy-Rey und Bundesrat Hans-Rudolf Merz unterschrieben und am 25. Juni paraphiert.

Ausdehnung Freizügigkeitsabkommen
Am 1. Mai wird die Europäische Union um zehn neue Mitgliedstaaten erweitert. Die zehn neuen Mitgliedstaaten sind Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Malta und Zypern. Damit umfasst die EU neu 25 Mitglieder.

Politische Rechte
Der Kanton Freiburg führt mit der neuen Verfassung das Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindebene für Ausländerinnen und Ausländer ein, welche seit mindestens fünf Jahren eine Niederlassungsbewilligung besitzen.

Im Kanton Graubünden können die Gemeinden neu die politischen Rechte an ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger vergeben.

Treffen der Kommissionen
Vernetzungsarbeit ist ein bedeutender Teil der Arbeit der Kommission. Wichtige Partner sind all jene, die in der Integrationsarbeit engagiert sind: Delegierte in Kantonen und Städten, Fachstellen Integration, Vereinigungen von Migrantinnen und Migranten, Organisationen der Zivilgesellschaft. Zentrale Akteure sind auch von den kantonalen oder kommunalen Regierungen eingesetzte Kommissionen für Integration, Ausländerbeiräte oder Foren für Migrationsfragen. Ähnlich wie die EKM üben sie eine beratende Funktion in den jeweiligen Kantonen oder Städten bzw. Gemeinden aus. Manche haben darüber hinaus weitere Aufgaben wie etwa die Durchführung von Projekten.

Um die Personen, die in diesen Gremien zumeist ehrenamtlich tätig sind, zu vernetzen und den Erfahrungsaustausch zu fördern, organisierte die EKA im Juni 2004 erstmals ein nationales Treffen. 35 Mitglieder solcher Kommissionen folgten der Einladung nach Bern. Weitere 30 Personen repräsentierten die Integrationsdelegierten von Kantonen und Städten sowie zahlreiche Ausländerdienste. Wichtigstes Thema war die Abstimmung über die erleichterte Einbürgerung. Einstimmig wurde ein gemeinsamer Aufruf zur Unterstützung der Vorlagen beschlossen. Zudem fand ein lebhafter Austausch von Erfahrungen und Erwartungen statt.

In den folgenden Jahren trafen sich die Kommissionen jährlich zu einem solchen Austausch, der jeweils an einem andern Ort in der Schweiz und in Zusammenarbeit mit den lokalen Gremien organisiert wurde. Zentrale Themen der Integrationsförderung standen in all den Jahren zur Debatte, und jedes Jahr erweiterte sich der Kreis der Teilnehmenden. An der Tagung in Freiburg waren es nahezu 200 Personen.

2004, Bern: «Einbürgerung als Mittel der Integration»
2005, Renens: «Politische Partizipation und Integration?»
2006, Luzern: «Integrationspolitik im Spiegel der Praxis»
2007, Baden: «Mitreden und mitgestalten: Kommissionen übernehmen Verantwortung»
2008, Neuenburg: «Gut informiert – gut integriert!»
2009, Lietal: «Vereine vereinen»
2010, Freiburg: «Besser zusammen leben»
2011, Zürich: «Migration als Chance: Potenziale nutzen – Verantwortung übernehmen»

Materialien zur Migrationspolitik
Die EKA startet ihre Publikationsreihe «Materialien zur Migrationspolitik» (oder wie sie in den ersten Jahren hiess: Materialien zur Integrationspolitik). In dieser Reihe werden von der EKA/EKM in Auftrag gegebene Studien veröffentlicht. Ende 2011 erscheint Nr. 16, eine Studie zu Föderalismus und Migrationspolitik.

Die wohl wichtigste Partnerin für EKA und EKM ist die Konferenz der Integrationsdelegierten KID. Auf dem Bild ein gemeinsamer Auftritt der beiden Präsidenten Francis Matthey und Beda Meier.

Ein schwarzer Abstimmungssonntag für Secondas und Secondos
Der 26. September 2004 ist ein schwarzer Tag für alle, die sich für die Integration der Ausländerinnen und Ausländern im Allgemeinen und für jene der Jugendlichen im Speziellen engagieren. Zur Diskussion steht die Frage, ob Jugendliche der zweiten Generation erleichtert und die dritte Generation bei Geburt eingebürgert werden sollen. Zum dritten Mal wird das Begehren für eine erleichterte Einbürgerung abgelehnt. Auch in Kantonen, welche bereits beste Erfahrungen mit der erleichterten Einbürgerung gemacht haben, gibt es Nein-Mehrheiten. Eine herbe Enttäuschung auch für die vielen Secondas und Secondos, die gerne politisch mitreden möchten.

Zwei Komitees – ein linkes, bestehend aus Unia, SP, Grünen und Secondas und Secondos, und ein bürgerliches, bestehend aus der CVP und der FDP – versuchen den Kampf mit Hilfe bescheidener Mittel jedoch mit gewichtigen Argumenten zu gewinnen. Auch die Eidgenössische Ausländerkommission und die kantonalen und kommunalen Kommissionen für Integration unternehmen alles in ihrer Möglichkeit stehende, damit das Anliegen in der Bevölkerung Rückhalt findet. Gegen die emotionsgeladene Nein-Kampagne in den Strassen und Zeitungsspalten ist jedoch kein Kraut gewachsen.

Jugendliche Ausländerinnen und Ausländer werden in Plakatkampagnen und Zeitungsinseraten in einen Zusammenhang mit Terrorismus, Gewalt, Fundamentalismus, Frauendiskriminierung, Kriminalität und mit einem ungestümen Fahrstil mit übersetzten Geschwindigkeiten gestellt. Dies verstärkt die Haltung vieler Stimmbürgerinnen und Stimmbürger: Sie betrachten die erleichterte Einbürgerung nicht als Mittel, um die Integration zu fördern. Vor allem Gemeinden mit einem vergleichsweise grossen ausländischen Bevölkerungsanteil haben sich für die erleichterte Einbürgerung ausgesprochen.

Dem Thema «einbürgern» widmet die EKA eine spezielle Nummer ihrer Zeitschrift terra cognita. Ein Faltblatt, das die wichtigsten Argumente auflistet, wird breit gestreut. In zahlreichen Fachzeitschriften, Zeitschriften und Tageszeitungen erscheinen Artikel aus EKA-Feder. Zudem ermuntert die Kommission verschiedene Organisationen, auf ihren Webseiten sachlich über die Vorlage zu informieren. Doch dem Engagement der Kommission sind Grenzen gesetzt – sie darf keine zusätzlichen finanzielle Mittel einsetzen, muss sich auf die reine Information beschränken.

So enttäuschend das Resultat der Abstimmung auch ist, einen positiven Aspekt hat die Bürgerrechtsrevision: Neben den zwei Verfassungsänderungen, die abgelehnt werden, umfasst die Revision auch eine Gesetzesänderung im Hinblick auf die Gebühren. Dagegen wurde das Referendum nicht ergriffen; die Änderung tritt per 1. Januar 2006 in Kraft. Somit dürfen die Gemeinden und Kantone für die Einbürgerung keine Einkaufssummen mehr, sondern lediglich noch kostendeckende Gebühren erheben.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen 2004

Kais Fguiri

Sagesse, courage et humanité

La CFM a trouvé pour son mandat un sens : favoriser une relation harmonieuse entre les populations suisse et étrangère, et un rôle : devenir un centre de réflexion et d'impulsion de projets en matière d'intégration.

Cette heureuse évolution a été réalisée aussi grâce à son président Francis Matthey, à la qualité de l'homme – j'ai été marqué par la sagesse de ses réflexions ou l'impératif humain se plaçait au centre de notre travail et à l'expérience du politicien – j'apprécials tout particulièrement sa vision globale et son courage d'opinion.

Francis Matthey a su nous montrer le cap à suivre. Je pense notamment à la récente votation sur les minarets où notre Président a appelé au nécessaire dialogue social afin de maintenir le vivre ensemble fragilisé. Francis Matthey aura réussi à donner un vrai rôle et une vraie place à la CFM, en la positionnant comme un organe incontournable dans les réflexions en cours sur l'intégration. Comme le dit un proverbe arabe : «La sagesse d'un tel homme est comparable à l'expérience concentrée de plusieurs générations le plaçant en rempart contre l'inhumanité». Francis Matthey possède ce don qu'il a mis au service de notre pays.

Die Broschüre «2002-2011. Francis Matthey im Fokus» kann bei der EKM bestellt werden, am besten per E-Mail: *ekm@bfm.admin.ch.*

4

5

Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (am 31.12.2011)

Francis Matthey, alt Nationalrat und alt Staatsrat von Neuenburg, La Chaux-de-Fonds, *Präsident*
Dragoslava Tomovic, Ärztin, Bern, *Vizepräsidentin*
Barbara Walther, Schweizerische Bischofskonferenz, Zürich, *Vizepräsidentin*

B Osman Besic, Schweizerisches Rotes Kreuz SRK, Basel
Georg Blum, Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden VKM, Zug
Regina Bühlmann, Erziehungsdirektorenkonferenz EDK, Bern
C Martina Caroni, Professorin an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern
D Antonio Da Cunha, Fédération des associations portugaises, Renens
Ruth Derrer Balladore, Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV, Zürich
F Kais Fguiri, Sozialarbeiter, Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Salins
Carmel Fröhlicher-Stines, Psychologin, Zürich
G Sabrina Guidotti, Integrationskommission Monte Carasso
Alagipody Gunaseelan, Ökonom, Pflegemitarbeiter, Luzern
J Fiammetta Jahreiss, Stiftung ECAP, Zürich
K Albana Krasniqi Malaj, Koordinatorin und Projektleiterin, Université Populaire Albanaise, Genf
L Raoul Lembwadio, Psychologe, Boudry
M Ruedi Meier, Stadtrat Luzern, Schweizerischer Städteverband SSV, Luzern
Beda Meier, Konferenz der Integrationsdelegierten KID, St.Gallen
Beat Meiner, Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Bern
François Mollard, Sozialamt des Kantons Freiburg, Freiburg
P Eva Palasthy, Pädagogin, Lausanne
R Dragica Rajčić, Autorin, Zürich
Simon Röthlisberger, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK, Liebefeld
S Rita Schiavi Schäppi, Gewerkschaft Unia, Basel
Walter Schmid, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Horgen
Rolf Stiffler, Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen, Chur
T Agathe Tobola Dreyfuss, Schweizerischer Gewerbeverband, Bern
Denis Torche, Travail.Suisse, Marly
Y Hatice Yürütücü, Architektin, Deutschlehrerin, Dietikon
Z Maria Luisa Zürcher, Schweizerischer Gemeindeverband, Ostermundigen

