Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission
für Migrationsfragen EKM

2013

Jahresbericht

Migration im Fokus

Vorwort 3

Walter Leimgruber, Präsident EKM

Migration international 4

Migration in der Schweiz 8

Aktivitäten der Kommission

Demographische Entwicklungen 12
Praxistag Periurban 16
Information 19
EKM-Mitglieder 22

Impressum

Texte/Fotos: Sekretariat EKM, UNHCR, Sevdail Tahiri, Peter Gut, Monika Fischer
Redaktion: Elsbeth Steiner **Gestaltung:** bertschidesign **Druck:** Cavelti AG
Vertrieb: BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr.: 420.910.13D

Keine Einbahnstrasse

Migration ist laut Umfragen das Thema, das die Schweizerinnen und Schweizer am meisten beschäftigt. Doch ins Blickfeld der Öffentlichkeit und der Medien gerät nur die eine Seite, die Einwanderung. Die hohe Zahl der Einwanderinnen und Einwanderer in den letzten Jahren wird meist mit dem Wohlstand der Schweiz begründet: Hier verharrt nicht nur die Arbeitslosigkeit auf einem Tiefstand, sondern werden dauernd neue Arbeitsplätze geschaffen, brummt der Wirtschaftsmotor. Die Menschen aus anderen Ländern suchen in der Schweiz Arbeit, Einkommen, Wohlstand.

Es überrascht aber doch etwas, dass die Gegenseite, die Auswanderung, überhaupt keine Aufmerksamkeit erhält. Immerhin verlassen jedes Jahr einige zehntausend Menschen das Land. Glaubt man den Argumenten, die uns zur Erklärung der Einwanderung dienen und die auch in den klassischen Migrationstheorien zu finden sind, macht diese Auswanderung wenig Sinn: Denn die Regel – so wollen es die Theorie und die Einwanderungsdiskussion – lautet: Menschen wandern von arm nach reich, von Ländern, in denen es wenig Chancen gibt, in solche mit einer verlockenden Perspektive, von Gesellschaften mit hoher Arbeitslosigkeit in solche mit wenig, von unstabilen Orten in sichere. Warum also sollte ein Schweizer oder eine Schweizerin das Land verlassen, eines der reichsten der Welt, mit wenig Arbeitslosen, mit einem Durchschnittseinkommen, das weit über den Löhnen anderer Länder liegt, mit einem stetig wachsenden Stellenmarkt? Sind das alles Verlierer, Versager, Taugenichtse oder Chancenlose?

Eine Beschäftigung mit den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern (wir nennen sie so, weil wir nicht wollen, dass sie Amerikaner, Australier oder Franzosen werden. Sollten sie sich dort nicht integrieren wie die Eingewanderten bei uns?) zeigt aber schnell, dass es sich in aller Regel um gut ausgebildete Berufsleute und viele Akademiker handelt. All diese Menschen, ob Köche, Techniker oder Forschende, hätten auch in der Schweiz beste Berufschancen. Dennoch verlassen sie das Land.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Gruppe würde wahrscheinlich zeigen, dass die in der Einwanderungsdebatte täglich verwendeten Argumente zu kurz greifen. Natürlich sind die wirtschaftlichen Gründe wichtig. Aber viele Migrationsentscheide lassen sich nicht alleine damit begründen. Heute zählen auch andere Argumente wie die Möglichkeit, Träume und eigene Ideen zu verwirklichen, neue Erfahrungen zu machen, an Herausforderungen zu wachsen, andere Kulturen kennen zu lernen.

Ein Land, das bestehen will in einer globalisierten Welt, in der Talente aller Art überaus gesucht und umworben sein werden, muss sich auch mit solchen Argumenten auseinandersetzen. Und es sollte sich auch fragen, warum viele Menschen die Schweiz trotz bester Möglichkeiten verlassen. Vielleicht wird uns das helfen, die komplexen Gesetze der Migration etwas besser zu verstehen.

Walter Leimgruber
Präsident EKM

Papst Franziskus warnte auf der Mittelmeerinsel Lampedusa vor der «Globalisierung der Gleichgültigkeit».

In einer Messe, die der Pontifex auf seiner ersten Pastoralreise zelebrierte, gedachte er der vielen Tausend Menschen, die beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ums Leben gekommen sind.

1

2

3

Lampedusa erlangte 2013 wegen den gestrandeten Flüchtlingen und den tragischen Bootsunglücken einmal mehr traurige Berühmtheit. Die meisten der über 40 000 Flüchtlinge stammten aus syrischen, eritreischen und somalischen Krisengebieten. Viele Frauen und Männer, unbegleitete Jugendliche und Kinder sahen Italien als ein Tor der Hoffnung. Sie wagten die Überfahrt auf klapprigen Booten, manche davon hoffnungslos überladen, oftmals weder mit Navigationsgeräten ausgerüstet noch mit genügend Wasser und Nahrung an Bord. Für mindestens 700 von ihnen endete die Reise tödlich: Sie starben an Erschöpfung, Wassermangel oder ertranken, nachdem die Boote in Seenot geraten waren. Die Bilder von angeschwemmten Toten zwischen badenden Touristen gingen um die Welt.

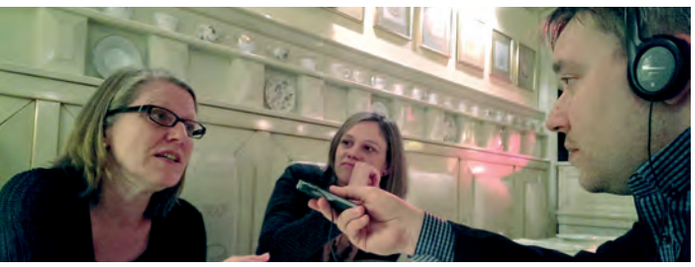
Bootsflüchtlinge, welche die Reise überlebten, wurden durch die Behörden verköstigt, medizinisch betreut und dann rasch in Zentren gebracht. Identifikations-, Aufnahme- und Ausschaffungszentren boten Raum für etwas mehr als 6000 Flüchtlinge. In den Identifikationszentren wurden Asylsuchende, die keine Ausweispapiere auf sich trugen, untergebracht. In diesen Zentren können Flüchtlinge unter Bewachung bis zu 18 Monate interniert werden. Die meisten wurden jedoch vorzeitig entlassen. Die zweite Kategorie, die offenen Aufnahmezentren, wurden nicht bewacht und wer sie – normalerweise nach zwei bis drei Tagen – verliess, wurde von niemandem daran gehindert, sich in Italien frei zu bewegen, im Schwarzmarkt unterzutauchen oder an die Grenze zu fahren, um von dort aus ein nahes oder fernes Land in der EU zu erreichen. In der dritten Kategorie, den Ausschaffungszentren, wurden jene Personen untergebracht, bei denen zum Vornherein klar war, dass sie kein Bleiberecht geltend machen konnten.

Wer glaubhaft darlegen konnte, er habe Verwandte oder Bekannte in Europa, erhielt von den italienischen Behörden ein dreimonatiges «Besuchsvisum» für den Rest der EU. Diese Regelung war von Italien durchgesetzt worden, als mit der Krise in Libyen eine steigende Zahl von Flüchtlingen Italien erreichte. Frankreich blockierte die Flüchtlinge zunächst an der französisch-italienischen Grenze in Ventimiglia. Doch dann zwang die EU die französischen Behörden, die Flüchtlinge – Migranten mit italienischem Besuchervisum – einreisen zu lassen. Das Prinzip, laut dem das Land, in welchem Schutzsuchende ankommen, für deren Schicksal verantwortlich ist, wurde von Italien offensichtlich nicht respektiert.

Doch nur ein kleiner Teil der Zuwandernden erreichte Italien über den Seeweg. Viele kamen mit einem regulären Touristenvisum oder illegal über die grüne Grenze aus Slowenien. Zugewanderte ohne Aufenthaltsberechtigung müssten eigentlich ausgewiesen werden, aber die Prozeduren sind langwierig und kompliziert und werden nicht konsequent angewendet. Periodische Regularisierungsaktionen der italienischen Regierung ebnen illegal Anwesenden den Weg zu einem legalen Aufenthalt. Voraussetzung dafür ist, dass sich ein Unternehmer finden lässt, der bestätigt, dass die Person für ihn gearbeitet hat. Wer aus der Grauzone von Illegalität und Schwarzarbeit auftauchen will, muss dafür bezahlen.

In Syrien, wo seit 2011 bürgerkriegsähnliche Zustände herrschen, klammerte sich Präsident Baschar al-Assad weiterhin an die Macht. Aufständische Oppositionsgruppen und die Regierung kämpften um die Vorherrschaft. Die Repressionen auf die Zivilbevölkerung nahmen stets grausamere Formen an. Im August setzte das Regime in Damaskus chemische Kampfstoffe ein: Artillerieraketen versprühten das flüssige Nervengas Sarin. Mindestens 300 Personen – die meisten von ihnen im Schlaf überrascht – kamen bei diesem Angriff ums Leben. Im September standen die Zeichen auf Krieg, die USA spielten mit dem Gedanken einer Militärintervention. Im letzten Moment kam es dann doch nicht dazu. Russlands Aussenminister Sergej Lawrow rief die syrische Regierung auf, ihre chemischen Waffen unter internationale Kontrolle zu stellen und sie danach zu zerstören. Obwohl eine Militärintervention abgewendet werden konnte, stand Syrien Ende Jahr vor einem Scherbenhaufen. Gemäss Schätzungen des UNHCR gab es rund 4,5 Millionen intern vertriebene Personen im Land. Die Situation drohte die gesamte Region zu destabilisieren. Angespannt war die Lage insbesondere im Libanon und in Jordanien.

Während Syrien vor dem Bürgerkrieg selbst vielen Flüchtlingen Aufnahme gewährte, befanden sich Ende 2013 2,3 Millionen Syrerinnen und Syrer – etwa die Hälfte davon Kinder – auf der Flucht: mehr als 840 000 im Libanon, 560 000 in Jordanien, 200 000 im Irak und zwischen einer halben Million und 700 000 in der Türkei. Nur rund 50 000 Syrerinnen und Syrern gelang die Flucht nach Europa. Einige überquerten den Fluss Evros, der eine über 200 Kilometer lange natürliche Grenze zwischen der Türkei und Griechenland bildet. Andere wurden mit der Unterstützung des UNHCR gruppenweise in einzelnen Mitgliedstaaten aufgenommen. Syrerinnen und Syrer, die selber bis nach



4

5

Europa flüchteten, fanden unterschiedliche Aufnahmebedingungen vor: Während sie in Schweden sofort eine Aufenthaltsbewilligung erhielten, mussten sie in anderen Ländern ein langwieriges Asylverfahren durchlaufen.

Während Armuts- und Gewaltflüchtlinge auf dem Weg nach Europa lebensbedrohliche Situationen in Kauf nehmen, kommen reiche Drittstaatsangehörige mühelos zu einer Einreise- und Aufenthaltsbewilligung. Mit entsprechenden Angeboten buhlen seit Kurzem beispielsweise die Regierungen Griechenlands, Spaniens, Maltas oder Ungarns. Ungarns rechtsnationale Regierung lancierte im Juli den «Residence Permit Bond»: Mindestens 250 000 Euro müssen ausländische Investoren dem Staat für fünf Jahre leihen, hinzu kommen Gebühren in der Höhe von rund 50 000 Euro. Statt Zinsen gibt es eine Aufenthaltsbewilligung. Um die Staatskasse Maltas zu füllen, bietet das Land seit November die Staatsangehörigkeit gegen Investitionen von 1,15 Mio Euro (und Kosten von 35 000 bis 100 000 Franken, je nach Familiengrösse). Auch in Spanien wurde ein Gesetz erlassen, das Ausländern einen Aufenthaltstitel für fünf Jahre verleiht, wenn sie 500 000 Euro in den spanischen Immobilienmarkt investieren. In Griechenland reichen Investitionen von 250 000 Euro, um eine fünfjährige Aufenthaltsgenehmigung und damit das Zugangsrecht zur EU zu erlangen.