Sekretariat

Simone Prodolliet, Geschäftsführerin
Elsbeth Steiner, stv. Geschäftsführerin und Informationsverantwortliche
Sylvana Béchon, Sachbearbeiterin Lektorat
Pascale Steiner, wissenschaftliche Mitarbeiterin Grundlagen Migrationspolitik
Ruth K. Tennenbaum, wissenschaftliche Mitarbeiterin Modellvorhaben
Annaïse Hilaire, wissenschaftliche Praktikantin
Alice Uehlinger, wissenschaftliche Praktikantin

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

www.ekm.admin.ch

03.12 1500 860282265

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Rapport annuel 2011

Migration plein cadre

Avant-propos 3

Simone Prodolliet, Cheffe du Secrétariat de la CFM

La migration dans le monde 4

La migration en Suisse 8

Activités de la Commission

Bases et politique 12
Encouragement de l'intégration 16
Prix suisse de l'intégration 19
Information 20
Membres de la CFM 22

Impressum

Textes et photos: Secrétariat de la CFM **Rédaction:** Elsbeth Steiner
Traduction: Alain Barbier **Relecture:** Sylvana Béchon **Graphisme:** bertschidesign Zürich **Impression:** Cavelti AG, Gossau
Distribution: OFCL, Vente des publications, CH-3003 Berne, www.bundespublikationen.admin.ch **No art.:** 420.910.11F

Départ et nouvelle entrée

Fin 2011, après dix années d'un énorme engagement, Francis Matthey quittait ses fonctions de Président de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM et de l'ancienne Commission fédérale des étrangers CFE. Dans son mot de départ, il rappelait à la responsabilité de tous, pour une Suisse plurielle, de renforcer reconnaissance et respect envers toutes les tranches de la population :

« La Suisse, n'est pas, ou plus, seule à devoir recourir aux apports migratoires pour venir compléter ses propres forces. Elle est, en ce sens-là aussi, en compétition sur le plan international, sur le marché de la main-d'œuvre qualifiée. Il est donc de la première importance que notre pays se convainque d'affirmer son ouverture, sa capacité d'accueil et d'intégration, qu'il raffermisse sa culture de bienvenue et qu'il porte un regard moins hostile et plus reconnaissant envers celles et ceux qui nous rejoignent. Je pense ici notamment à toute la question du regroupement familial. On ne peut rendre les étrangers boucs émissaires des difficultés en matière de logements, de loyers, de pression sur les infrastructures.

En cela, la multiplication d'interventions politiques et parlementaires marquées de l'hostilité et de méfiance, d'effets d'annonces réducteurs, limitatifs, contribuent à une stigmatisation malheureuse des immigrés dans notre pays et alimentent la peur et les clichés. Les communautés musulmanes plus particulièrement, qui sont chargées de stéréotypes, s'en trouvent blessées et discriminées. Si l'immigration suscite tant de défiance et de méfiance, c'est avant tout dû aux débats, qui portent essentiellement sur son coût et plus rarement sur ses bénéfices. Et pourtant, l'intégration n'est pas si mal réussie en Suisse, même si elle ne s'est pas faite, ne se fait pas et ne se fera pas sans tension ni erreur.

La politique envers les étrangers a besoin d'ouverture, de volonté et de solidarité. Le caractère pluriculturel de la Suisse, sa démocratie et son fédéralisme jouent un rôle déterminant dans le processus d'intégration, d'acquisition du sentiment d'appartenance et d'identification à une communauté, à une société et à ses valeurs. »

Au nom de tous les membres de la Commission et du Secrétariat, nous remercions Francis Matthey pour tout le travail accompli avec ferveur ! La direction qu'il a donnée à la CFM survivra indubitablement.

Walter Leimgruber a repris la Présidence de la CFM dès le 1er janvier 2012. Nous lui souhaitons, ainsi qu'aux nouveaux membres élus, beaucoup de succès dans cette activité exigeante !

Simone Prodolliet
Cheffe du Secrétariat de la CFM

Tout a commencé lorsque Mohammed Bouazizi tentait de survivre comme marchand de fruits et de légumes dans la province tunisienne et était confronté à de constantes tracasseries de la part de la police. Pour protester contre ces abus, Mohammed Bouazizi s'est aspergé d'essence et immolé.

© Chappatte dans «Le Temps», Genève - www.globecartoon.com 1

2

Bouazizi incarne les dysfonctionnements du système qui poussèrent la jeunesse arabe à se révolter : répression, corruption, délation, pratiques arbitraires des services de la sûreté, pauvreté d'une large partie de la population, chômage et absence de perspectives d'avenir pour toute une génération.

En 2011, les gouvernements d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ainsi que leur population vécurent alors une période marquée par des troubles, des protestations et des révolutions. Les manifestants appelant à davantage de démocratie poussèrent en Europe des portes ouvertes qui le furent bien moins pour les personnes fuyant des régimes autoritaires.

Ce sont de jeunes activistes qui ont fait éclore le « printemps arabe ». Face aux abus et aux anomalies, ils brandirent le slogan « Karama », qui, outre le concept de dignité, englobe ce qui a été perdu et ce qu'il s'agit d'obtenir. Les protestataires exigeaient davantage de démocratie et de droits civiques. Ces concepts repris de l'Occident ont permis à une grande partie de la population européenne de s'identifier à la révolution arabe.

L'Occident a profondément influencé la révolution arabe, de par ses idées mais aussi de par ses moyens de communication. La vague de protestations a été propulsée par une poignée d'activistes œuvrant sur Internet qui savaient communiquer avec habileté sur Twitter, Facebook et YouTube. Jusqu'à fin 2011, des milliers de civils ont trouvé la mort lors des troubles qui opposèrent les mécontents et les forces de sécurité ; quatre dictateurs ont été forcés de quitter le pouvoir.

En Tunisie, l'immolation de Mohammed Bouazizi a fait sortir des milliers de personne dans la rue. Les forces de sécurité de Ben Ali ont tenté de réprimer la révolte avec une grande violence. Malgré cette répression, le président Ben Ali dut finalement céder à la pression de la rue et prit précipitamment la fuite le 14 janvier 2011 pour se réfugier avec sa famille en Arabie Saoudite. Huit mois plus tard eurent lieu les premières élections libres de l'histoire de la Tunisie.

Les islamistes modérés du parti d'Ennahdha – interdit sous le régime Ben Ali – en sortirent victorieux de l'élection de l'Assemblée constituante et devinrent la force politique dominante. Ce parti annonça une alliance avec les deux partis dits modernistes, l'un libéral, l'autre de gauche. En s'appuyant sur cette large base politique, le nouveau gouvernement entendait rassurer ceux qui pensaient qu'il pourrait aller dans le sens d'un islamisme radical. Les trois partis de coalition se mirent d'accord sur le partage du pouvoir au niveau des plus hautes fonctions.

La chute du président égyptien Hosni Moubarak au Caire fut l'aboutissement de manifestations constantes durant de longues semaines sur la place Tahrir. Lorsque la pression sur le président Moubarak se fit trop forte, ce dernier transféra provisoirement la gestion de la nation au Conseil militaire supérieur et chercha refuge à Sharm el-Sheikh.

Mohammed Hussein Tantawi, ministre de la Défense et président du Conseil militaire du gouvernement Moubarak, fixa le cap à suivre. Il se rendit à la place Tahrir pour parler avec les manifestants. Toutefois, au lieu d'entreprendre de profondes réformes, il se borna à garantir les promesses que Moubarak avait faites précédemment. Il a certes empêché que l'armée ne tire sur les manifestants, mais n'a pas remis en question la légitimité de Moubarak. En Egypte également, lors des élections, les partis islamistes ont remporté le plus grand nombre de sièges bien qu'ils n'aient pas appelé aux manifestations.

La chute de Moubarak a été le détonateur des mouvements de protestation lancés en février et mars contre le régime en Libye, au Yémen, à Bahreïn et en Syrie. Mais les potentats de ces pays ne furent pas pris au dépourvu par les révoltes et développèrent des contre-stratégies.

Celles-ci consistèrent essentiellement à mobiliser leurs propres partisans, à user de violence contre les manifestants et à lancer des opérations militaires. La brutale intervention des forces de l'ordre a eu pour effet d'élargir les rangs de l'opposition et de priver les régimes d'une grande part de leur légitimité.

En Libye également, la situation bouillonnait. Durant des décennies, Mouammar al-Kadhafi régna sur son pays d'une main de fer. Ce que voulait le dirigeant avait force de loi pour ses sujets. L'attitude arbitraire de Kadhafi était sans limite : exécutions, enlèvements et tortures étaient à l'ordre du jour pour asseoir son pouvoir, tout comme les châtiments collectifs. Pour renforcer son pouvoir, il avait placé sa proche parenté aux postes clé. La population était étroitement surveillée et bien peu se risquaient à parler de politique. La production de pétrole fournit au régime de Kadhafi les moyens de

3

4

financer son puissant appareil sécuritaire. Par ailleurs, les exportations de pétrole vers l'Occident permettaient à Kadhafi d'importer tous les biens et services nécessaires à l'approvisionnement du pays.

Contradictions et arbitraire ont également caractérisé la politique extérieure de Kadhafi. Dans nombre d'Etats africains, son népotisme associé à son inconstance a éveillé la méfiance. Par contre, les relations des Etats occidentaux avec Kadhafi furent ambivalentes. Certes, l'Occident condamnait sa politique extérieure, mais lorsqu'il s'agissait d'entretenir des relations économiques ou de prévenir la migration illégale, les chefs de gouvernements occidentaux n'hésitaient pas à rendre visite à Kadhafi à Tripoli.

En Libye, les manifestations pacifiques et la répression sanglante acharnée du régime aboutirent rapidement à une guerre civile. La violence permanente exercée contre la population civile incita finalement l'OTAN à intervenir. Cette intervention fut couverte par un mandat de l'ONU. Elle permit aux rebelles, grâce à des frappes précises, de se défendre eux-mêmes contre les troupes de Kadhafi.

Au Yémen également, les protestations pacifiques furent brutalement réprimées. Le président Saleh lança ses tireurs d'élite contre les manifestants. Le pays fut très rapidement précipité dans une guerre civile. Lorsque des chefs des diverses ethnies, mais aussi des ministres et des généraux se soulevèrent contre le président Saleh, ce dernier se vit contraint de céder le pouvoir, par l'entremise du Conseil de coopération du golfe (CCG), à son vice-président Abed Rabbo Mansur Hadi. En dépit de sa déclaration de démission, Saleh continua cependant à prendre part à la vie politique, assurant son influence par le biais de son fils.

Longtemps, il a semblé que la Syrie ne serait pas touchée par la vague de protestation du monde arabe. Mais des jeunes qui écrivaient des mots d'ordre de la résistance égyptienne sur un mur furent arrêtés et torturés. Dans les faubourgs des grandes villes et dans les régions rurales économiquement défavorisés, la population descendit alors dans la rue.

Certes, le président Bachar Al-Assad fit certaines concessions et exprima sa volonté de procéder à des réformes. Mais ce furent de vaines promesses car il y eut peu de changements dans la vie quotidienne de la population. Le régime attisa les craintes au sein des minorités ethno-confessionnelles. La violence des forces de sûreté et de sécurité de l'Etat contre les manifestants persista. A fin 2011, de vastes zones du pays connaissaient des situations proches de la guerre civile.

La mouvance du printemps arabe en Tunisie et en Egypte finit par toucher aussi le Bahreïn, où eurent aussi lieu des manifestations. Des activistes occupèrent le rond-point de la Perle à Manama. Ce fut là le prélude au plus grand mouvement de protestation dans les pays du Golfe. Il fut porté par la majorité chiite qui constitue environ les deux tiers de la population du Bahreïn. Cependant des sunnites libéraux prirent également part aux protestations.

Après que quatre activistes furent tués lors de l'évacuation du rond-point de la Perle, le roi Hamad bin Isa Al Kalifa chargea le prince héritier Salman de mener des pourparlers avec les chiites de l'opposition. Les chiites exigeaient la fin de la discrimination, un droit de codécision au sein d'un gouvernement élu composé proportionnellement aux différents groupes de la population. Par le passé déjà, cette question avait soulevé des protestations. Des adversaires de cette ouverture politique appelèrent à l'intervention de troupes dans le pays. Ces troupes provenaient de divers pays du Golfe, principalement d'Arabie Saoudite. Alors que des forces de sécurité évacuaient à nouveau les manifestants du rond-point de la Perle en mars 2011, des centaines de civils furent arrêtés et systématiquement torturés dans les prisons. Sous la pression de l'opinion publique, le roi promis finalement d'entreprendre des réformes. L'intervention de Riad au Bahreïn peut être interprétée comme le début d'une contre-révolution arabe.

Deux courants issus du mouvement de protestation seront déterminants lors de l'édification d'un nouvel ordre en Afrique du Nord et au Moyen-Orient : le nationalisme et l'Islam. L'appel unificateur à la dignité, à la démocratie et au travail a tout d'abord conduit à la chute des dictateurs en Tunisie et en Egypte, mais en Libye, au Yémen, en Syrie et au Bahreïn, il a engendré des troubles et de la violence.

En Occident, les mouvements de protestation pacifiques ont d'abord été accueillis avec beaucoup de sympathie. L'appel à la liberté et à la démocratie touchait le noyau des principes politiques occidentaux. Mais bientôt émergea la crainte d'une immigration incontrôlée. L'Italie et Malte furent les deux Etats les plus touchés par le flux

5

1 Le « printemps arabe » a mis à l'épreuve la politique d'asile de l'Europe.
2 Martina Caroni (à gauche) présente à la conférence de presse les recommandations de la CFM sur les sans-papiers.
3 La CFM était représentée par Simone Prodolliet au Dialogue avec la population musulmane de la Confédération.
4 5 La migration « exposée » au Global Forum on Migration and Development à Genève.

de réfugiés provenant de la zone arabe. Pourtant, seules 50 000 des 800 000 personnes fuyant la Libye et la Tunisie cherchèrent refuge dans ces deux Etats. Les conséquences du « printemps arabe » déterminèrent alors les discussions en matière de politique migratoire en Europe.

Lorsque les premiers bateaux de migrants tunisiens et libyens accostèrent sur les rives de l'île italienne de Lampedusa, le Parlement italien sollicita immédiatement un soutien financier et technique auprès de l'UE. Aux yeux de l'Italie, tous les Etats-membres de l'UE devaient prendre en charge les requérants d'asile. Cette demande de l'Italie ne fut pas accueillie avec enthousiasme, loin de là. Plusieurs Etats argumentèrent que le nombre de réfugiés était tellement insignifiant qu'il ne valait pas la peine de mettre en place des mesures communes. D'autres argumentèrent qu'il n'était guère judicieux que l'Italie demande un soutien de la part des autres Etats-membres de l'UE. Enfin, l'Italie avait fait la cour au dictateur libyen Mouammar Kadhafi durant des années et l'avait payé pour qu'il empêche l'immigration d'Afrique du Nord et du Subsahara vers l'Italie.

L'Italie réagit au manque de soutien de la part de l'UE en accordant des autorisations de se déplacer librement en Europe à quelque 22 000 migrants tunisiens. Cette mesure incita le gouvernement Sarkozy à verrouiller immédiatement la frontière franco-italienne et à effectuer des contrôles systématiques de personnes dans les trains.

Ces discordes entre voisins et membres de l'UE ouvrirent un débat fondamental au sujet de la collaboration dans le cadre de l'accord de Schengen. Il s'agissait aussi de déterminer quand un Etat-membre devait être autorisé à effectuer des contrôles de frontières internes.

Tandis que des bateaux débordant d'immigrés continuaient d'accoster jour après jour sur les rives de Lampedusa, l'Europe continuait à se débattre pour mettre sur pied une politique commune en matière d'asile. Au sein de l'UE, des requérants d'asile continuent à être traités différemment d'un Etat à l'autre. En effet, les perspectives d'obtenir une protection dépendent grandement de l'Etat-membre qui examine la demande d'asile. En pleine crise du « printemps arabe » Cecilia Malström, commissaire de l'UE, s'exprima ainsi : « Nous avons besoin d'une procédure d'asile efficace et juste à l'échelon de toute l'UE ainsi que de prestations équitables et comparables lors de l'admission de requérants d'asile. Les standards dont nous convenons au niveau européen devraient être clairs, simples, et efficients quant aux coûts. L'UE doit défendre ses propres valeurs et accorder sa protection à ceux qui se réfugient chez nous pour échapper aux persécutions et à la guerre ».

La réaction de l'Europe aux événements du monde arabe a clairement révélé combien la confiance des Etats membres de l'UE est chancelante. Il existe un fort scepticisme face à l'efficacité de l'UE en matière d'immigration et de politique d'asile. Au sein de l'UE, le printemps arabe a mis au jour les lignes de conflit concernant les questions d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures. La méfiance s'est également manifestée dans l'espace de Schengen, où la circulation des personnes est possible dans les 25 Etats signataires pour les ressortissants d'Etats tiers, ceci grâce au visa Schengen.

Procédure Dublin

L'accord de Dublin fait partie intégrante des accords bilatéraux II. La coopération Dublin se fonde sur le principe que chaque demande d'asile intervenue dans l'espace Dublin soit aussi effectivement examinée et que seul un Etat-membre est compétent pour traiter et éventuellement répondre favorablement à une demande d'asile. S'il est établi qu'un requérant d'asile a déjà demandé l'asile dans un autre Etat-membre, ce requérant peut être renvoyé dans cet Etat. Lors du déroulement de la procédure, c'est le droit national de l'Etat Dublin compétent qui s'applique.

En 2011, il y a eu en Suisse 10 958 cas « Dublin ». Dans le cadre de la procédure Dublin, 9347 personnes ont été reconduites dans le pays européen où elles ont déposé leur demande (1557 Nigériens et 2028 Tunisiens). A son tour, la Suisse a été priée dans 1611 cas de reprendre des personnes dans le cadre de la procédure Dublin.

1 Les affiches sur «l'immigration de masse» couvraient l'espace public durant des semaines (Photo Keystone).
2 La création de places d'apprentissage a aussi été débattue à la Rencontre des commissions des étrangers et de l'intégration.
3 A la Semaine des religions à St. Margrethen ont eu lieu d'importantes rencontres.
4 La Cheffe du Secrétariat de la CFM Simone Prodolliet à une interview vidéo.
5 Le membre de la CFM Simon Röthlisberger et Susin Park du Bureau du HCR pour la Suisse en pleine discussion.
6 Intermezzo à la Journée 2011 de la CFM sur le thème Fédéralisme : I Pelati Delicati.
7 Francis Matthey et Martina Caroni devant les médias.

Le thème « Immigration » a été au cœur de presque tous les débats politiques. Qu'il s'agisse de trafic routier, d'aménagement du territoire, du marché du logement ou du travail ou encore des infrastructures, la même question revenait toujours sur le tapis : « Combien d'étrangers la Suisse peut-elle supporter ? »

1

2

3

La thématique de la migration a largement dominé les débats publics et a souvent aussi occupé une grande place à l'approche des élections au Parlement. Une enquête publiée au printemps, à laquelle participèrent quelque 1200 personnes ainsi que 400 dirigeants, résuma comment la population suisse voyait l'avenir démographique du pays. Le questionnaire accordait une importance particulière à la question de l'immigration.

Un journal de Suisse romande commentait ainsi les résultats du sondage de l'institut de recherche M.I.S. Trend : la majorité pense que les Suisses sont fiers du succès économique de leur pays et est consciente que ce succès est notamment imputable à l'immigration dans notre pays. L'on a décelé des problèmes relatifs à un manque de préparation à une croissance rapide et continue – notamment en termes d'infrastructures et d'aménagement du territoire. En Suisse alémanique, la tonalité était différente. En effet, la plupart des comptes-rendus regroupaient les résultats du sondage sous des titres tels que : « Les Suisses aimeraient limiter l'immigration » ou « L'acceptation de l'immigration atteint ses limites ».