Hinter diesen Angeboten stecken vor allem ökonomische, mitunter aber auch ethno-nationale Ziele: Anfang Dezember verlieh das Parlament in Budapest den 500 000sten Pass an einen ausländischen Staatsangehörigen mit «ungarischen Wurzeln». Ungarn führte diese Staatsbürgerschaftsaktion, mit der das aktive Wahlrecht verbunden ist, im Jahr 2001 ein. In der Ukraine, in Moldawien oder Weissrussland machten «Unga-

6

1 Syrische Flüchtlinge erhalten in einem Lager im Libanon Decken und Brennstoff, damit sie sich vor der Kälte des Dezembers schützen können. (UNHCR / A. McConnell)
2 Vizepräsidentin Fiammetta Jahreiss (links) bei einem Besuch des Grenzgefängnisses in Transkarpatien, Ukraine.
3 Geschäftsführerin Simone Prodolliet (links) bei einer Pressekonferenz zum Abschluss des Besuches in Transkarpatien.
4 Pascale Steiner wird von einem polnischen Journalisten bei ihrem Besuch in Warschau interviewt. Polen will eine Kommission analog der EKM einsetzen.
5 EKM-Mitglied und Schriftstellerin Dragica Rajcic präsentiert Geschichten von Kindern.
6 Syrische Kinder spielen im Schnee, der auf das Flüchtlingslager Fayda im Bekaa Valley, Libanon, gefallen ist. (UNHCR / A. McConnell)

risch-Stämmige» von diesem Angebot, welches ihnen den Weg in die EU öffnet, rege Gebrauch. Nicht in allen Ländern kam diese Vorgehensweise jedoch gut an. So reagierte beispielsweise die Slowakei geharnischt: Sie wertete die Aktion als Angriff auf die staatliche Souveränität und auf die Loyalität ihrer Bürger. In mehreren Fällen entzogen die slowakischen Behörden den frischgebackenen Ungarn die slowakische Staatsbürgerschaft.

Diese Beispiele zeigen, dass sich Europa noch immer schwer tut, sich auf eine gemeinsame und umfassende Migrationspolitik zu einigen und diese Politik konsequent umzusetzen. Noch immer liegen viele migrationspolitische Fragen in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, und die Regierungen sind nicht gewillt, Kompetenzen abzutreten. Von Menschenrechtsorganisationen musste sich die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik immer wieder den Vorwurf gefallen lassen, dass im Fokus der Entwicklung viel mehr der Schutz vor als der Schutz von Flüchtlingen stehe. Ganze 15 Jahre dauerte es, bis sich die EU-Innenminister im Juni 2013 endlich auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem einigen konnten. Das Massnahmenpaket zielt auf eine stärkere Vereinheitlichung der Mindestnormen für die Aufnahme von Asylsuchenden und deren Verfahrensrechte. EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström gab sich erfreut über «fairere, schnellere und bessere» Asylverfahren. Sie bezeichnete das gemeinsame europäische Asylsystem als einen «historischen Erfolg».

Auch auf globaler Ebene stand Migration im Jahr 2013 im Fokus. In der Geschichte der Vereinten Nationen fand 2006 der erste «hochrangige Dialog» zum Thema «Migration und Entwicklung» statt. Was beim ersten Gipfel 2006 noch ausser Reichweite lag, wurde beim zweiten Gipfel im Oktober 2013 erreicht: Die Delegationen aus 150 Staaten – darunter auch die Schweiz – verabschiedeten eine Schlusserklärung mit Grundsätzen zu Migrationsfragen. Die Erklärung hält fest, dass der Schutz der Migranten und ihrer Rechte im Zentrum der Bemühungen der Staatengemeinschaft stehen muss – und dies sowohl im Falle der regulären wie auch der irregulären Migration. Die Staatengemeinschaft anerkennt den Beitrag, welcher die Migration zur globalen wirtschaftlichen Entwicklung leistet. Mit der Erklärung wurde das Thema Migration in der internationalen Entwicklungsagenda verankert. Sie kann als Paradigmenwechsel in der Migrations- und Entwicklungspolitik gewertet werden.

Migration in Zahlen

Zum Auftakt des UNO-Gipfels in New York wurden neue Zahlen zu den globalen Wanderungsbewegungen präsentiert:

- Die Zahl der internationalen Migrantinnen und Migranten wird auf 232 Millionen geschätzt, was gut drei Prozent der Weltbevölkerung ausmacht. Nie zuvor gab es so viele Migrantinnen und Migranten.

- Noch leben die meisten von ihnen in Europa (72 Millionen). Mit einem Zuwachs von 50 auf 71 Millionen hatte Asien in den letzten 13 Jahren aber kräftig aufgeholt. Hauptgrund war der steigende Bedarf an billigen Arbeitskräften in den Erdöl-Ländern am Golf. Auch Staaten wie Malaysia und Thailand zogen vermehrt Arbeitskräfte an.

- Verstärkt hat sich die sogenannte Süd-Süd-Migration. Heute leben mehr Migranten aus dem Süden im Süden (82,3 Millionen) als im Norden (81,9 Millionen).

- Ein relativ neues Phänomen waren Wanderungsbewegungen aus dem krisengeschüttelten Südeuropa nach Südamerika. Jahrelang waren Portugal und Spanien nach ihren EU-Beitritten Zielländer von Migrantinnen und Migranten aus dem Süden; doch nun suchten Fachkräfte von der Iberischen Halbinsel ihr Auskommen zunehmend in industriell aufstrebenden Staaten Südamerikas.

- Bemerkenswert ist die Tatsache, dass Auswanderer eine immer höhere Schulbildung aufweisen und dass gerade diese Gruppe besonders viele Frauen aufweist. Die Zahl der Migranten mit tertiärer Bildung stieg im OECD-Raum zwischen 2000 und 2011 um 70 Prozent.

Baustellen prägen die Migrationslandschaft Schweiz. 2013 wurde an allen Ecken und Enden reformiert, vom Asylgesetz über das Bürgerrecht bis hin zu einem neuen Ausländer- und Integrationsgesetz. Das Thema Migration war in den Medien erneut omnipräsent.

1

2

3

Die zahlreichen Revisionen in allen Bereichen des Migrationsrechts haben die Politik- und Medienkanäle 2013 heiss laufen lassen. Nebst der Fülle an Informationen und Diskussionen zu den Gesetzesrevisionen haben auch einzelne Vorfälle und kantonale Vorlagen für Wirbel gesorgt und die Öffentlichkeit beschäftigt.

Im Kanton Bern wurde eine Einbürgerungsinitiative der jungen SVP angenommen, die insbesondere für Sozialhilfebezüger und Kriminelle eine Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen vorsah. Die Zustimmung wurde unter anderem auf eine fehlende kritische Auseinandersetzung mit der Initiative in der Öffentlichkeit und fehlende Information von Seiten der Behörden zurückgeführt. Die Gewährleistung dieser kantonalen Verfassungsänderung durch die Bundesversammlung wird Fragen der Verfassungswidrigkeit aufwerfen und den Kanton Bern bei der gesetzlichen Umsetzung der Verschärfungen vor Herausforderungen stellen. Auch die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes des Bundes verlief konfliktreich. Nachdem der Ständerat mehrere der vom Nationalrat eingeführten Verschärfungen abgelehnt hatte, befand sich die Vorlage zur Bürgerrechtsrevision zum Jahresende im Differenzbereinigungsverfahren. Streitpunkte sind insbesondere die notwendige Aufenthaltsdauer, die Aufhebung der Doppelzählung der Jahre zwischen dem Alter von 10 und 20 sowie die Nichtanrechnung der Jahre in der vorläufigen Aufnahme.

Mit der deutlichen Annahme eines Vermummungsverbots sorgte auch der Kanton Tessin für Aufsehen. Der Initiant des Verbots zielte mit seinem Vorschlag auf die Gesichtsverschleierung von Frauen. Die Initiative wurde denn auch meistens als Burkaverbot bezeichnet. Die Tatsache, dass es im Kanton Tessin wie in der Gesamtschweiz kaum Burkaträgerinnen gibt, tat der Diskussion keinen Abbruch. In der Tradition der Minarett-Initiative war das Resultat zu dieser symbolpolitischen und die Stimmbevölkerung nicht direkt betreffenden Vorlage voraussehbar. Diese kantonale Verfassungsänderung unterliegt ebenfalls noch der Gewährleistung durch das Parlament.

Im Asylbereich war nebst dem regen Interesse für die aktuellen Asylzahlen die Unterbringung das zentrale Thema. Bei der Eröffnung einer neuen temporären Bundesunterkunft in Bremgarten wurde publik, dass in der Hausordnung «sensible Zonen» definiert wurden, beispielsweise das Schwimmbad. In diesen Zonen dürfen sich die Asylsuchenden nicht ohne Begleitung aufhalten. Das Bekanntwerden dieser üblichen Praxis des Bundesamtes für Migration (BFM) führte im In- und Ausland zu Kontroversen um die Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden. Während die einen argumentierten, dass Rayonverbote für ganze Gruppen aufgrund des Wohnortes oder des rechtlichen Status diskriminierend seien und die Rechte der Asylsuchenden unverhältnismässig einschränkten, begründeten andere diese räumliche Eingrenzung von Asylsuchenden mit einem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung. Der präventive Ausschluss der Asylsuchenden wiederspiegelt die schwierige Suche nach Unterkünften und den teilweise vehementen Widerstand einzelner Gemeinden.

Die Unterbringung von Asylsuchenden stand auch im Rahmen der Asylgesetzrevision im Fokus. Die Revision umfasst drei unterschiedliche Vorlagen. Während ein Teil der Vorschläge des Parlaments von November 2012 bereits auf Anfang 2014 in Kraft tritt, wurde gegen die vom Parlament als dringlich erklärten Änderungen des Asylgesetzes das Referendum ergriffen. Dazu gehören Bestimmungen zur Beschleunigung der Asylverfahren, wie unter anderen die bewilligungslose Nutzung von Anlagen des Bundes für die Unterbringung oder die Möglichkeit von Testphasen für neue Asylverfahren. In der gleichen Vorlage wurden jedoch auch die Wehrdienstverweigerung und Desertion als Asylgrund ausgeschlossen und die Botschaftsverfahren abgeschafft. Insbesondere diese Verschärfungen hatten zu starkem Widerstand bei Menschenrechtsorganisationen und NGOs geführt. Die Revisionsvorschläge wurden jedoch im Juni 2013 von der Stimmbevölkerung deutlich angenommen. Der als dringlich erklärte Teil der Revision wie auch die daraus resultierende Testphasenverordnung sind bis im Herbst 2015 gültig und müssen bis dahin in ordentliches Recht überführt werden.