Cet exemple est symptomatique de ce qui se dit depuis un certain temps au sujet de la migration. Mais vouloir lier les différences de point de vue illustrées par cet exemple au contexte du « Röstigraben » constituerait un raccourci un peu sommaire. Certes, on constate régulièrement que la « question des étrangers » est considérée de manière beaucoup plus détendue en Suisse romande qu'en Suisse alémanique (et au Tessin), et que l'approche des questions de politique sociétale est généralement différente. Cependant, si l'on considère l'attitude de la population vis-à-vis des immigrés lors des votations concernant la politique des étrangers, on constate que le scepticisme face aux migrants est plus prononcé là où il y a peu de contacts entre autochtones et immigrés. Cela vaut pour l'ensemble de la Suisse.

Le scepticisme face aux immigrés, qui se manifeste en particulier en Suisse alémanique, a été exploité par l'UDC puisqu'elle a lancé, à fin juillet, l'initiative populaire « contre l'immigration massive d'étrangers et de requérants d'asile ». De par ses affiches agressives, cette initiative a visuellement dominé la campagne qui a précédé les élections au Parlement. Les résultats des élections indiquent cependant clairement que les candidats n'avaient pas grand-chose à gagner de ce type d'insinuations.

« Réaliser l'égalité des chances », « Tenir compte de la diversité », « Exploiter les potentiels », « Exiger la responsabilité individuelle », ce sont là les quatre principes fondamentaux sur lesquels la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes sont tombés d'accord en ce qui concerne une politique d'intégration commune. Le 12 mai, à l'invitation de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), 250 décideurs d'institutions tant étatiques que non-étatiques se sont rencontrés à Soleure à l'occasion de la deuxième Conférence nationale sur l'intégration en vue de discuter des défis actuels en matière de politique de l'intégration.

Quatre personnalités ont commenté les quatre principes fondamentaux : Guy Morin, président de la CTA et président du Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville ; Pascal Broulis, président de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et président du Conseil d'Etat du canton de Vaud ; Corine Mauch, membre du Comité de l'Union des villes suisse (UVS) et présidente du Conseil municipal de la ville de Zurich, ainsi que Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale. La Cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) s'est exprimée sur le principe « Exiger la responsabilité individuelle » : le fait que les intéressés assument leur responsabilité est une des raisons pour lesquelles, en Suisse, l'intégration est largement couronnée de succès. Toutefois, tous ne sont pas encore conscients de la nécessité de leurs propres prestations. C'est pourquoi, à l'avenir, tous les intéressés doivent être davantage mis à contribution, les conditions cadre devront être formulées de manière plus claire et les dispositions légales deviendront, elles aussi, plus contraignantes. Simonetta Sommaruga a par ailleurs annoncé qu'elle porterait devant le Conseil fédéral, encore en 2011, un projet de révision des dispositions légales actuelles en matière d'intégration.

Le conseiller aux Etats Hannes Germann, président de l'Association des communes suisses, qui a clôturé la conférence au nom de la CTA, a tiré un bilan positif de cet événement. Il est réjouissant que le Conseil fédéral, les gouvernements cantonaux ainsi que l'exécutif des villes et des communes se soient mis d'accord, dans le cadre de la CTA, au sujet d'une stratégie commune visant à renforcer la politique

4

5

suisse en matière d'intégration. Il existe à tous les niveaux la volonté de contribuer à la mise en œuvre de ladite stratégie. La Confédération et les cantons ont renforcé leur soutien à l'encouragement de l'intégration sur le plan communal, sans limiter leur flexibilité et leur marge de manœuvre. C'est en effet sur place, dans les communes et les villes, que l'intégration a lieu. Elles savent où il y a une nécessité d'agir dans le domaine de l'intégration. Une politique réussie en matière d'intégration, qui se reflète dans la cohésion sociale et la prospérité du pays, nécessite cependant l'étroite collaboration des trois niveaux politiques étatiques. Les quatre principes fondamentaux énoncés constituent l'assise permettant de mettre en œuvre avec succès les processus d'intégration. Hannes Germann a conclu ainsi son allocution : « Quatre principes pour le bénéfice de tous. Alors, PUISSANCE 4 ! ».

Les bouleversements au sein des pays arabes ont aussi eu des effets sur les mouvements migratoires en Suisse. En février, un comité d'experts élargi a été institué « Procédure d'asile et hébergement » composé de représentants de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), ainsi que de représentants des autorités fédérales, à savoir, l'Office fédéral des migrations (ODM), le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) ainsi que le Corps des gardes-frontière (Cgfr). Ce comité d'experts a analysé la situation au fur et à mesure et s'est également penché sur des questions d'hébergement de requérants d'asile.

Alors que, dans les premiers mois de l'année, on n'a guère constaté l'augmentation prévue des demandes d'asile, leur nombre a augmenté de manière perceptible au cours du mois de mai. En effet, en mai 2011, 2254 demandes d'asile ont été déposées, ce qui représente une augmentation de 51 pourcent par rapport au mois précédent. En raison de la situation peu sûre en Libye et dans d'autres pays d'Afrique du Nord, la pression migratoire en provenance de ces régions est restée forte, ce qui se reflète dans le nombre de demandes d'asile. La Confédération et les cantons ont principalement dû relever le défi de trouver des lieux d'hébergement supplémentaires pour les requérants d'asile. Comparativement à l'année précédente, le nombre de demandes d'asile a augmenté de 45 pourcent, à savoir à 22 551 demandes. Il s'agit du plus grand nombre de demandes depuis 2002. Les requérants d'asile provenaient principalement d'Erythrée avec 3356 demandes, de Tunisie avec 2574 demandes et du Nigéria avec 1895 demandes.

Dans le contexte de l'hébergement, le fait que les structures en matière d'asile aient été réduites à 10 000 demandes par année sous l'ère de Christoph Blocher a créé des difficultés. Au cours du second semestre de l'année 2011, de grands efforts ont été entrepris pour créer des lieux d'hébergements supplémentaires dans les cantons et les communes. En de nombreux lieux, cela a provoqué du mécontentement et des controverses au sein de la population des communes concernées.

Au cours de l'année passée en revue, le Département fédéral de justice et police s'est penché sur plusieurs projets de loi : il a présenté un projet en vue de la révision totale de la loi sur la nationalité de 1952, a mis en consultation une révision partielle de la loi sur les étrangers, s'est occupé de la mise en œuvre légale de l'initiative sur le renvoi et a adopté un message complémentaire sur la révision en cours de la loi sur l'asile.

En mars, le Conseil fédéral adopta le message relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la nationalité. Fondamentalement, selon l'esprit de ce projet de loi, seuls des étrangers « intégrés avec succès » pourront obtenir la nationalité suisse. Par ailleurs, à l'avenir seules les personnes au bénéfice d'une autorisation d'établissement, autrement dit d'un « permis C » pourront requérir la nationalité suisse. Ils devront remplir toute une série d'autres conditions que le législateur mentionne de manière explicite, notamment le respect des valeurs ancrées dans la Constitution fédérale, l'aptitude à communiquer dans une langue nationale, la volonté de participer à la vie économique de notre pays ou d'acquérir une formation. Le projet de loi prévoit aussi que les personnes bien intégrées pourront être naturalisées déjà après huit ans de domiciliation en Suisse. Par ailleurs, après un changement de domicile, les délais de domiciliation cantonaux et communaux ne seront plus que de trois ans.

Le 19 mai, la Commission des institutions politiques du Conseil national a toutefois décidé de ne pas entrer en matière: pour la gauche, ce projet de révision de loi n'allait pas assez loin; pour la droite, il allait trop loin. Il a été

6

7

décidé d'ajourner à l'année 2012 les débats sur cette affaire aux Chambres fédérales.

Le 23 novembre, le Conseil fédéral a adopté une autre révision de loi de grande ampleur. Selon le communiqué de presse, le Conseil fédéral veut aménager le droit sur l'intégration de manière plus contraignante pour tous. A cet effet, il a ouvert des procédures de consultation sur la révision de la loi sur les étrangers ainsi que sur cinq lois dont la compétence est du ressort de la Confédération. Les adaptations prévues constituent ainsi une part fondamentale du plan d'intégration adopté en février déjà par le Conseil fédéral. La Confédération et les cantons devront axer l'encouragement de l'intégration sur des objectifs communs et augmenter les moyens financiers à quelque 40 millions de francs. De plus, le dialogue sur l'intégration avec tous les partenaires importants devra être intensifié.

A l'avenir, l'inscription à un cours de langue ou l'authentification des connaissances d'une langue nationale constitueront une condition sine qua non pour que les membres de la famille des ressortissants d'Etats tiers puissent bénéficier du regroupement familial en Suisse. Cette règle s'appliquera indistinctement aux conjoints de ressortissants suisses que de personnes provenant d'Etats tiers au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement. Le projet de loi définit également les critères selon lesquels les autorités évaluent l'intégration d'un étranger. D'autres propositions concernent l'information initiale pour tous les nouveaux venus et ce à l'échelon national, la conclusion obligatoire de conventions d'intégration pour les personnes « à risque » en matière d'intégration ainsi qu'une contribution des employeurs en faveur de l'intégration. La procédure de consultation s'achèvera le 23 mars 2012.

En vue de mettre en œuvre l'initiative « Pour le renvoi des étrangers criminels », la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a institué un groupe de travail sous l'égide d'Heinrich Koller, ancien directeur de l'Office fédéral de la justice. Le groupe de travail a remis son rapport au Conseil fédéral à fin juin. Ce rapport comporte quatre variantes. La majorité des membres a attaché beaucoup d'importance à ce que les principes fondamentaux de la Constitution fédérale et du droit international soient respectés dans la mise en œuvre de cette initiative. Elle a par conséquent rejeté la variante des auteurs de l'initiative. Le groupe de travail a recommandé de poursuivre les travaux sur la base des autres variantes élaborées par la majorité du groupe de travail. Les représentants du Comité d'initiative estiment que cela constitue un affaiblissement de la mesure plus sévère voulue par la Constitution fédérale concernant la pratique en matière de renvois.