An einer nationalen Asylkonferenz im Januar 2013 einigten sich Bund, Kantone und Gemeinden auf Eckwerte einer Neustrukturierung des Asylwesens. Die Vernehmlassung zu diesem dritten Teil der Asylgesetzrevision wurde im Herbst 2013 abgeschlossen. Die Botschaft dazu wird dem Parlament 2014 zur Beratung vorliegen. Idee der Neustrukturierung ist – über einen Ausbau der Bundeszentren, in welchen alle wichtigen Akteure am gleichen Ort angesiedelt sind – die Verfahren zu zentralisieren und zu beschleunigen. Der grösste Teil der Asylgesuche soll ohne Zuweisung an die Kantone in einem beschleunigten Verfahren erledigt werden. Um die Auswirkungen der Beschleuni-

4

5

gung und die Kürzung von Beschwerdefristen abzufedern, ist ein ausgebauter Rechtsschutz für die Asylsuchenden vorgesehen. Auf der Grundlage der Testphasenverordnung dient bereits ab Anfang 2014 ein neues Bundeszentrum in Zürich als Testzentrum für diese Neustrukturierung.

Schlagzeilen machte auch die Ausschaffungspraxis, insbesondere im Fall von Sri Lanka. Ein Kanton verweigerte die Ausschaffung eines sri-lankischen Asylsuchenden und NGOs legten Berichte zur Gefährdung von nach Sri Lanka ausgeschafften Asylsuchenden vor. Nachdem bereits zwei ausgeschaffte sri-lankische Asylsuchende nach ihrer Rückkehr inhaftiert worden waren, setzte das BFM schliesslich Ausschaffungen nach Sri Lanka vorläufig aus, um genauere Erkenntnisse über die Gründe für die Inhaftierungen sowie über die aktuelle Lage in Sri Lanka zu sammeln. Die Fälle der beiden Inhaftierten wie auch die rechtskräftig abgelehnten Gesuche, in denen eine Ausschaffung droht, werden vom UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge überprüft.

Die Anzahl der in der Schweiz gestellten Asylgesuche nahm 2013 gegenüber dem Vorjahr merklich um einen Viertel ab. Diesen Rückgang führt das BFM hauptsächlich auf Praktiken zurück, welche die schnelle Erledigung unbegründeter Gesuche bezwecken. So wendet das BFM weiterhin die bereits 2012 für die visumsbefreiten europäischen Staaten eingeführten 48-Stunden-Verfahren an und behandelt Asylgesuche aus Ländern mit einer geringen Anerkennungsquote prioritär und rasch. Als weiterer Faktor für die Abnahme der Gesuche gilt die grosszügigere Asylpraxis anderer europäischer Staaten. Obwohl ihre Gesuchzahlen deutlich abnahmen, stellen Asylsuchende aus Eritrea weiterhin die grösste Gruppe dar. Darauf folgt das kriegsbetroffene Syrien, welches eine starke Zunahme der Asylgesuche verzeichnete. Ungefähr ein Drittel der neuen syrischen Gesuche stammt von Familienangehörigen syrischer Staatsangehöriger, die dank der Visaerleichterungen in die Schweiz kommen konnten. Zu den wichtigsten Herkunftsländern gehören weiter Nigeria und Tunesien, wobei deren Gesuchzahlen deutlich zurückgegangen sind.

Mit einem zweiwöchigen Protest vor dem BFM machte eine Gruppe syrischer Asylsuchender auf ihre Situation in der Schweiz aufmerksam. Die Demonstrierenden forderten die Bearbeitung ihrer Asylgesuche. Mit dem Ziel, die grosse Pendenzenlast des Bundesamtes über die Priorisierung von unbegründeten Gesuche und Dublin-Gesuchen zu senken, wurden ihre Gesuche über mehrere Jahre sistiert. Das Bundesamt versprach in der Folge eine rasche Aufarbeitung aller syrischen Gesuche möglichst bis Ende 2014.

Die zunehmend dramatische Entwicklung des Syrienkonflikts hat die Schweiz zu zwei neuen Massnahmen bewegt. Verwandte syrischer Staatsangehöriger in der Schweiz konnten ab dem 4. September 2013 erleichterte Besuchervisa beantragen und so direkt in die Schweiz fliehen. Mehr als 6000 Personen haben von der Möglichkeit, ein Visumsgesuch zu stellen, Gebrauch gemacht. Die unbürokratische Massnahme für Kriegsbetroffene war sehr erfolgreich, wurde jedoch am 29. November 2013 wieder beendet. Weiter entschied der Bundesrat, die jahrelang ausgesetzte Resettlement-Politik der Schweiz offiziell wiederaufzunehmen. Über drei Jahre können nun 500 besonders schutzbedürftige Personen, die weder in ihrem Heimatstaat noch im Drittstaat, in den sie geflohen sind, sicher sind, als Flüchtlinge aufgenommen werden. Diese Flüchtlinge erhalten direkt in einem Flüchtlingscamps vom UNHCR den Flüchtlingsstatus und werden anschliessend von der Schweiz für das Resettlement ausgewählt. Im November trafen im Rahmen dieses dreijährigen Pilotprojektes die ersten 7 Flüchtlingsfamilien aus Syrien im Kanton Solothurn ein. Für die Resettlement-Flüchtlinge wurde ein spezielles Integrationsprogramm erarbeitet.

Auch wenn der Entwurf zum neuen Ausländer- und Integrationsgesetz noch nicht von beiden Räten beraten wurde, hat sich auch in der Integrationspolitik 2013 vieles getan. Das neue Gesetz will die Integrationsförderung in den Regelstrukturen und ergänzend die spezifische Integrationsförderung verankern. Integration soll jedoch auch als Kriterium für ausländerrechtliche Bewilligungen gestärkt werden. Abgeschlossen wurden bereits Gesetzes- und Verordnungsänderungen, welche die Neuregelung der Finanzierung der Integrationsförderung betreffen, konkret die umfassenden von Bund und Kantonen gemeinsam finanzierten kantonalen Integrationsprogramme. Diese werden vom BFM koordiniert und werden in den Bereichen Information und Beratung, Bildung und Arbeit sowie Verständigung und gesellschaftliche Integration Massnahmen vorsehen.

Der Integrationsdialog «Arbeiten», der auf Initiative der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) den Austausch zwischen Staat und Wirtschaft förderte, wurde erfolgreich abgeschlossen. Neu lanciert wurde der Integrationsdialog «Aufwachsen - Gesund ins Leben starten», mit dem sich die TAK an die Be-

6

1 Der berühmte Apfelbaum prägte das Strassenbild im (Vor)Abstimmungskampf zur Masseneinwanderungsinitiative. Peter Gut setzte das Sujet in der NZZ ungewohnt um.
2 Am Asylsymposium 2013 trat auch Vizepräsident Etienne Piguet auf (2. von links).
3 Mehrere Tage demonstrierten Syrerinnen und Syrer vor dem Bundesamt für Migration (wo auch die EKM ihre Büros hat).
4 Am Dezember-Apéro der Kommission treffen sich EJPD-Generalsekretär Matthias Ramsauer (links) und der frühere BFM-Direktor Eduard Gnesa.
5 Präsident Walter Leimgruber unterhält sich mit Manuel Jakob vom EJPD-Generalsekretariat.
6 Vizepräsidentin Fiammetta Jahreiss an einer Arbeitsgruppensitzung.
7 Erfahrungsaustausch im Rahmen des Programms Projets urbains.

rufsverbände jener Fachpersonen wendet, die während der Schwangerschaft, der Geburt und der ersten Lebensjahre Kleinkinder und Eltern betreuen und beraten. Ziel des Dialogs ist, einen gesunden Start in das Leben unabhängig von der Herkunft zu thematisieren.

Im Bereich der Zuwanderung bleiben die Personenfreizügigkeit und das Verhältnis der Schweiz zur EU zentrale Diskussionspunkte. Im Hinblick auf die bevorstehenden Abstimmungen zur Masseneinwanderungs- wie auch zur Ecopop-Initiative standen regelmässig die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit sowie mögliche Massnahmen in Fokus. Als Reaktion auf die Skepsis in der Bevölkerung rief der Bundesrat am 1. Juni 2013 für die ganze EU die sogenannte «Ventilklausel» des Personenfreizügigkeitsabkommen an. Damit werden die Aufenthaltsbewilligungen an Staatsangehörige der EU/EFTA-Länder für die Dauer eines Jahres kontingentiert. Gleichzeitig wurden 2013 die Verhandlungen für die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien abgeschlossen. Das Referendum, welches bereits angekündigt wurde, reiht sich in die migrationsrechtlichen Vorlagen der nächsten zwei Jahre ein.

7

Demographische Entwicklungen und die Bedeutung der Migration –

das war der thematische Schwerpunkt, mit dem sich die Kommission 2013 befasste. Mit Blick auf die bevorstehenden migrationspolitischen Abstimmungen zur «Masseneinwanderungsinitiative», zur Ecopop-Initiative oder zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien widmete sich die EKM den komplexen Fragen, die sich in einer mit Wachstum konfrontierten Gesellschaft stellen.

1

1 Bundesrätin Simonetta Sommaruga tritt an der Jahrestagung der EKM in Bern auf.
2 Referent Rainer Münz spricht an der EKM-Jahrestagung über Demographie und die Bedeutung der Migration für die Schweiz.
3 Aufmerksames Publikum an der Jahrestagung.
4 Die Kommission besucht nach einer Sitzung den Betrieb Hoffmann Neopac in Thun.
5 Rita Schiavi orientiert die Kommission über den UN-Dialog «Migration und Entwicklung».
6 Handshake zwischen BFM-Direktor Mario Gattiker und dem EKM-Präsidenten Walter Leimgruber.

2

Im Rahmen ihres Legislaturprogramms «Demographie, Gesellschaft und Migration» legte die Kommission 2013 den Fokus auf die Zusammenhänge von demographischen Entwicklungen und Migration. Denn eines ist klar: Der demographische Wandel macht vor der Schweiz nicht halt. Stichworte dazu sind: Alterung der Gesellschaft, neue Bedürfnisse bei der Betreuung betagter Menschen, Versorgungslücken bei der Rentensicherung, aber auch Herausforderungen, die sich in einer wachsenden Gesellschaft artikulieren: Welche Art von Raumplanung ist gefragt? Wie ist Siedlungspolitik zu gestalten? Wie kann den stetig zunehmenden Anforderungen an die Infrastruktur begegnet werden? Und: Welche Vorkehrungen müssen getroffen werden, damit die natürlichen Ressourcen schonend genutzt werden und die Umwelt möglichst wenig Schaden nimmt?

Antworten auf solche Fragen lauten oftmals: «Die Zuwanderung begrenzen!» Andere warnen: «Ohne Migrantinnen und Migranten geht nichts!» Doch: Welche Bedeutung kommt der Migration in demographischer Hinsicht wirklich zu? Welchen Einfluss hat sie auf all die Bereiche, die gegenwärtig kontrovers diskutiert werden? Ist sie die Ursache für verschiedenste Probleme unserer Gesellschaft? Oder wird schlicht die falsche Diskussion geführt, wenn über Zuwanderung statt über Wachstum gesprochen wird?

Die Zusammenhänge von Demographie und Migration sind nüchtern zu betrachten, was aber nicht einfach zu bewerkstelligen ist. Denn unterschiedlichste Disziplinen wie Demographie, Soziologie, Kulturanthropologie, Ökonomie, Geschichte, Geographie, Gerontologie und andere mehr befassen sich aus ihrem jeweils spezifischen Blickwinkel und mit je eigenen Fragestellungen mit den Auswirkungen der Migration auf gesellschaftliche Prozesse.