Selon le message complémentaire portant sur la révision en cours de la loi sur l'asile, qui a été adopté le 23 septembre, le Conseil fédéral souhaite augmenter l'efficience du déroulement des opérations en la matière et accélérer ponctuellement la procédure d'asile par le biais de mesures réalisables à court terme. Le Conseil fédéral a donc proposé de créer une phase préparatoire précédant la procédure d'asile proprement dite et de faire effectuer les investigations médicales chez les personnes faisant l'objet d'une procédure d'asile qui présentent des problèmes de santé dans les centres d'accueil et de procédure existants. Il a aussi décidé de l'amélioration de certains points de la protection juridique pour augmenter la qualité des demandes des requérants d'asile. Par ailleurs, des échanges d'informations réguliers entre le DFJP et le Tribunal administratif fédéral devraient avoir lieu en vue de simplifier et de coordonner mutuellement les déroulements administratifs.

« C’est différent d’un canton à l’autre ! » C’est ce qu’on entend de toutes parts s’agissant de l’application des dispositions légales concernant les étrangers. Les effets du système fédéraliste sur la pratique dans les cantons ont constitué l’un des points forts thématiques sur lesquels la CFM s’est penchée en 2011. La Commission a par ailleurs abordé des questions d’actualité concernant la naturalisation, l’intégration et l’asile.

1

2

3

Déjà lors de la désignation des points forts thématiques pour la période législative 2008 – 2011, la CFM avait décidé de mettre en exergue les effets du fédéralisme sur la politique en matière de migration et d'intégration. Cette décision a été motivée par la loi fédérale sur les étrangers qui avait été acceptée en votation populaire en 2006 et qui est en vigueur depuis le 1er janvier 2008. A l'époque, juste après la votation, la Commission qui a précédé la CFM, à savoir la Commission fédérale des étrangers CFE, avait attiré l'attention sur le fait que « dans l'intérêt de l'égalité des chances, il conviendrait de faire des efforts en vue d'une harmonisation de l'application de la notion de l'intégration dans les cantons. »

Le fédéralisme constitue la structure fondamentale de l'Etat suisse. Sur leur territoire, les cantons fixent eux-mêmes les règles dans des domaines importants en matière de cohabitation. Et même dans les domaines pour lesquels la Confédération est compétente, la plupart du temps celle-ci est tributaire des cantons pour la mise en œuvre des dispositions fédérales. Et finalement, ce sont les communes qui doivent se charger d'exécuter les décisions des deux échelons supérieurs – ou comme l'a dit le syndic de Poschiavo lors de la Conférence sur le fédéralisme à Mendrisio : « C'est nous, finalement, qui sommes pris à la gorge. »

Le fédéralisme est une forme d'organisation exigeante mais – vraisemblablement – pas la plus efficiente. Ceci vaut également pour les questions de migration. Que ce soit la durée de séjour exigée pour la naturalisation, pour l'octroi du regroupement familial ou pour la demande de cas de rigueur d'un sans-papiers, tout dépend en grande partie du canton de domicile. L'égalité des chances est-elle alors garantie ? Et est-il opportun, à l'époque de la libre circulation des personnes et de l'espace Schengen, que les frontières cantonales semblent parfois infranchissables pour un groupe de résidents étrangers ?

Afin de clarifier cette question et bien d'autres, la CFM a commis une étude et a invité des auteurs à rédiger des articles dans les domaines de leur choix pour qu'ils paraissent dans le numéro de « terra cognita » consacré au fédéralisme. La CFM a aussi mis sur pied sa Journée annuelle, au cours de laquelle il y eut des débats en vue d'élucider si le fédéralisme était un bienfait ou, au contraire, un danger pour la politique en matière de migration. Comme il fallait s'y attendre, les réponses différaient selon les points de vue : de l'avis de la Confédération, il conviendrait de saluer les règlements harmonisés, si ce n'est déjà pour une question d'égalité des chances. De la perspective des cantons, il ressort de l'étude qu'un système fédéraliste pourrait être dans l'intérêt tant des cantons qui souhaitent tester de nouvelles manières de procéder que de ceux qui veulent maintenir une pratique qui a fait ses preuves. Ladite étude thématise par ailleurs le rôle des villes, qui jouent souvent un rôle de moteur pour l'innovation dans le contexte de l'intégration, ceci du fait qu'elles sont les premières à être confrontées aux changements.

A l'occasion de la Journée internationale des migrants de l'ONU du 18 décembre, la CFM a présenté l'étude « Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme : La politique de migration dans les cantons ». La Commission souhaitait connaître plus précisément la pratique des cantons dans les champs d'action concrets concernant la mise en oeuvre des dispositions du droit des étrangers, que ce soit en termes de naturalisation, de séjour de longue durée, d'admission (regroupement familial et migration du travail), d'asile ou de réglementation des cas de rigueur. La CFM désirait en particulier savoir comment les cantons gèrent le « pouvoir d'appréciation » dont ils disposent, quelles sont les chances qui en découlent et quels risques y sont liés.

Comme le faisait remarquer les auteurs de l'étude, les expériences et besoins différents des cantons mènent naturellement à des méthodes différentes dans la pratique. Les cantons ont une certaine liberté d'agir – et s'en servent. Il est intéressant de noter que la région linguistique n'est pas le seul facteur qui détermine la politique appliquée – libérale ou plutôt restrictive. Ainsi que le mettent en évidence les auteurs de l'étude, l'élément central est le degré d'urbanité. Dans les cantons à caractère urbain, où la part d'étrangers est nettement plus élevée, on constate une attitude plus libérale. En d'autres termes : là où résident davantage de personnes d'origine étrangère et où il existe plus de contacts entre les populations autochtone et immigrée, on tend à appliquer les dispositions en matière de droit des étrangers de manière plus libérale. Les auteurs de l'étude ont mis en évidence que les autorités agissent dans le sens de la population autochtone ; ainsi, dans le cas d'une mise en œuvre plus libérale des dispositions légales, on peut en déduire que la population tend à adopter une attitude plutôt positive face à la migration. La CFM continuera de se pencher sur les résultats de l'étude et les prendra en considération lorsqu'elle devra se prononcer au sujet de la révision de la loi sur les étrangers et l'intégration.

1 Dans le projet Periurban du Chablais une variante régionale du jeu Helvetiq a été inventée.
2 Débat au podium à la Rencontre des commissions à Zurich.
3 La Présidente de la Ville Corine Mauch à la Journée à Zurich.
4 Anne Rüffer du Conseil des étrangers de Zurich et Elsbeth Steiner de la CFM dirigent la rencontre des commissions.
5 La Conseillère communale bernoise Edith Olibet à la Journée de la CFM sur le fédéralisme exige plus de droits pour les villes.
6 Le membre de la Commission de longue date Walter Schmid à sa dernière séance de la CFM.

En 2011 également, la Commission s'est réunie lors de cinq journées au cours desquelles elle s'est prononcée au sujet de questions d'actualité en matière de politique de migration et s'est penchée sur les points forts thématiques qu'elle a elle-même choisis.

1 Comme elle l'avait fait en 2010, la Commission a aussi observé, pour l'année 2011 passée sous revue, que le grand public manifeste un scepticisme croissant face aux immigrés. Elle attribue cela, d'une part, aux élections au Parlement prévues pour l'automne et à la campagne électorale qui y est liée, mais constate aussi, d'autre part, qu'on rend à tort la population étrangère responsable de nombre de défis à relever en matière de politique sociétale, tels que l'augmentation des prix sur le marché du logement dans les centres des villes ou des questions non résolues concernant la politique de l'environnement.

La CFM a abordé cette thématique à l'occasion de plusieurs discussions, qui ont apporté des éléments permettant de comprendre les craintes de la population suisse. Elle a par ailleurs constaté que nombre des inquiétudes exprimées sont quelque peu très rapidement mises en relation avec la présence d'immigrés.

Les problèmes qui découlent de la croissance dépendent aussi de la thématique de migration – mais pas uniquement. Les questions qui se posent ici doivent être traitées dans le contexte de la politique d'aménagement du territoire, de la création d'infrastructures, des transports et du logement. Le sujet de la « menace de l'environnement » corrélé à la croissance doit aussi être abordé au sein des champs politiques cités.

Ainsi, il est un fait que la Suisse profite des paiements des travailleurs étrangers versés à ses assurances sociales. Le Département fédéral de l'intérieur a calculé que, sans l'immigration, l'AVS serait déficitaire depuis 1992. En outre, l'immigration ralentit le vieillissement démographique, qui serait plus rapide s'il n'y avait que des Suisses vivant dans notre pays. Cependant, il faut bien se dire qu'à long terme, la migration à elle seule ne suffira pas à freiner le vieillissement de la population. Ici aussi, il conviendra de trouver des approches nouvelles pour assurer la sécurité sociale.

De plus, l'on peut dire que l'économie suisse ne pourrait pas prospérer sans les travailleurs étrangers. Sans eux, une grande partie du secteur des services et du secteur industriel s'effondrerait. Les grands groupes ne sont pas les seuls à avoir besoin de personnel spécialisé venant de l'étranger. Pour 80 pourcent des PME, le défi majeur consiste actuellement à recruter du personnel bénéficiant d'une bonne formation. Pendant la phase préparatoire des votes sur la libre circulation des personnes, la CFM n'a cessé de souligner que les mesures d'accompagnement constituaient un élément indispensable de l'ouverture vis-à-vis des pays de l'UE. Les efforts en ce sens doivent se faire non seulement dans l'intérêt des employés, mais aussi dans celui de l'économie et des entreprises.

Enfin, l'on souligne que la Suisse est un modèle de succès en termes d'intégration, même si d'aucuns ont un avis différent. Il y a néanmoins dans ce champ politique des questions ouvertes qui ne peuvent pas trouver de réponses définitives, par exemple : comment les institutions doivent-elles s'organiser pour que notre société accepte sa nécessaire pluralité ? Il conviendrait de pousser la réflexion afin de déterminer comment les habitants de ce pays pourraient se sentir citoyens actifs et s'engager en tant que tels – indépendamment de leur passeport –, comment ils pourraient œuvrer en toute responsabilité pour contribuer à perpétuer la pluralité de la société suisse.

2 En 2011, davantage que les années précédentes, la Commission a traité de questions de politique internationale en matière de migration. Au début de l'année, Francis Matthey, président de la Commission, et Simone Prodolliet, cheffe du secrétariat de la CFM, se sont rendus à Bruxelles et à Strasbourg où ils ont rencontré de nombreuses personnes qui s'occupent de politique en matière de migration. A l'automne, la CFM a accueilli des délégations d'Amnesty International et de l'OSCE : ces rencontres avaient pour objet la situation des minorités religieuses en Suisse. A fin novembre ont eu lieu à Genève les Civil Society Days du Global Forum on Migration and Development, lors desquels les 200 délégués provenant du monde entier ont abordé un large éventail de questions.