Die Kommission entschied sich deshalb, eine Literaturstudie zu dieser breit gefächerten Thematik erstellen zu lassen, um den aktuellen Forschungsstand zu den Zusammenhängen von Migration und Demographie aufzuzeigen. Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM sichtete über 860 Referenzen, wovon 260 einen Bezug zur Schweiz aufweisen. Sie wurden thematischen Feldern zugeordnet, inhaltlich ausgewertet und auf die wichtigsten Erkenntnisse hin analysiert. Dabei berücksichtigten die Autorinnen und Autoren nicht nur öffentlich zugängliche wissenschaftliche Publikationen, sondern auch die so genannte «graue» Literatur, also etwa Berichte von Behörden, aus der Verwaltung und von internationalen Organisationen. Die überwiegende Zahl der erfassten Literatur betrifft den Zeitraum zwischen 2000 und heute; in einzelnen Themenbereichen, die noch wenig erforscht sind – wie dies etwa bei Umweltfragen der Fall ist –, wurden auch ältere Publikationen einbezogen.

Migration, soviel wird aufgrund der Analyse deutlich, kann nicht als isolierter Faktor behandelt werden, sie ist nicht alleine verantwortlich für positive oder negative Entwicklungen. Vielmehr ist sie verbunden mit allen übrigen Feldern der Politik und damit Teil eines komplizierten Systems. Die Vorstellung, man könne die Probleme einer wachsenden und sich verändernden Gesellschaft lösen, indem man nur die Migration reguliert, greift zu kurz. Wanderungen, demographische Veränderungen und wirtschaftliche Prozesse gehören seit jeher eng zusammen; die heutige Situation ist in diesem Sinne keine Ausnahmeerscheinung. Ein Akzeptieren der Migration als etwas Normales, das wie alle anderen politischen Fragen in einem umfassenden Kontext behandelt werden muss, könnte helfen, unaufgeregt all diejenigen Probleme anzugehen, die es in einer sich wandelnden Gesellschaft zu lösen gilt.

Diese Haltung wurde auch an der Jahrestagung vom 22. Oktober unter dem Titel «Die Bedeutung der Migration in den Bereichen Raumplanung, Infrastruktur und Umwelt» zum Ausdruck gebracht. Namhafte Expertinnen und Experten aus Grossbritannien, Frankreich, Österreich und der Schweiz beleuchteten die in der Öffentlichkeit viel diskutierten «Problembereiche». Bundesrätin Simonetta Sommaruga plädierte in ihrem Referat für einen nüchternen Umgang mit Fragen rund um Migration. Sie wies darauf hin, dass Vielfalt schon immer eine Stärke der Schweiz gewesen sei: «Die Zuwanderung ist Teil dieser Vielfalt und somit Teil der Schweiz. Das heisst nicht, dass wir Probleme totschweigen sollen. Die meisten Probleme, die im Zusammenhang mit der Zuwanderung genannt werden, sind allerdings hausgemacht.»

In Ergänzung zur Literaturstudie und zur Jahrestagung zeigte auch die Herbstausgabe von «terra cognita», dass in Sachen Demographie und Migration keine einfachen Gleichungen zu machen sind. Die Beiträge widmen sich unter anderem der demographischen Alterung in der Schweiz, zeigen auf, mit welchen Typologien zur Migrationsbevölkerung in der Statistik gearbeitet wird oder was es mit den «Generatio-

3

nen» bei Migrantinnen und Migranten auf sich hat. Das Dossier «Demographie» auf der Website der EKM stellt Materialien und Arbeitsinstrumente zum Thema zur Verfügung und setzt einen Link zur «Zahl der Woche», welche während des ganzen Jahres interessante und überraschende Zusammenhänge in den Vordergrund rückte.

1 Die Kommissionsmitglieder trafen sich an fünf Tagen anlässlich der Plenarversammlungen der EKM. Der thematische Schwerpunkt «Demographie & Migration» füllte zu einem grossen Teil die Traktandenlisten. So empfing die Kommission verschiedenste Akteurinnen und Akteure, die sich direkt oder indirekt mit Fragen der Zuwanderung befassen: den Direktor des Bundesamts für Migration, den Direktor des Bundesamts für Wohnungswesen, einen Vertreter des Bundesamts für Statistik sowie eine Expertin der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit. Auf Einladung der EKM äusserten sich zwei Personen pro und contra Ecopop-Initiative. Die Kommission widmete sich jedoch nicht nur Zahlen, Fakten und Argumenten. Sie griff unter anderem auch einen speziellen Aspekt rund um die Debatten über die Präsenz von ausländischen Staatsangehörigen in der Schweiz auf. Sie diskutierte intensiv die Frage, welche Auswirkung migrationspolitische Vorstösse und Initiativen, die eine Begrenzung der Einwanderung fordern, auf die Migrationsbevölkerung in der Schweiz selbst haben.

Die andauernde Problematisierung von Ausländerinnen und Ausländern im Rahmen von öffentlichen Debatten, Initiativen und politischen Vorstössen geht an der Migrationsbevölkerung nicht spurlos vorbei. Dies das Ergebnis nicht nur einer längeren Diskussion in der Kommission, an der sich die Vertreterinnen und Vertreter mit Migrationshintergrund aufgrund ihrer Betroffenheit äusserten. Belegt ist auch, dass in den Sechziger- und Siebzigerjahren die ausländische Wohnbevölkerung aufgrund der Schwarzenbach-Initiativen und dem teils offenen fremdenfeindlichen Diskurs enorm litt und bis heute mit traumatischen Verletzungen zu kämpfen hat. Die EKM-Arbeitsgruppe «Stimme der Migrantinnen und Migranten» stellte deshalb Überlegungen an, wie xenophoben Tendenzen entgegengewirkt werden könne und wie der negative Grundtenor gegenüber Migrantinnen und Migranten abzuwenden wäre.

Das Fazit ist an sich klar: Es bräuchte einen Perspektivenwechsel, der die Erkenntnis in den Mittelpunkt stellt, dass die Schweiz ein Einwanderungsland ist, dass die Schweiz seit jeher mit Migration konfrontiert war und ist, dass unser Land ohne Migrantinnen und Migranten nicht existieren könnte. Nicht die Herkunft der Menschen sollte beim Zusammenleben eine Rolle spielen, sondern der Wille, gemeinsam die Zukunft der Schweiz zu gestalten. Anlässlich der Diskussionen wurde hervorgehoben, dass sich Zugewanderte und Menschen mit Migrationshintergrund durch die fremdenfeindliche Stimmung verletzt und ausgegrenzt fühlen. Das häufig zitierte «Unbehagen» der Bevölkerung wirke sich negativ auf all jene aus, die als «fremd» betrachtet würden und führe seinerseits zu einem «Unbehagen» innerhalb der ausländischen Wohnbevölkerung. Längerfristig seien solche Missstimmungen äusserst schädlich und könnten in eine gefährliche Zerreissprobe münden.

2 Mehrere Gesetzesrevisionen und Vorstösse im Bereich der Migrationspolitik beschäftigten Verwaltung, Parlament und Zivilgesellschaft. Die EKM verfolgte mit grosser Aufmerksamkeit die Beratungen zum neuen Bürgerrechtsgesetz, zur Teilrevision des Ausländergesetzes, das neu Ausländer- und Integrationsgesetz (AuIG) heissen wird, sowie zu Teilrevisionen des Asylgesetzes. Auf Einladung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats konnten Walter Leimgruber und Etienne Piguet vom Präsidium die Stellungnahme der EKM zur SVP-Initiative «gegen Masseneinwanderung» darlegen. Mitte Juni veröffentlichte die EKM ihre Position unter dem Titel «10 Punkte gegen eine neue Kontingentspolitik».

Die EKM hielt fest, dass globale Kontingente zu einem starren und bürokratischen System und zu gravierenden Interessenkonflikten führen würden. Da die Höchstzahlen gemäss Initiative für alle Bereiche gelten würden, eingeschlossen Arbeitsmigranten, Personen im Familiennachzug, Flüchtlinge und Grenzgänger, aber auch Geburten von Kindern ausländischer Mütter, käme es zu unvereinbaren Standpunkten zwischen unterschiedlichen Interessengruppen. Ebenso wäre das Grundrecht auf Familienleben (inklusive von Schweizerinnen und Schweizern) in Gefahr. Die EKM zeigte sich überzeugt, dass die vorgeschlagene Kontingentspolitik wachstumsbedingte Probleme nicht lösen könne. Ein nüchterner und sachgerechter Umgang mit der Realität sei angebracht, erklärte Präsident Leimgruber: «Migration ist weder ein Übel noch eine Krankheit, sondern etwas Normales.»

Mit Sorge blickte die Kommission ausserdem auf die Beratungen zum Bür-

4

5

6

gerrechtsgesetz. Nach der Frühjahrssession äusserte sich die EKM kritisch zu den vom Nationalrat beschlossenen Änderungen. Sie gab zu bedenken, dass falsche Signale an die Jugendlichen und jungen Erwachsenen, an die vorläufig Aufgenommenen und schliesslich an alle Drittstaatsangehörigen gesetzt würden. Mit den Beschlüssen des Ständerats in der Herbstsession wurden nach Ansicht der EKM die notwendigen Korrekturen eingeleitet. Die Kommission kritisierte allerdings den vom Ständerat vorgebrachten Vorschlag, dass Kantone eigene Integrationskriterien, welche über jene des Bürgerrechtsgesetzes hinausgehen, einführen könnten.

3

Kurzerwerbsaufenthalte? Pendelmigration? Was verbirgt sich hinter diesen Begriffen? Wer sind die Menschen, die vorübergehend in die Schweiz kommen, um hier erwerbstätig zu sein? Handelt es sich dabei um «neue Saisonniers»? Geht es um eine Neuauflage des Saisonnierstatuts unter veränderten Titeln? Mit diesen Fragen befasste sich die von der EKM in Auftrag gegebene Studie.

Über Personen mit Kurzaufenthalt, die in der Schweiz einem Erwerb nachgehen, ist generell wenig bekannt. Die vom Büro Bass verfasste Studie untersucht, was sie hier tun, welche Rolle sie auf dem Arbeitsmarkt spielen, was ihre Motivationen sind und welche Vorteile und Schwierigkeiten ihr Kurzerwerbseinsatz mit sich bringt. Rund 5 Prozent der ausländischen Erwerbstätigen kommen für einen Kurzerwerbsaufenthalt in die Schweiz. Dazu gehören die Personen mit L-Bewilligung, die in der Hochsaison bis zu 1,7 Prozent aller Beschäftigten darstellen, und die Meldepflichtigen, die 0,8 Prozent des gesamten Arbeitsvolumens leisten.
Die Studie zeigt eine Vielfalt von Arbeitsmodellen auf: saisonal beschäftige Erntehelferinnen, die Kost und Logis erhalten, asiatische Ingenieure, welche hier neue Maschinen kennenlernen, um sie später montieren und warten zu können, Job-Rotations-Programme in grossen Konzernen oder Engagements von Bühnenkünstlern. Es zeigen sich auch vermehrt Phänomene der Pendelmigration, typisch vor allem für den häuslichen Pflegebereich. So kommen beispielsweise polnische Frauen für eine oder mehrere Wochen in die Schweiz, arbeiten und leben im Haus der zu betreuenden Person und kehren dann für einige Wochen wieder nach Polen zurück. Sie kommen zwar regelmässig in die Schweiz, haben aber keine Absicht, ihren Lebensmittelpunkt hierher zu verlegen.