Pour la CFM, les visites à Bruxelles et à Strasbourg ont été particulièrement édifiantes. Les conclusions suivantes ont été tirées de discussions avec des représentants des autorités de l'UE et des députés du Parlement de l'UE :

- La Suisse est incontestablement perçue comme une partie de l'Europe.
- L'UE a une autre perspective sur la migration : on y différencie les citoyens de l'UE mobiles des personnes

4

5

6

migrantes qui ne sont pas des ressortissants d'Etats faisant partie de l'UE. On ne considère comme « étrangers » que des personnes extérieures à l'UE.
- La libre circulation des personnes, en tant qu'élément important de la politique de l'UE et en tant que fondement de la cohésion au sein de l'UE, n'est pas remise en question.
- La mobilité des citoyens de l'UE se maintient dans certaines limites et n'augmente que lentement.
- L'intégration européenne est largement couronnée de succès.
- L'immigration de ressortissants d'Etats ne faisant pas partie de l'UE a tendance à augmenter.
- La migration vers l'UE de ressortissants d'Etats tiers est importante pour combler les besoins de l'économie (et pallier le vieillissement démographique).
- Il n'existe pas de vision commune en matière de politique d'intégration.
- Il serait par principe nécessaire que les citoyens des Etats-membres de l'UE, eux aussi, puissent participer à des mesures d'intégration, même si l'on ne peut les y contraindre.
- Le système dit de Dublin s'avère insuffisant en période de crise. En particulier, les Etats ayant de vastes frontières extérieures subissent des mouvements migratoires disproportionnés.

3 La fin de l'année 2011 marque également la fin de la période législative 2008 – 2011. Onze des trente membres ont dû se retirer en raison de la limitation de leur mandat à trois périodes législatives. Certains ont renoncé à se faire réélire pour une nouvelle période législative en raison de leurs charges professionnelles ou pour cause d'âge. Ainsi, le président Francis Matthey, qui était entré en fonction en 2002 et a assumé la présidence durant une décennie, a lui aussi souhaité se démettre de ses fonctions.

Lors de la dernière séance, en décembre, les membres de la Commission ont procédé à une rétrospective de la première période législative de la Commission fédérale pour les questions de migration, dont la fusion est intervenue en 2008. Ils ont émis des avis très positifs quant au travail accompli au cours des quatre dernières années et se sont montrés satisfaits que la nouvelle Commission ait réussi à poser des accents pour tous les domaines thématiques de la politique de migration qui lui ont été dévolus. Ils estiment cependant qu'il est quelque peu décevant que les études et publications élaborées avec soin, les recommandations et les propositions de la Commission n'aient souvent pas trouvé d'écho dans les médias. Mais, en même temps, ils relèvent qu'il ne saurait être de l'intérêt de la Commission d'être au premier chef remarquée par les différents médias. A leurs yeux, il est en effet bien plus important de contribuer, par le biais d'un travail de fond sérieux, à relever les défis que pose la politique migratoire en étant axé sur les solutions et de collaborer avec les acteurs en la matière. De l'avis de la Commission, c'est sa crédibilité qui est importante et elle repose sur un travail de fond axé sur les faits et sur des argumentations concrètes.

Lors de la cérémonie organisée pour le départ de Francis Matthey, à laquelle furent invités de nombreux hôtes de l'administration, de la société civile, de la recherche et de la pratique en matière de migration, un hommage a été rendu à l'engagement inlassable du président. L'événement ne fut pas seulement l'occasion d'une rétrospective de tout ce qu'a accompli Francis Matthey au cours de ses dix ans d'activité au sein de la Commission, mais aussi d'échanges et de rencontres d'amis de longue date.

Les nouveaux membres de la Commission dès 2012

En 2012 débute une nouvelle période législative. Plusieurs membres n'ont pas été réélus en raison de limitation de la durée de fonction. Le Conseil fédéral a nommé en novembre 2011 les nouveaux membres de la CFM :

Walter Leimgruber, Institut d'anthropologie culturelle et d'ethnologie européenne de l'Université de Bâle, *Président*
Etienne Piguet, Université de Neuchâtel, Institut de géographie, Neuchâtel, *Vice-Président*

Andrea Banfi, Sociologue, Commune de Chiasso
Rahel Frey, Secrétariat général de la Conférence des directeurs de l'instruction publique CDIP, Berne
Radouan Jelassi, Imam, Communauté musulmane du Tessin, Viganello
Inés Mateos, Bureau de l'égalité de la Ville de Bâle
Peter Neuhaus, Union suisse des arts et métiers USAM, Berne
Emine Sariaslan, Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants FIMM, Berne
Marco Schmid, Conférence des évêques suisses, migratio, Fribourg
Daniela Sebeledi, Conférence des Services spécialisés dans l'intégration COSI, Genève
Iris Seidler-Garot, Zurich

1 Katharina Staeger du projet Toolbox à l'échange d'expériences sur le programme Periurban.
2 Ruth Thennenbaum de la CFM et Martin Staub responsable du projet « Glarus Süd sind wir ».
3 Des responsables de tous les projets Periurban échangent leurs expériences à Walzenhausen.

Dans le domaine des projets-modèles, l'exercice passé sous revue a été caractérisé par la planification des prochaines quatre années et par la poursuite du développement des programmes.

En 2011, tant le thème central « Citoyenneté » que les programmes « Periurban » (régions rurales) et « projets urbains » (développement de quartiers) ont été reconduits pour les quatre prochaines années. Pour les domaines «Periurban» et «Citoyenneté», seule la CFM est responsable.

Le programme « projets urbains » sera mis en œuvre conjointement avec l'Office fédéral du développement territorial (ARE), l'Office fédéral du logement (OFL) et le Service de lutte contre le racisme (SLR). La nouvelle mise au concours a incité 22 villes à présenter une demande. Les villes requérantes devaient démontrer quels défis méthodologiques et professionnels elles entendaient relever dans le cadre du développement de quartiers. Il convient aussi de relever que les demandes étaient d'excellente qualité. Vu les ressources limitées en finances et en personnel, il ne fut malheureusement possible de n'intégrer que 10 projets au programme, dont 5 projets en cours et 5 nouveaux.

L'objectif stratégique du programme « projets urbains » est d'améliorer de manière durable la cohabitation dans le quartier, d'y augmenter la qualité de vie et d'y promouvoir l'intégration sociale. Le programme sert au premier chef à tester des instruments méthodiques et des façons de procéder en vue d'optimiser la collaboration au sein de divers secteurs et échelons politiques ainsi que d'intégrer les acteurs de la société civile et la population du quartier dans les processus et de les faire participer au développement.

Dans l'ébauche du programme, cette manière de procéder coordonnée et interdisciplinaire revêt un caractère de modèle. Ainsi, par exemple, le réaménagement d'un lotissement ou d'un quartier peut engendrer des conflits d'intérêt et des effets d'exclusion. Il est dès lors nécessaire d'adopter une approche qui permette d'aborder les défis sociaux qui se font jour, de tenir compte des exigences en matière d'aménagement du territoire et d'infrastructures et d'intégrer les habitants du quartier à la recherche de solutions. La plupart du temps, de tels processus sont complexes et nécessitent que l'on dispose de suffisamment de temps. Le programme doit ainsi apporter les « coups de pouce » nécessaires et évaluer systématiquement les expériences faites.

Le programme d'encouragement à la cohabitation dans l'espace périurbain intitulé « Periurban » est également poursuivi. En 2011, une mise au concours a également été adressée aux communes de 15 régions. Dans ce programme, contrairement aux processus de développement de quartiers, il s'agit de développer la pratique dans le domaine de l'intégration et de la cohésion sociale à un niveau régional, à savoir dans les régions rurales, respectivement périurbaines. Et, pour les communes et régions, cela constitue encore et toujours un grand défi, tant sur le plan de l'organisation que du contenu.

Pour les quatre prochaines années, la CFM aimerait donc obtenir les effets suivants par le biais du programme « Periurban ».

- Assurer l'accès de la population nouvellement arrivée aux offres des structures ordinaires.
- Eliminer les obstacles structurels et prendre des mesures pour prévenir la discrimination.
- Améliorer le degré d'information des différents groupes cible (autorités, personnes nouvellement arrivées, résidants) concernant les besoins respectifs, les modes de vie, etc.
- Assumer la participation de tous les groupes de la population à la vie publique et aux processus décisionnels.
- Engager et tester les initiatives modèles en matière de travail d'intégration et de cohabitation à l'échelon régional dans les régions périurbaines qui correspondent à un besoin.
- Donner à la région des outils et des structures pour favoriser les développements régionaux dans le

1

2

3

domaine de la cohabitation et de l'intégration sociale. Ceux-ci sont fournis par les autorités locales.
- Créer les conditions permettant aux acteurs locaux et aux gestionnaires de projets d'être aptes à concevoir des mesures propres à améliorer la cohabitation et l'intégration sociale, à les mettre en œuvre et à évaluer leur efficacité.

8 projets émanant des régions du Chablais, du Fricktal, du Freiamt, de Glaris Sud, de la vallée du Rhin saint-galloise, du Valais central, du Val-de-Travers et de la région de Weinfelden œuvreront à ces thèmes au cours de ces quatre prochaines années. Le programme offre un soutien par le biais d'un accompagnement, d'un échange d'expériences, de formation, etc. Les expériences réalisées au cours de la première phase, mais aussi durant la nouvelle période législative, sont collectées et rendues accessibles.

A côté des activités ordinaires, les travaux de la Commission concernant la poursuite du programme «Periurban» 2011 ont été caractérisés par le développement et le lancement d'une nouvelle mise au concours, l'examen des demandes et les négociations avec les organismes responsables.

La CFM souhaite que, si possible, tous les habitants de notre pays puissent participer à des processus de formation de l'opinion et à des processus décisionnels. C'est pourquoi, sous l'appellation «Citoyenneté» et durant la prochaine législature, seront soutenus des projets

- qui s'inscrivent dans la thématique de la participation politique;
- qui tendent à améliorer la participation au sein de la vie publique;
- qui explorent de nouvelles voies de participation dans les processus décisionnels.