«Die heutigen Arbeitsmodelle sind komplex und verändern sich ständig», erklärte EKM-Präsident Walter Leimgruber an der Medienkonferenz. Darum sei es wichtig, dass man erstens diese Entwicklung aufmerksam verfolge. «Zweitens müssen pragmatische Lösungen für Alltagsprobleme, beispielsweise bei Miet- oder Mobiltelefonverträgen, gefunden werden. Und drittens braucht es flexible gesetzliche Rahmenbedingungen für einen internationalen und transnationalen Arbeitsmarkt.» Die EKM regt deshalb in ihren Empfehlungen an, dass sich Behörden und Sozialpartner vertieft mit der Pendelmigration befassen und Richtlinien ausarbeiten, welche faire Rahmenbedingungen für alle Beteiligten ermöglichen. Dazu gehörten Arbeitsverträge, welche den Besonderheiten von Anstellungen von Personen in Privathaushalten Rechnung tragen, oder die Verbesserung der Aufenthaltsbedingungen.

EKM international

Ausserparlamentarische Kommissionen sind eine Besonderheit des schweizerischen politischen Systems. Im Rahmen des internationalen Erfahrungsaustauschs hatte die EKM Gelegenheit, ihr Mandat und ihre Arbeitsweise anlässlich eines Symposiums in Warschau vorzustellen. Die polnischen Behörden prüfen die Idee, ein entsprechendes Gremium in Polen einzurichten.

1 Eine ehrwürdige Kulisse für den Praxistag zum Programm Periurban bot das Rathaus in Bern.
2 Am World Café wurde intensiv diskutiert.
3 Besuch bei den «Serious Games» in Vouvry.
4 Eröffnung des KopfWeges in Geuensee; ein Projekt von contakt-citoyenneté.

Das Zusammenleben in ländlichen Räumen war das Thema des Praxistages zum Programm Periurban. Wie motiviere ich die Bevölkerung zur Mitwirkung und aktiven Gestaltung des Zusammenlebens? Wie kann der Start für Neue im Quartier gestaltet werden? Welches ist die beste Möglichkeit, die Bevölkerung zu informieren und sie zu bewegen, an den angebotenen Veranstaltungen teilzunehmen? Wie können Arbeitgeber für Integrationsfragen interessiert werden?

Diese und ähnliche Fragen wurden am Praxistag Periurban – Zusammenleben in ländlichen Räumen – angeregt diskutiert. Die Tagung im Rathaus Bern bot allen Interessierten die Möglichkeit, sich mit den Beteiligten in den verschiedenen Projektregionen des Programms Periurban auszutauschen und einen Einblick in regionale Kohäsions- und Integrationspolitik zu erhalten. Kernstück des Tages war das World Café, in dem die rund 150 Teilnehmenden zusammen mit den Projektvertreterinnen und -vertretern Ideen und Umsetzungsvorschläge zu Fragen, mit welchen sich die Projektregionen befassen, entwickelten.

Die drei einführenden Kurzreferate ermöglichten es, sich ein Bild über die Potentiale und Herausforderungen der ländlichen Räume aus einer migrationspolitischen, einer räumlichen und einer identitären Perspektive zu machen. Die Ergebnisse aus dem World Café wurden in einer Plenumsdiskussion vertieft und kommentiert. Kurze Filme über die acht am Programm beteiligten Projekte gaben vor dem World Café einen Einblick in die Ziele und Aktivitäten der regionalen Projekte. Die Auswertung der Tagungsteilnehmenden zeigte deutlich, dass sie sowohl mit dem Inhalt, der Form wie dem Rahmen des Praxistags sehr zufrieden waren und für ihre eigene Arbeit gute Ansätze und Ideen mitnehmen konnten.

Auf Programmebene fand im September der jährliche Erfahrungsaustausch der Projekte des Programms Periurban im Chablais statt, wo das Projekt «agoris» realisiert wird. Der Austausch befasste sich schwergewichtig mit dem Thema «Zusammenarbeit zwischen Projekten und Gemeinden». Das Thema wurde ausgewählt, weil in verschiedenen Projektregionen diese Schnittstelle als bisweilen nicht ganz einfach identifiziert wurde.

Dank der Besuche des centre d'hébergement pour requérents d'asile «Les Barges» und der Ausstellung «Serious Games» (realisiert vom Centre Régional d'Etudes des Populations Alpines, ebenfalls in der Gemeinde Vouvry) erhielten die Teilnehmenden auch einen Einblick in die Region im Genferseegebiet, spezifisch in Aspekte der Migration und der heterogenen Zusammensetzung der Gesellschaft. Anlässlich des Austauschtreffens hatten die Teilnehmenden ausserdem Gelegenheit das Teilprojekt «Bibliobus» zu besuchen, das Kindern auch in peripheren Gemeinden der Region den Zugang zu Büchern ermöglicht.

Zusammenleben im ländlichen Raum
Cohabitation en milieu rural
periurban

Mit dem Programm Periurban werden insgesamt 50 Gemeinden in 7 Kantonen erreicht, darin leben rund 278 000 Einwohnerinnen und Einwohner auf einer Fläche von etwa 1328 km². Die Bundesmittel an die Projekte betragen rund 39%. Gemeinden und Kantone tragen die restlichen Kosten. Die Kostenbeteiligung der Gemeinden an die Projekte beträgt je nach Region zwischen 25 bis 60%. Grossmehrheitlich sind die Projekte auf Kurs, auch wenn bei der Umsetzung immer wieder Stolpersteine aus dem Weg zu räumen sind.

Die EKM hat im Berichtsjahr entschieden, das Programm in einer dritten Phase ab 2016 fortzuführen. Bereits jetzt wird ein Beratungsangebot für Gemeinden, die ein regionales Projekt realisieren möchten, zur Verfügung gestellt.

1

2

3

Für das interdepartementale Programm «Projets urbains» begann das Jahr 2013 mit einer nationalen Veranstaltung am 22. Januar in Olten. An dieser Tagung trafen sich 270 Personen aus Politik, kommunalen und kantonalen Verwaltungen sowie aus den Bereichen Integration, Raumplanung, Sozialwesen und Jugendpolitik. Mit Präsentationen im Plenum wurde aufgezeigt, wo sich die verschiedenen Akteure des Bundes, der Kantone und Gemeinden engagieren, und Bilanz der Erfahrungen aus der ersten Phase des Programms (2008-2011) gezogen. Ausserdem konnten sich die Teilnehmenden in 5 von Projektverantwortlichen geleiteten Workshops über spezifische Aspekte der Quartierentwicklung austauschen. Die zu diesem Anlass erschienene Broschüre «Quartiere im Brennpunkt: gemeinsam entwickeln, vielfältig gestalten» stellt die 11 Projekte der Phase I sowie Good Practices vor und zeigt auf, welche Massnahmen in diesem Bereich ergriffen werden können. Die Broschüre und die Tagungsdokumentation sind auf der Website des Programms www.projetsurbains.ch erhältlich.

Neben der Organisation dieser Tagung hat sich die Steuergruppe mit vielen weiteren Aufgaben befasst, die mit der Leitung eines so vielfältigen Programms verbunden sind, wie etwa die Kommunikation, die Kontakte mit den unterschiedlichen Partnern, die Projektbegleitung und die Vorbereitung des Erfahrungsaustauschs. So konnten die Projektverantwortlichen neben ihrer Arbeit vor Ort auch gemeinsam über die Themen Evaluation und Partizipation diskutieren.

Im Jahr 2013 wurden auch die Projekte im Bereich «Citoyenneté» weiterentwickelt. Es entstehen immer neue Projekte, während andere die Pilotphase abgeschlossen haben. Als Beispiel sei etwa das Projekt «Communes sympas» erwähnt, in dem eine Schulung für Verbindungspersonen zwischen Gemeindebehörden und Bevölkerung entwickelt wurde: die «Vernetzerinnen und Vernetzer». Eine der Stärken dieser Schulung ist es, sich auf die speziellen Bedürfnisse der Gemeinden einzustellen. Ausserdem konnte im Rahmen des Projekts ein Netzwerk geschaffen werden, das es den Vernetzenden ermöglicht, ihre Erfahrungen mit Gemeinderäten und der kantonalen Behörde in Form von Weiterbildungen und Austauschtreffen zu teilen.

Dank dem Projekt konnte sich die ausländische Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden aktiv beteiligen, sei es in der Leitung des örtlichen Projekts, als Vernetzende oder als Initiantinnen und Initianten von Projekten zur Förderung des Zusammenlebens. Die Good Practices, die in diesem Projekt entwickelt wurden, sind in Form eines Leitfadens zusammengefasst und auf der neuen Website www.gemeinsam-in-der-gemeinde.ch verfügbar.

2013 ging auch der erste Zyklus des zusammen mit dem Migros-Kulturprozent lancierten Programms «contakt-citoyenneté» zu Ende. Die Schlussveranstaltung fand am 9. November mit Vertreterinnen und Vertretern aller teilnehmenden Projekte und Mitgliedern der Jury statt. Die bei dieser Gelegenheit präsentierten Resultate sind eindrücklich. Hier ein paar Zahlen: Aus den 30 ausgewählten Ideen gingen 29 Projekte hervor, von denen 25 mehrheitlich oder gänzlich ehrenamtlich umgesetzt wurden. An der Umsetzung dieser Projekte waren 450 Personen beteiligt, 74% davon waren Frauen und 50% haben einen Migrationshintergrund. An den eingeleiteten Aktivitäten nahmen oder nehmen immer noch 4600 Personen teil.

Aufgrund der Ergebnisse kann eine äusserst positive Bilanz gezogen werden. Um neue Wege der Integrationsarbeit zu beschreiten, hat contakt-citoyenneté bewusst einige Innovationen und damit Wagnisse und Experimente zugelassen. Vor diesem Hintergrund ist es umso erfreulicher, dass die prämierten Projekte erfolgreich in freiwilligem Engagement umgesetzt wurden. Dieses erfreuliche Resultat zeugt auch von der guten Begleitung seitens contakt-citoyenneté und seinem Netzwerk.

Die Leidenschaft und das Engagement der Projektgruppen, aber auch die vielen Teilnehmenden an den verschiedenen Veranstaltungen der Projekte, zeigen ein grosses Interesse in der Bevölkerung, sich für das interkulturelle Zusammenleben in der Schweiz einzubringen. Besonders erwähnenswert ist, dass aus mehreren Projekten bereits Folgeprojekte entstanden sind, die eigenständig weitergeführt werden und sich damit als nachhaltig erweisen.

Wegen des grossen Erfolgs haben die EKM und das Migros-Kulturprozent beschlossen, eine Neuauflage dieses Förderprogramms zu lancieren.
Weitere Informationen unter www.contakt-citoyennete.ch.

4

Projekte

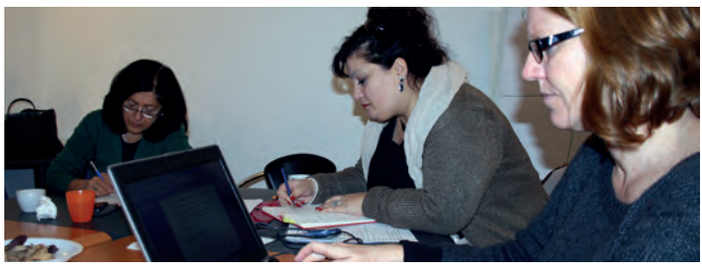
Laufzeit	Beitrag	Kanton	Name des Projekts	Trägerschaft
Citoyenneté				
2013 – 2016	80 650	BE	Café citoyen Biennois CcB	Association Café citoyen
2013 – 2015	115 000	NE	Graine de Génie et Graine de Citoyen	Association N'terractive
2013 – 2015	30 000	JU	Sensibilisation à l'exercice des droits de vote et d'élection	Bureau de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme
2013 – 2017	400 000	CH	Albinfo.ch Phase II	Albinfo.ch
2013 – 2015	400 000	CH	contakt-citoyenneté II	EKM und Migros Kulturprozent
2013	150 000	CH	Forum Projektplan 2013	FIMM Schweiz
2013 – 2014	90 500	CH	Migrantensession - Phase I: In den Grossregionen Netzwerke aufbauen und zusammenführen	FIMM Schweiz
2013 – 2014	60 000	CH	Radionovela «Crashkurs Schweiz»	Wort & Ohr
Periurban				
2013 – 2016	200 000	CH	Periurban Coaching	Socialdesign
2013	60 000	CH	Periurban - nationale Praxistagung	EKM
Studien				
2013	42 595	CH	Zusatzauswertung Studie Kurzaufenthalter	Büro Bass und EKM
2013 – 2014	170 000	CH	Protection Policies and Protection Needs	Roger Zetter, Refugee Studies Center Oxford, und EKM
2013	55 000	CH	Literaturstudie Demographie, Ressourcen und Bedeutung der Migration	Institut SFM und EKM

Integrationsförderung in Zahlen

Bearbeitete Gesuche	23
Genehmigte Projekte	13
Voranfragen	23
Weitergeführte Projekte aus Vorjahren	25
Abgeschlossene Projekte	16
Bewilligte Beiträge	1 853 745.–
Durchschnittlicher Beitrag	142 596.–

Die Übersicht über alle Projekte der Integrationsförderung des Bundes findet sich im Jahresbericht des Bundesamtes für Migration 2013 (erscheint im Herbst 2014).

1



2

Die Umsetzung eines neuen Kommunikationskonzeptes bildete einen Schwerpunkt in der Informationsarbeit. Dazu gehörten die Bereitstellung der Zeitschrift «terra cognita» im Flipbook-Format, Video-Interviews mit Referenten der Tagungen der EKM und eine grössere Präsenz in den Medien.

Im Bereich der Printprodukte sind 6 Neuerscheinungen zu verzeichnen: Zwei Studien in der Reihe «Materialien zur Migrationspolitik», eine Publikation mit «Empfehlungen», zwei Ausgaben von «terra cognita» sowie der Jahresbericht 2012.

Demographie, Ressourcen und die Bedeutung der Migration

Die EKM, die sich 2013 mit dem thematischen Schwerpunkt «Demographische Entwicklungen und Migration» auseinandersetzte, bestellte eine Literaturstudie zu dieser breit gefächerten Thematik. Entstanden ist eine Übersicht über dieses äusserst dynamische Feld, in welchem nicht a priori eindeutige wissenschaftliche und politische Positionen ausgemacht werden können. Aus der Analyse lassen sich vier grosse thematische Felder herauskristallisieren: «Demographische Dynamik», «Wirtschaft und Arbeitsmarkt», Die EKM ist überzeugt, dass wir nur dann adäquat auf die aktuellen Herausforderungen reagieren können, wenn wir die komplexen Verbindungen von Wachstum, demographischem Wandel und Wanderungsbewegungen sachlich betrachten und analysieren.

Kurzerwerbsaufenthalte in der Schweiz. Gründe, Wege, Arbeitssituationen und Migrationsgeschichten

Die Studie bietet eine Übersicht zu den verschiedenen Bereichen, in denen Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen oder als Meldepflichtige arbeiten, gibt Einblick in die Mechanismen der Rekrutierung solcher Personen, beschreibt Migrationsverläufe, zeigt auf, wie Zuwandernde selber ihre Lage einschätzen und schliesst mit Schlussfolgerungen zur Bedeutung dieser Form der Beschäftigung für den Arbeitsmarkt, den Migrationskontext und die Kurzerwerbstätigen selbst.

Empfehlungen zu Kurzerwerbsaufenthalten

Die EKM hat Empfehlungen mit drei Schwerpunkten erarbeitet. Diese betreffen die Vertiefung der Forschung und Beseitigung von Wissensmankos, die Behebung von Informationsdefiziten und die Lösung alltagspraktischer Probleme und die Ermöglichung von geregelten Formen von Pendelmigration zu fairen Bedingungen.

3

1 Vizepräsident Etienne Piguet moderiert das Gespräch zwischen Befürworter und Gegnerin der Ecopop-Initiative.
2 In der Arbeitsgruppe «Stimme der Migrantinnen und Migranten» wird referiert, diskutiert und protokolliert.
3 Die jungen Mitarbeiterinnen des EKM-Sekretariats verfolgen aufmerksam die Plenumsdiskussion.
4 Die Kommission 2013, fotografiert vor dem Haus der Universität in Bern.
5 Das Sekretariat 2013, fotografiert auf den Wasserfallen im Baselbiet.
6 EKM-Mitglieder im Gespräch nach einem Sitzungstag.
7 EKM-Sekretariat an der jährlichen Retraite.

Die 22. Ausgabe von «terra cognita», im Frühjahr 2013, widmete sich den Fragen der ländlichen Gebiete, die ebenfalls von Migration betroffen sind. «terra cognita» Nr. 23 ging den Schnittstellen zwischen Demographie und Migration nach, das Schwerpunktthema, mit dem sich die EKM 2013 befasste.

Übers Land

Ist von Zuwanderung und Integration die Rede, denkt man in erster Linie an urbane Zentren. Diese sind es, die nach wie vor den Grossteil der Migrantinnen und Migranten anziehen. Seit jeher sind allerdings auch ländliche Räume mit Migration konfrontiert – sei es durch den Zuzug von «Ausserkantonalen», sei es durch mobile Händler, sei es durch ausländische Arbeitskräfte, die in der Landwirtschaft, im Tourismus oder kleinen und mittleren Betrieben in ruralen und periurbanen Regionen gefragt sind. «terra cognita» begibt sich in diese weniger bekannten Gefilde, stellt die Frage nach den Besonderheiten des ländlichen Raums und wirft einen Blick auf Projekte, die sich die Förderung des sozialen Zusammenhangs auf die Fahne geschrieben haben. Die gemachten Erfahrungen regen zur Nachahmung an.

Demographie und Migration

Die Zusammenhänge von Demographie und Migration sind komplex. terra cognita macht eine Auslegeordnung dazu, präsentiert demographische Trends, geht der Bedeutung von Migration in einer alternden Gesellschaft nach und nimmt politische Antworten unter die Lupe, die bezüglich der Begrenzung von Zuwanderung vorgebracht werden. Thema dieser Ausgabe ist zudem die «Generationenfrage» in der Migrationsbevölkerung selber. Wo stehen Menschen der ersten Einwanderergenerationen heute? Welche Positionen nehmen Menschen der zweiten und der dritten Generation ein? terra cognita widmet sich auch den Typologien, die zur Erfassung der Migrationsbevölkerung gebildet werden. Was heisst «Migrationshintergrund» in der Statistik? Sind solche Kategorienbildungen überhaupt hilfreich und was können sie aussagen? Ein Heft zum kritischen Nachdenken!

Jahresbericht: Migration im Fokus 2012

Im Laufe des Jahres 2013 hat die Kommission an einer Pressekonferenz die Studie und die Empfehlungen zum Thema der Kurzerwerbsaufenthalte vorgestellt und acht Pressemitteilungen herausgegeben.

EKM Online

Die erste Nummer von «terra cognita» ist 2002 erschienen. Während das Print-Produkt im Lauf der Jahre einige grafische Auffrischungen erhalten hat, blieb die Website **terra-cognita.ch** bis 2013 unverändert. Doch seit der Nummer 23 im Herbst 2013 präsentiert sich der Webauftritt der Fachzeitschrift völlig neu. Jede Nummer ist als Flipbook erhältlich. Man kann aber nicht nur online blättern. Jeder Artikel kann einzeln ausgedruckt oder als PDF heruntergeladen werden. Es lassen sich Anmerkungen und Markierungen machen. Damit der barrierefreie Zugang gewährleistet ist, ist jede Nummer auch als normales PDF erhältlich.

Die Website **ekm.admin.ch** wurde 2013 mit Themendossiers zu Flucht und Asyl sowie zu Kurzerwerbsaufenthalten ergänzt. Die Unterlagen zur den beiden grossen Veranstaltungen wurden mit kurzen Video-Statements einiger Referenten und Referentinnen angereichert. Zu diesem Zweck wurde ein eigener Kanal bei YouTube eingerichtet (youtube.com/user/ekmcfm).

Hinweise auf interessante Hintergrundberichte, Studien und Reportagen sowie Publikationen aus dem breiten Feld der Migration sind weiterhin auf Swiss Migration News nachzulesen **(migration-news.ch)**.

4

5

6

7

Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (31.12.2013)

Walter Leimgruber, Vorsteher des Seminars für Kulturwissenschaft und Europäische Ethnologie, Universität Basel, *Präsident*
Fiammetta Jahreiss, Sprachwissenschaftlerin, *Vizepräsidentin*
Etienne Piguet, Professor für Humangeographie, Universität Neuenburg, *Vizepräsident*

B Andrea Banfi, Experte in Sozialfragen
Osman Besic, Experte in Gesundheitsfragen
Georg Blum, Vertreter Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM
C Martina Caroni, Expertin, Professorin für öffentliches Recht und Völkerrecht, Universität Luzern
D Ruth Derrer Balladore, Vertreterin Arbeitgeberverband
F Rahel Frey, Vertreterin Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK
Carmel Fröhlicher-Stines, Expertin, Psychologin
G Giuseppina Greco, Vertreterin der Konferenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten KID
Alagipody Gunaseelan, Experte, Pflegemitarbeiter und interkultureller Vermittler
J Radouan Jelassi, Experte, Imam
K Dieter Kläy, Vertreter Schweizerischer Gewerbeverband SGV
Albana Krasniqi Malaj, Expertin, Erwachsenenbildnerin
L Luzolo Raoul Lembwadio, Experte, Psychologe
M Inés Mateos, Expertin in Bildung und Diversität
Ruedi Meier, Vertreter Schweizerischer Städteverband
Beat Meiner, Vertreter Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
P Eva Palasthy, Expertin, Pädagogin
R Dragica Rajcic, Expertin, Schriftstellerin
Simon Röthlisberger, Vertreter Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
S Emine Sariaslan, Vertreterin Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten FIMM
Rita Schiavi Schäppi, Vertreterin Unia
Marco Schmid, Vertreter Schweizerische Bischofskonferenz SBK
Daniela Sebeledi, Vertreterin Schweizerische Konferenz der Fachstellen für Integration KoFI
Iris Seidler-Garot, Expertin Stadtentwicklung
Rolf Stiffler, Vertreter Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen
T Denis Torche, Vertreter Travail.Suisse
Z Maria Luisa Zürcher-Berther, Vertreterin Schweizerischer Gemeindeverband SGV

Sekretariat
Simone Prodolliet, Geschäftsführerin
Elsbeth Steiner, stellvertretende Geschäftsführerin und Informationsverantwortliche
Pascale Steiner, wissenschaftliche Mitarbeiterin Grundlagen Migrationspolitik
Ruth Tennenbaum, wissenschaftliche Mitarbeiterin Modellvorhaben Integration
Elodie Morand, wissenschaftliche Mitarbeiterin Modellvorhaben Integration
Sylvana Béchon, Sachbearbeiterin, Lektorat
Alice Uehlinger, Web-Verantwortliche/Administratorin
Judith Nydegger, wissenschaftliche Praktikantin
Morgane Defago, Lernende

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

www.ekm.admin.ch

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Rapport annuel 2013

Migration plein cadre

Avant-propos 3

Walter Leimgruber, Président de la CFM

La migration dans le monde 4

La migration en Suisse 8

Activités de la Commission

Evolution démographique 12
Journée nationale Periurban 16
Information 19
Membres de la CFM 22

Impressum

Textes et photos: Secrétariat CFM / UNHCR, Sevdail Tahiri, Monika Fischer, Peter Gut
Rédaction: Elsbeth Steiner **Traduction:** Alain Barbier **Graphisme:** bertschidesign
Impression: Cavelti AG **Distribution:** OFCL, Vente des publications, CH-3003 Berne
www.bundespublikationen.admin.ch **No art.:** 420.910.13F

Pas de voies à sens unique

D'après des sondages, la migration serait le sujet qui préoccupe le plus les Suisses. Pourtant, si l'on se réfère à l'opinion publique et aux médias, un seul aspect les intéresse, l'immigration. Le plus souvent, le nombre élevé d'immigrants au cours de ces dernières années est mis en relation avec la prospérité de la Suisse : non seulement le taux de chômage y est bas, mais on y crée continuellement de nouvelles places de travail et le moteur de l'économie ronronne allègrement. Les personnes provenant d'autres pays viennent en Suisse chercher du travail, un revenu et la prospérité.