Le concours d'idées, issu de Migros Pour-cent culturel, en vue d'augmenter la participation dans la collectivité et d'améliorer la qualité dans la cohabitation interculturelle permet de s'investir dans des possibilités même très basiques et fondées sur le bénévolat. Au nombre des tâches principales assumées par la Commission au cours de l'exercice passé sous revue, citons la conception – en matière de contenu et de forme – de la mise au concours et des instruments de travail de «Citoyenneté» ainsi que le développement de la coopération avec Migros Pour-cent culturel et le lancement de «contakt-citoyenneté».

Bien entendu, la Commission n'a pas perdu de vue l'accompagnement et le traitement des projets en cours ni l'examen des rapports et des décomptes, car sa devise est depuis longtemps: «Il y a beaucoup à faire – mettons la main à la pâte!»

L'encouragement de l'intégration CFM 2011 en chiffres

Demandes traitées	22	Contributions approuvées	Fr. 1 262 000.–
Projets approuvés	13	Moyenne de la contribution	Fr. 97 077.–
Demandes préalables	15		
Poursuite de projets des années précédentes	18		
Projets achevés	16		

1 2 Thomas Facchinetti, Neuchâtel, remet le diplôme à son team.
3 Valérie Kernen, Responsable de l'excellent projet « Vivre ici en venant d'ailleurs ».
4 Karl Grunder de Stans remercie le jury pour la distinction.

Projets

Période	Montant	Canton	Nom du projet	Organe responsable
Citoyenneté				
2011 – 2012	45 000	CH	Participer - Mentoring politique pour femmes migrantes	cfd – L'ONG féministe pour la paix
2010 – 2011	170 000	CH	Projet Forum 2010 – 2011	FIMM - Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants
2011 – 2013	306 000	CH	Programme contakt-citoyenneté.ch	CFM et Migros Pourcent culturel
2011	20 000	CH	Diaspora et promotion de la paix	CAUX – initiatives et changements
2011 – 2012	100 000	LU	Citoyenneté: Umsetzung Teil-haben statt Geteilt-sein	Hochschule Luzern - Soziale Arbeit Institut für Soziokulturelle Entwicklung
2011 – 2015	56 000	CH	Exil-Citoyenneté. Repenser l'exil pour être citoyen lucide	Collège International de Philosophie, Programme Exil Citoyenneté
2011 – 2012	90 000	VD	La citoyenneté, ça s'apprend	BLI - Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés
2011 – 2013	180 000	ZH	MAXIM-Interkulturell - mehr als Theater	Verein MAXIM Theater
Projets urbains				
2008 – 2011	100 000	CH	Programme interdépartemental «Projets urbains»	ARE, OFL, SLR, ODM, CFM, OFSPO
Autres				
2011	45 000	CH	Prix suisse de l'intégration 2011	CFM
2011 – 2012	30 000	CH	En fait, nous voulions rentrer – Âge et migration	Reck Filmproduktion GmbH
2011 – 2012	70 000	CH	Etude mandatée: Migrants âgés en Suisse	Forum Âge et migration
2011 – 2013	50 000	BE	Evaluation Boys To Men Mentoring	Verein Boys To Men

L'aperçu de tous les projets de l'encouragement de l'intégration de la Confédération se trouve dans le Rapport annuel de l'Office fédéral des migrations 2011 (parution automne 2012).

1

2

3

Le Service de la cohésion multiculturelle du canton de Neuchâtel et le « Bistro interculturel » à Nidwald se partagent le Prix suisse de l'intégration 2011.

4

Depuis 2005, la CFM décerne tous les deux ans le Prix suisse de l'intégration. Et depuis 2009, la Conférence des Délégués à l'intégration participe à la sélection des projets. Le Jury, composé de membres de la CFM, a donc élu deux lauréats qui se distinguent l'un de l'autre figurant sur la liste des projets sélectionnés par les Délégués à l'intégration.

Le projet « Vivre ici en venant d'ailleurs », lancé par le Service de la cohésion multiculturelle du canton de Neuchâtel, réussit depuis des années à faire publier dans les médias des nouvelles positives sur des immigrés par le biais de portraits de migrants et de migrantes.

Dans son éloge, la présidente du jury Carmel Fröhlicher-Stines s'est dite impressionnée par la persévérance de tous les participants qui travaillent à ce projet depuis neuf ans déjà : « Il rend visible d'une manière positive et respectueuse la présence des personnes venant de différents continents. Il leur donne la possibilité de s'exprimer sur leur migration et leur vie en Suisse. Le but est un rapprochement entre autochtones et migrants. »

Le « Bistro interculturel », créé par un groupe de personnes engagées de Nidwald, a pour but de proposer des offres basiques pour promouvoir les rencontres et les échanges entre populations autochtone et immigrée.

Lors de la remise du prix, Fiammetta Jahreiss, membre du jury, a fait l'éloge du développement par petits pas et du grand engagement des bénévoles : « Le 'Bistro interculturel' est de l'intégration vécue. Les rencontres spontanées et les échanges décontractés entre la population locale et les immigrés créent une base solide pour la cohabitation pacifique entre différentes cultures. Souvent, l'intégration est interprétée comme un processus unilatéral au sein duquel seuls les migrants doivent s'adapter à la société locale. Le 'Bistro interculturel' vit au contraire l'intégration sous sa forme la plus achevée puisque les autochtones et les immigrés participent et tirent profit des échanges dans la même mesure. »

Un montant de 15 000 francs a été attribué à chacun des deux lauréats pour poursuivre leur travail en matière d'intégration. Les bénévoles de Nidwald ont l'intention d'utiliser ce soutien pour élargir leur activité. Le montant reçu sera investi pour l'amélioration de la communication, la création d'une association et une production interculturelle animée qui doit encore être développée. A Neuchâtel, le prix obtenu permettra au Service de la cohésion multiculturelle d'élargir le programme « Vivre ici en venant d'ailleurs ».

Prix suisse de l'intégration

Vivre ici en venant d'ailleurs

Le Prix est décerné au Service de la cohésion multiculturelle du Canton de Neuchâtel pour les excellentes prestations en faveur de l'intégration des migrantes et des migrants.

Zurich, le 17 juin 2011

Le jury

Commission fédérale pour les questions de migration

1 2 Les vieux dossiers de la Commission des étrangers CFE ont été transportés aux Archives fédérales.
3 Francis Matthey avec Ruth Metzler-Arnold, qui l'avait choisi en 2001 comme Président de la Commission, et Simone Prodolliet.
4 En mai les membres de la CFM se rencontrèrent à leur séance à St-Gall.
5 Francis Matthey prend congé des deux vice-présidentes Dragoslava Tomovic (à gauche) et Barbara Walther.

« La Commission établit chaque année un rapport d'activités, qui est publié. » C'est ce que prescrit l'Ordonnance sur l'intégration dans son article 24. Toutefois, l'activité d'information de la CFM va bien au-delà de cette consigne. Chaque année elle publie, outre son rapport annuel, des études (dans la série « Documentation sur la politique de migration »), des recommandations et deux numéros de la revue « terra cognita ».

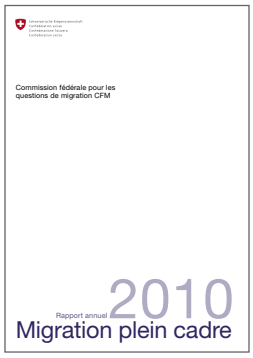
En 2011, la revue « terra cognita » de la CFM s'est penchée sur le thème annuel consacré au fédéralisme (numéro 19) et sur les multiples formes de l'émigration de la Suisse (numéro 18). La rédaction de cette revue, qui comporte environ 120 pages d'articles de fond en allemand, français et italien, est assurée par le Secrétariat de la CFM. Sur le site Internet *www.terra-cognita.ch*, il est possible non seulement de lire les articles de tous les numéros, mais aussi de commander d'anciens numéros (dès le numéro 5); dans l'exercice passé sous revue, 1672 exemplaires ont été commandés.

Depuis 2002, la CFM publie également la série « Documentation sur la politique de migration » (anciennement « Documentation sur la politique d'intégration »). La publication de 2011 sur le fédéralisme fut non seulement la plus coûteuse, mais aussi la plus riche. Une équipe de sept chercheurs a procédé à un sondage portant sur l'usage que faisaient les cantons de la conception fédéraliste dans le domaine de la politique de migration. Les résultats sont présentés dans une publication en allemand et en français. Il existe un résumé en italien et – pour la première fois dans l'histoire de la CFM – en rhéto-romanche. Cette étude a soulevé un grand intérêt. En effet, elle a été présentée en décembre et, un mois plus tard déjà, l'édition en allemand était épuisée (ce document est gratuit, comme toutes les publications de la CFM).

Les recommandations de la CFM publiées en 2011 au sujet des sans-papiers en Suisse ont dû, elles aussi, être réimprimées la même année déjà.

Au cours de l'année passée sous revue, 32 339 publications de la CFM ont été commandées à la boutique de l'OFCL, à savoir quelque 4000 exemplaires de moins que l'année précédente. Relevons toutefois que la Commission avait édité un nombre significatif de nouvelles publications en 2010.

Les trois sites Internet de la CFM se sont développés différemment en ce qui concerne la fréquence des visites. En 2011, *www.ekm.admin.ch* enregistrait en moyenne 160 visites par jour,



1

2

3

alors que sur *www.terra-cognita.ch*, la moyenne était de 95 visites par jour. Ces moyennes correspondent environ aux chiffres de l'exercice précédent.

En revanche, le blog Swiss Migration News (*www.migration-news.ch*) a clairement gagné en popularité. Le nombre de visites a augmenté de 27 pourcent et se monte actuellement à 195 visites par jour. L'intérêt pour les nouvelles pertinentes de tout le domaine de la migration est donc en augmentation.

En 1970, le Conseil fédéral avait institué la «Commission fédérale consultative pour les problèmes des étrangers» et l'avait chargée d'analyser «la politique d'immigration pratiquée par la Suisse». Cette commission a donc été l'une de celles qui ont précédé la CFM actuelle. Durant ces 40 années, quelques mètres cubes de dossiers, de publications et d'ouvrages se sont accumulés. Alors que les livres ont trouvé place dans la bibliothèque de la CFM, les procès-verbaux, rapports, notes de services et bien d'autres documents ont été transmis aux Archives fédérales suisses en 2011.