Il est tout de même assez surprenant que l'autre aspect – l'émigration – ne fasse l'objet d'aucune attention. Et pourtant, chaque année, quelques dizaines de milliers de personnes quittent notre pays. Si l'on en croit les arguments utilisés pour expliquer l'immigration et que l'on retrouve aussi dans les théories classiques de la migration, cette émigration aurait peu de sens. Selon la règle qui prévaut dans les théories et les débats sur l'immigration, les individus migrent de la pauvreté vers la richesse, de pays qui offrent peu de chances vers ceux qui offrent des perspectives attractives, des sociétés où le taux de chômage est élevé vers celles où il est bas, de régions instables vers des lieux sûrs. Dès lors, qu'est-ce qui motiverait un citoyen suisse à quitter son pays, l'un des plus riches au monde, avec un taux de chômage insignifiant, un revenu moyen largement supérieur aux salaires qu'offrent d'autres pays et un marché de l'emploi en constante croissance ? Tous ces émigrants seraient-ils des loosers, des ratés, des bons à rien où des gens qui n'ont pas eu de chance ?

Le cas des Suisses de l'étranger – que nous nommons ainsi parce que nous ne voulons pas qu'ils deviennent Américains, Australiens ou Français (et d'ailleurs, ne devraient-ils pas s'intégrer dans le pays où ils se sont établis tout comme doivent le faire les étrangers chez nous ?) – démontre rapidement qu'il s'agit en règle générale de gens avec une bonne formation et de nombreux universitaires. Tous ces individus, qu'ils soient cuisiniers, techniciens ou chercheurs, auraient d'excellentes possibilités professionnelles en Suisse aussi. Et pourtant, ils quittent leur patrie.

Un débat approfondi avec ces personnes révèlerait sans doute que les arguments utilisés quotidiennement dans la discussion sur l'immigration sont beaucoup trop réducteurs. Certes, les motifs économiques sont importants. Mais les décisions de migration ne se justifient pas uniquement pour cette raison. Aujourd'hui, d'autres arguments aussi comptent, comme la possibilité de réaliser des rêves et de concrétiser ses propres idées, de faire de nouvelles expériences, de grandir en relevant des défis et de découvrir d'autres cultures.

Un pays qui souhaite perdurer dans un monde globalisé, dans lequel on recherche surtout des talents en tous genres et où l'on courtise ceux qui ont de grandes compétences doit aussi se confronter à de tels arguments. Et ce pays devrait aussi se demander pourquoi bon nombre de personnes quittent la Suisse en dépit de meilleures perspectives qu'ailleurs. Peut-être cette réflexion nous aidera-t-elle à comprendre un peu mieux les lois complexes en matière de migration.

Walter Leimgruber
Président de la CFM

Lors de sa visite à l'île italienne de Lampedusa, le pape François a mis en garde contre « la mondialisation de l'indifférence ». A l'occasion d'une messe célébrée au cours de son premier voyage officiel, le Souverain pontife a honoré la mémoire des milliers de personnes qui ont perdu la vie en tentant de traverser la Méditerranée.

1

2

3

En 2013, l'île de Lampedusa a une fois de plus connu une triste célébrité en raison des réfugiés qui ont échoué sur ses côtes et des tragiques naufrages. La plupart des plus de 40 000 réfugiés provenaient de régions en crise de Syrie, d'Erythrée et de Somalie. Pour nombre d'hommes et de femmes, d'adolescents non accompagnés et d'enfants, l'Italie représentait la porte de l'espoir. Ils se sont lancés dans cette traversée à bord de rafiots bien souvent dangereusement surchargés, ne disposant souvent pas d'appareils de navigation, ni d'eau potable et de nourriture en suffisance. Pour au moins 700 d'entre eux, la traversée a été leur dernier voyage : ils sont morts d'épuisement, de déshydratation ou se sont noyés après que les bateaux avaient chaviré. Les photos de noyés s'échouant sur les plages, entre les touristes qui se baignaient, ont fait le tour du monde.

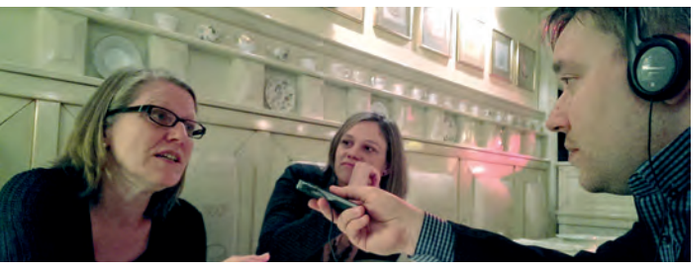
Les réfugiés qui ont survécu à la traversée ont été nourris par les autorités italiennes, pris en charge médicalement puis rapidement amenés dans des centres. Les Centres d'accueil et de refoulement ont pu accueillir un peu plus de 6000 réfugiés. Les requérants d'asile qui ne portaient aucun papier d'identité sur eux ont été logés dans les Centres d'identification. Dans ces centres, les réfugiés peuvent être internés sous surveillance pour une durée allant jusqu'à 18 mois. Toutefois, la plupart d'entre eux furent libérés avant. Les Centres d'accueil n'étaient, eux, pas surveillés et les personnes qui y étaient hébergées pouvaient généralement en sortir après deux ou trois jours, sans que quiconque ne les empêche de se déplacer librement en Italie, de disparaître dans la clandestinité ou de rejoindre la frontière pour se rendre dans un pays proche ou lointain de l'UE. Quant aux Centres de refoulement, y étaient hébergées les personnes pour lesquelles il était évident qu'elles ne pourraient pas faire valoir un droit de rester en Italie.

Les autorités italiennes ont remis aux réfugiés qui pouvaient exposer de manière crédible qu'ils avaient de la parenté ou des connaissances en Europe un « visa de visiteur » valable trois mois pour les autres pays de l'UE. Cette réglementation avait été imposée par l'Italie lorsqu'en raison de la crise en Lybie, un nombre croissant de réfugiés avait rejoint l'Italie. La France bloquait ces réfugiés à la frontière franco-italienne de Ventimiglia, mais l'UE a obligé les autorités françaises à laisser entrer ces réfugiés, qui étaient des migrants dûment munis d'un visa italien de visiteurs. L'Italie n'a manifestement pas respecté le principe selon lequel le pays dans lequel des personnes ont requis l'asile est responsable de leur destin.

Cependant, seule une petite partie des émigrants a rejoint l'Italie par voie maritime. Nombre d'entre eux sont arrivés en Italie munis d'un visa de tourisme régulier ou de manière illégale, en traversant la frontière « verte » de Slovénie. Les immigrés sans autorisation de séjour devraient être expulsés, mais les procédures sont longues, compliquées et ne sont pas appliquées avec rigueur. Des campagnes périodiques de régularisation mises en œuvre par le gouvernement italien donnent accès à un titre de séjour légal pour les immigrés clandestins. La condition est que l'immigré trouve une entreprise qui confirme qu'il a travaillé pour elle. Et, évidemment, toute personne voulant sortir de la zone d'ombre que constituent le séjour illégal et le travail clandestin doit mettre la main au portemonnaie.

En Syrie, où règnent depuis 2011 des troubles d'une guerre civile, le président Bachar el-Assad continue de s'accrocher au pouvoir. Des groupes d'opposition et le gouvernement se battent pour obtenir la suprématie. La répression dont est victime la population civile a pris des formes de plus en plus cruelles. En août 2013, le régime a utilisé des armes chimiques à Damas : des roquettes d'artillerie ont été tirées et ont disséminé du gaz sarin – un neurotoxique – sous sa forme liquide. Au moins 300 personnes ont ainsi perdu la vie, la plupart surprises dans leur sommeil. En septembre, les USA caressèrent l'idée d'une intervention militaire. Ils y renoncèrent cependant à la dernière minute. Le ministre russe des Affaires étrangères, Serguei Lavrov, appela le gouvernement syrien à placer ses armes chimiques sous contrôle international, et à les détruire totalement ensuite. A la fin de l'année, bien qu'une intervention militaire ait pu être évitée, la Syrie était en ruines. Selon les estimations de l'UNHCR, il y avait quelque 4,5 millions de personnes déplacées dans le pays. La situation menace de déstabiliser toute la région et elle est particulièrement tendue au Liban et en Jordanie.

Alors que la Syrie admettait elle-même de nombreux réfugiés avant la guerre civile, plus de 2,3 millions de personnes – dont environ la moitié était des enfants – s'étaient enfuis à la fin 2013 : plus de 840 000 ont rejoint le Liban, 560 000 la Jordanie, 200 000 l'Irak et entre 500 000 et 700 000 la Turquie. Seuls quelque 50 000 Syriens ont atteint l'Europe. Certains franchirent le fleuve Evros qui constitue, sur plus de 200 km, une frontière naturelle entre la Turquie et la Grèce. D'autres ont pu, grâce à l'aide de l'UNHCR, être admis dans divers Etats de l'UE.



4

5

Pour les ressortissants syriens qui ont fuit jusqu'en Europe par leurs propres moyens, les conditions d'admission ont varié selon les pays : alors qu'ils pouvaient obtenir immédiatement un permis de séjour en Suède, ils ont dû, dans d'autres pays, se soumettre à une longue procédure en matière d'asile.

Tandis que les réfugiés fuyant la misère et la violence se résignent à des situations pouvant mettre leur vie en péril sur le chemin de l'Europe, de riches ressortissants d'Etats tiers parviennent facilement à obtenir une autorisation d'entrée et de séjour. Depuis peu, les gouvernements de Grèce, d'Espagne, de Malte ou de Hongrie, par exemple, se bousculent au portillon pour proposer des offres en la matière. Le gouvernement nationaliste de droite hongrois a lancé en juillet le « Residence Permit Bond » : les investisseurs étrangers doivent prêter à l'Etat hongrois au moins 250 000 euros pendant cinq ans et verser des émoluments de quelque 50 000 euros. En échange, ils ne reçoivent pas d'intérêts sur ce prêt, mais une autorisation de séjour. Depuis novembre, pour remplir les caisses de l'Etat, Malte offre la nationalité aux étrangers moyennant un investissement de 1,15 million d'euros (et des émoluments allant entre 35 000 et 100 000 francs selon l'ampleur de la famille). L'Espagne n'est pas en reste, puisqu'elle a édicté une loi conférant aux étrangers un titre de séjour pour cinq ans pour autant qu'ils investissent 500 000 euros dans le marché immobilier espagnol. En Grèce, il suffit d'investir 250 000 euros pour obtenir un titre de séjour de cinq ans et bénéficier ainsi d'un droit d'entrer dans les Etats membres de l'UE.