Durant deux mois, deux personnes du Secrétariat de la CFM ont travaillé dans les archives au sous-sol et ont passé en revue tous les documents écrits manuscrits et dactylographiés avant de les ranger dans des boîtes d'archivage destinées aux Archives fédérales suisses. 800 dossiers des années 1970 à 2000 sont ainsi désormais disponibles pour des travaux historiques.

L'ère Francis Matthey

L'ère Francis Matthey a pris fin le 31 décembre 2011. Pendant dix ans, il a dirigé la CFM en tant que son président avec une grande conscience professionnelle et un énorme engagement. A l'occasion de son départ, le secrétariat de la CFM a présenté un rapport portant sur ces dix années. Il comporte une chronique des événements marquants en matière de politique de migration, des articles sur des sujets politiques d'importance et les rapports d'activités de la Commission. Mais la parole a aussi été donnée à des personnes qui ont accompagné Francis Matthey tout au long de sa présidence. Ainsi, Ruth Metzler-Arnold explique les raisons pour lesquelles, en 2001, elle avait sollicité Francis Matthey pour occuper cette fonction. Kais Fguiri, membre de la Commission, fait l'éloge de sa vision globale et de sa fermeté et Mario Gattiker, actuel directeur de l'ODM (qui fut aussi à l'époque le chef du Secrétariat de la CFE), loue son rôle de bâtisseur de pont.

2002

Chronique

Les accords bilatéraux

Le 1er juin entrent en vigueur les accords bilatéraux avec les États de l'UE/AELE et, partant, l'accord sur la libre circulation des personnes. Les ressortissants de ces États peuvent donc entrer en Suisse pour y exercer une activité lucrative. Toutefois, une clause de délai de transition de deux ans (priorité des travailleurs suisses, contrôle des conditions salariales et de travail), respectivement de cinq ans (contingentement) a été négociée.

Révision de la loi sur la nationalité

Le Conseil national a accepté une ample révision de la législation sur la nationalité. Au niveau de la Constitution fédérale et de la loi, cette révision prévoit notamment une naturalisation facilitée pour les ressortissants étrangers de deuxième et troisième générations, l'abaissement du délai du domicile de 12 à 8 ans, un droit de recours contre les décisions arbitraires de naturalisation ainsi qu'une uniformisation et un abaissement des émoluments. Les débats se tiennent encore au Conseil des États.

Droits politiques

Dans le canton de Vaud, la nouvelle constitution est adoptée le 22 septembre. Cette constitution prévoit des innovations en matière d'inclusion des étrangers dans les prises de décision politiques. Après son entrée en vigueur le 14 avril 2003, les étrangers bénéficieront du droit de vote et d'éligibilité.

Initiative sur l'asile

Le 24 novembre, le peuple suisse se prononce sur l'initiative «contre l'abus du droit d'asile». Alors que le taux de participation à la votation est de 48 %, cette initiative est rejetée par 50,1 % de Non.

Révision de la loi sur la formation professionnelle

Dans sa session d'hiver, le Parlement adopte la révision de la loi fédérale sur la formation professionnelle. Cette révision prévoit des mesures spéciales pour les groupes particulièrement désavantagés. Sur cette base, il pourra être tenu compte de l'intégration de jeunes étrangers. Cette loi entrera en vigueur le 1er janvier 2004.

Le rendez-vous à l'Expo.02

Après le «rendez-vous» du 29 septembre à l'Arteplage d'Yverdon-les-Bains, les connaisseurs de l'exposition nationale dirent que cette journée d'automne ensoleillée, au cours de laquelle étrangers et Suisses s'étaient rencontrés pour danser, jouer et discuter, avait été la manifestation la plus colorée d'Expo.02. La Commission fédérale des étrangers CFE et l'Office fédéral des étrangers (OFE) avaient organisé ce rendez-vous et le FIMM – Forum pour l'intégration des migrants et des migrantes – les avait énergiquement soutenus. Plusieurs milliers de personnes provenant des quatre coins de notre pays avaient répondu à l'appel.

Ce fut probablement la toute première fois qu'une telle manifestation, qui tentait de réunir des immigrés de toutes les nations – et même ceux qui, d'habitude, restent plutôt en retrait – a été mise sur pied. En se promenant à l'Arteplage, au milieu de tous ces groupes, on pouvait aisément constater l'enthousiasme des visiteurs d'Expo.02 pour leurs prestations. Bref, ce fut assurément un rendez-vous joyeux. Plusieurs tables rondes intitulées «Palabre» ont permis à la population suisse et étrangère de s'exprimer au sujet de la migration. Les participants et les invités ont discuté et parfois même se sont laissés emporter par la passion.

terra cognita

La CFE a sa propre revue: «terra cognita», la revue suisse de l'intégration et de la migration, paraît pour la première fois en 2002. Le premier numéro est consacré à la notion de «culture».

En avril le Président de la CFE Francis Matthey reçoit au Palais fédéral une délégation du Synode des évêques de l'Église orthodoxe serbe de Belgrade. L'objectif de cet entretien était de concrétiser une réglementation pour les prêtres serbes orthodoxes en Suisse.

Francis Matthey succède à Rosemarie Simmen: une nouvelle ère pour la Commission

Le 1er janvier 2002, Francis Matthey, alors âgé de 59 ans, ancien conseiller d'Etat neuchâtelois et ancien conseiller national, se vit confier la présidence de la Commission fédérale des étrangers CFE. De fait, il devenait Président d'une commission qui avait traversé une crise profonde au cours des années précédentes. Cette crise avait été provoquée par la décision du Conseil fédéral de détacher du Secrétariat général du DFJP le Secrétariat de la CFE chargé de gérer le crédit mis à disposition pour l'encouragement de l'intégration, et de le subordonner à l'Office fédéral des étrangers d'alors. Pour protester contre cette mesure, le président de la Commission Fulvio Caccia et la moitié des membres de la CFE, ont démissionné début 2000. Selon les démissionnaires, l'encouragement de l'intégration se fondait sur la confiance et cette confiance ne serait plus acquise à la CFE était devenue une «commission alibi» auprès d'un office œuvrant au premier chef dans le domaine de la police des étrangers.

La conseillère fédérale Ruth Metzler nomma alors Rosemarie Simmen, ancienne conseillère aux Etats, à la tête de la Commission qui, durant ses deux années de présidence, calma le jeu et sut composer une nouvelle commission bien étayée.

En dépit de la consolidation au sein de la Commission, le nouveau président Francis Matthey allait devoir relever de nombreux défis au cours de ses dix ans d'activité. Il s'agissait en effet de défendre des positions tant au niveau des structures que sur le plan politique, de faire face à des tensions, de persévérer dans des prises de position qui, politiquement, n'étaient pas toujours appréciées, d'effectuer un travail de conviction, en bref: de confirmer à cette commission professionnalisme et crédibilité.

Depuis 2002, il fallut désenchevêtrer les tâches de l'Office fédéral des étrangers OFE et de la Commission. Les tâches administratives confiées au Secrétaire de la Commission de l'époque, Mario Gattiker, qui occupait en même temps la fonction de chef de section de l'intégration de l'OFE depuis 2001, furent détachées du cahier des charges du Secrétariat de la CFE. Cette réorganisation s'acheva par la nomination, au 1er janvier 2003, de Simone Prodolliet à la tête du Secrétariat.

Au cours des années suivantes, Francis Matthey s'efforça d'organiser de manière pertinente les multiples tâches découlant du mandat de la CFE en tant qu'organe consultatif du Conseil fédéral pour la politique en matière de migration et d'intégration de la Confédération. Il fixa des priorités et fit avancer les positions de la Commission dans le vers d'une politique convaincante tenant compte aussi bien des demandes des migrants que de la perspective des autorités compétentes.

Après la fusion de la CFE avec la Commission fédérale des réfugiés CFR, qui a donné naissance, le 1er janvier 2008, à la Commission fédérale pour les questions de migration CFM, le président Francis Matthey œuvra à la consolidé du programme dans l'intérêt d'une politique migratoire prenant en considération les valeurs de respect mutuel entre les différents groupes de la population et l'égalité de traitement de tous les habitants de ce pays.

Commission fédérale pour les questions de migration 2002

Ruth Metzler-Arnold

Ein Sparringpartner

Francis Matthey und mich verbindet viel mehr als nur die Eidgenössische Ausländerkommission EKA, deren Vorsitz er während meiner Amtszeit als Bundesrätin übernahm. Kennengelernt haben wir uns 1995 an der Innerrhoder Landsgemeinde, als der Staatsrat des Kantons Neuenburg, deren Mitglied er war, Gast der Innerrhoder Regierung war. Wir beide standen in unseren beiden Kantonen dem Finanzdepartement vor und trafen uns regelmässig im Kreise der Finanzdirektoren. Unsere Diskussionen waren nicht nur auf die formellen Sitzungen beschränkt, wir konnten auch zu später Stunde Gedanken austauschen und die Schweiz verändern. So lernten wir uns persönlich kennen, respektieren und bauten Vertrauen auf.

Diese gemeinsame Basis war es, die mich 2002 veranlasste, Francis Matthey als Präsidenten der EKA anzufragen. Die EKA kam damals nach turbulenten Zeiten wieder in ruhigere Gewässer, aber zahlreiche Herausforderungen der Migrationspolitik standen noch bevor. Francis Matthey war für mich stets ein Sparringpartner, der seine Meinung vertrat und bereit war, Verantwortung zu übernehmen und anzupacken. Unsere Zusammenarbeit war geprägt von gegenseitigem Respekt, Vertrauen und echter Freundschaft– eine wichtige Basis in schwierigen Zeiten.

La brochure «2002 – 2011. L'ère Francis Matthey» peut être commandée auprès de la CFM: ekm@bfm.admin.ch.

4

5

Membres de la Commission fédérale pour les questions de migration (au 31.12.2011)

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

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

Secrétariat

Simone Prodolliet, Cheffe
Elsbeth Steiner, Cheffe-suppléante et responsable de l'information
Sylvana Béchon, Collaboratrice spécialisée, relecture
Pascale Steiner, Collaboratrice scientifique, bases en politique migratoire
Ruth K. Tennenbaum, Collaboratrice scientifique, projets-modèles
Annaïse Hilaire, Stagiaire scientifique
Alice Uehlinger, Stagiaire scientifique

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

www.ekm.admin.ch