Derrière ces offres se cachent surtout des objectifs économiques et parfois même des buts ethno-nationaux. Ainsi, début décembre, le Parlement hongrois

6

1 Dans un camp au Liban, des réfugiés syriens reçoivent couvertures et combustible pour se protéger du froid de l'hiver. (UNHCR / A. McConnell)
2 La Vice-présidente Fiammetta Jahreiss (à gauche) lors de la visite d'une prison à la frontière ukrainienne.
3 La Cheffe du Secrétariat Simone Prodolliet (à gauche) lors d'une conférence de presse au terme de la visite en Transcarpatie.
4 Pascale Steiner est interviewée par un journaliste polonais lors d'une visite à Varsovie. La Pologne veut créer une instance semblable à la CFM.
5 Dragica Rajcic, membre de la CFM et écrivaine, présente des histoires d'enfants.
6 Des enfants syriens jouent dans la neige tombée sur Fayda, camp de réfugiés de la vallée de la Bekaa, Liban. (UNHCR / A. MacConnell)

a conféré le 500 000ème passeport à un étranger ayant des « racines hongroises ». C'est en 2001 que la Hongrie a lancé cette campagne de naturalisation, qui est liée au droit de vote actif. En Ukraine, Moldavie ou Biélorussie, les personnes ayant des « racines hongroises » ont fait très largement usage de cette offre qui leur ouvre la voie vers l'UE. Mais cette pratique n'a pas été bien accueillie partout. La Slovaquie a vertement réagi à cette mesure, la qualifiant d'attaque à la souveraineté de l'Etat et à la loyauté de ses citoyens. Dans plusieurs cas, les autorités slovaques ont déchu de leur citoyenneté slovaque des personnes qui venaient d'obtenir la nationalité hongroise.

Ces exemples démontrent à l'évidence que l'Europe peine encore et toujours à se mettre d'accord sur une politique migratoire commune et globale ainsi qu'à mettre en œuvre cette politique de manière conséquente. De nombreuses questions de politique migratoire sont encore et toujours du ressort des divers Etats membres de l'UE, dont les gouvernements ne sont pas forcément disposés à céder leurs compétences. Les organisations des droits de l'homme ont souvent reproché à la politique européenne en matière d'asile et de réfugiés d'accorder la priorité à la protection *face aux* réfugiés plutôt qu'à la protection *des* réfugiés. Il a fallu pas moins de 15 ans pour que les ministres de l'Intérieur de l'UE se soient mis enfin d'accord en juin 2013 sur un système d'asile européen. Ce paquet de mesures vise à une plus grande uniformisation des critères minimaux pour l'admission de requérants d'asile et de leurs droits en procédure. Cecilia Malmström, la Commissaire européenne aux Affaires intérieures de l'UE a déclaré qu'elle se réjouissait que la procédure d'asile soit désormais plus loyale, plus rapide et beaucoup mieux aménagée que par le passé. Elle a qualifié ce système européen commun en matière d'asile de « réussite historique ».

En 2013, la migration a également été en ligne de mire sur le plan global. Dans l'histoire des Nations Unies, c'est en 2006 qu'eut lieu le premier « dialogue au sommet » sur le thème « Migration et développement ». Ce qui semblait encore hors de portée lors du premier sommet fut atteint lors du second en octobre 2013 : les délégations provenant de 150 Etats – dont la Suisse – ont adopté une déclaration finale portant sur des principes relatifs aux questions de migration. Cette déclaration précise que la protection des migrants et leurs droits doivent être au centre des efforts des communautés étatiques internationales et cela dans les cas de migration tant légale qu'illégale. Le concert des nations reconnaît la contribution que fournit la migration en faveur du développement économique global. Cette déclaration a permis d'ancrer le thème de la migration dans l'agenda international consacré au développement. Cette déclaration peut être considérée comme un changement de paradigme dans la politique en matière de migration et de développement.

La migration en chiffres

En vue du sommet de l'ONU à New York, de nouveaux chiffres relatifs aux mouvements migratoires globaux ont été présentés :

- Le nombre de migrants internationaux est estimé à 232 millions de personnes, ce qui représente un peu plus de trois pour cent de la population mondiale. Jamais auparavant il n'y a eu autant de migrants.

- La plupart de ces migrants vivent en Europe (72 millions). Avec une augmentation des migrants de 50 à 71 millions, l'Asie a fortement comblé son retard au cours de ces 13 dernières années. La raison principale de cette augmentation est le besoin croissant de main-d'œuvre bon marché dans les pays pétroliers du Golfe. Des Etats comme la Malaisie et la Thaïlande ont attiré, eux aussi, de plus en plus de travailleurs immigrés.

- La migration dite sud-sud s'est également renforcée. Aujourd'hui, il y a davantage de migrants provenant du sud (82,3 millions) qui vivent dans le sud que dans le nord (81,9 millions).

- Un phénomène relativement nouveau a été les migrations du sud de l'Europe en difficulté vers l'Afrique et l'Amérique du Sud. Pendant des années, grâce à leur adhésion à l'UE, le Portugal et l'Espagne ont constitué des destinations pour les émigrants provenant du sud. Maintenant, le contraire se produit : la main-d'œuvre qualifiée de la péninsule ibérique s'exporte de plus en plus vers des pays comme l'Angola ou le Brésil dont l'économie est prospère.

- Il convient par ailleurs de relever que les immigrés bénéficient de formations d'un niveau toujours plus élevé et que c'est précisément aussi ce groupe qui compte de nombreuses femmes. Entre 2000 et 2011, le nombre de migrants au bénéfice d'une formation dans le tertiaire a augmenté de 70 pour cent.

Les chantiers imprègnent le paysage migratoire de la Suisse. En 2013, on a procédé à des révisions de lois de toutes sortes, de la loi sur l'asile à la loi sur la nationalité en passant par la nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration. Et, une fois de plus, la migration fut omniprésente dans les médias.

1

2

3

Les nombreuses révisions dans tous les domaines du droit relatif à la migration ont grandement occupé les politiques et les médias en 2013. En plus de la profusion d'informations et de discussions à propos des révisions de lois, divers événements et projets de loi cantonaux ont marqué les esprits et attiré l'attention de l'opinion publique.

Dans le canton de Berne, le Souverain a accepté l'initiative des jeunes UDC sur la naturalisation, qui prévoit des critères beaucoup plus sévères pour la naturalisation des bénéficiaires de l'aide sociale et des délinquants. On attribue cette acceptation à une insuffisance de débats critiques au sein de la population à propos de l'initiative et à un manque d'information de la part des autorités compétentes. La garantie de cette modification constitutionnelle cantonale par l'Assemblée fédérale soulèvera très certainement des questions d'inconstitutionnalité et mettra le canton de Berne face à de grands défis en matière de mise en œuvre d'un régime plus sévère en la matière. La révision totale de la loi fédérale sur la nationalité a aussi été ponctuée de conflits. En effet, le Conseil des Etats ayant refusé plusieurs règles plus sévères introduites par le Conseil national, ce projet de révision de loi s'est retrouvé en procédure d'élimination des divergences à la fin de l'année. Les principaux points de divergences sont la durée nécessaire de séjour en Suisse, la suppression de la prise en compte à double des années vécues en Suisse entre l'âge de 10 et de 20 ans et la non-prise en compte des années en régime d'admission à titre provisoire.

Le canton du Tessin a aussi beaucoup fait parler de lui en raison de l'acceptation sans équivoque de l'interdiction de dissimuler son visage dans les espaces publics. L'auteur de l'initiative visait à interdire que des femmes aient le visage masqué, ce qui explique qu'on ait le plus souvent parlé d'interdiction du port de la burqa. Le fait que dans le canton du Tessin – comme dans le reste de la Suisse d'ailleurs –, il n'y ait quasi aucune femme qui porte la burqa n'a fait réagir personne. Se situant dans le droit-fil du résultat de l'initiative contre la construction de minarets, celui de l'initiative tessinoise – politiquement symbolique et ne concernant pas directement les électeurs – était prévisible. Cette modification de la Constitution du canton du Tessin devra également être garantie par les Chambres fédérales.

Le sujet principal en matière d'asile, outre le vif intérêt pour les chiffres actuels de l'asile, fut l'hébergement des requérants d'asile. L'ouverture d'un nouveau centre d'hébergement temporaire de la Confédération à Bremgarten a été rendue publique du fait que le règlement interne a défini des « zones sensibles », notamment la piscine. Les requérants d'asile ne peuvent pas se tenir dans ces zones sans être accompagnés. La divulgation de cette pratique courante de l'Office fédéral des migrations (ODM) s'est traduite, en Suisse comme à l'étranger, par des controverses sur la restriction de la liberté de mouvement des requérants d'asile. Tandis que les uns avançaient pour argument que le fait d'interdire à des groupes de personnes, en raison de leur lieu de domicile ou de leur statut juridique, de pénétrer dans certains périmètres est discriminatoire et que ces interdictions restreignent de manière disproportionnée les droits des requérants d'asile, d'autres arguent que ces restrictions spatiales concernant des requérants d'asile répondent à une nécessité de sécurité de la population. L'exclusion préventive des requérants d'asile reflète donc à la fois la difficulté de trouver des lieux d'hébergement et la résistance parfois véhémente de certaines communes à mettre des locaux à disposition.

L'hébergement de requérants d'asile a aussi été en point de mire dans le cadre de la révision de la loi sur l'asile. La révision de cette loi comprend trois volets distincts. Tandis qu'une partie des propositions du Parlement de novembre 2012 entrera en vigueur au début de l'année 2014 déjà, un référendum a été lancé contre les modifications de la loi sur l'asile ayant été déclarées urgentes par le Parlement. Font notamment partie de ces modifications les dispositions visant à accélérer la procédure de l'asile, l'utilisation – sans qu'une autorisation soit nécessaire – d'installations de la Confédération en vue d'héberger des requérants d'asile ou encore la possibilité d'instaurer des phases de test pour de nouvelles procédures d'asile. Cependant, dans le même projet, le refus de servir et la désertion ont été exclus des motifs d'asile et la procédure via une ambassade suisse à l'étranger a été abolie. Ces durcissements en particulier ont provoqué une forte résistance de la part de certaines organisations défendant les droits de l'homme et ONG. Toutefois, le Souverain a très clairement adopté ces propositions de révision en juin 2013. La partie déclarée comme étant urgente dans la révision ainsi que dans l'ordonnance sur les phases de test qui en résulte sont valables jusqu'en automne 2015 et doivent être transférées d'ici cette date dans le droit ordinaire.

Lors d'une conférence nationale sur l'asile qui a eu lieu en janvier 2013, la

4

5

Confédération, les cantons et les communes se sont mis d'accord sur des valeurs clé en vue d'une restructuration du régime de l'asile. La procédure de consultation relative à ce troisième volet de la révision de la loi sur l'asile a pris fin à l'automne 2013. Le Message à ce sujet sera soumis aux Chambres fédérales pour délibération en 2014. Cette restructuration vise à centraliser les procédures et à les accélérer par le biais d'une extension des Centres de la Confédération, au sein desquels seront regroupés tous les acteurs importants. La plus grande partie des demandes d'asile devrait donc être traitée sans attribution aux cantons dans le contexte d'une procédure accélérée. Pour amortir les incidences de l'accélération de la procédure et de la réduction des délais de recours, le législateur a prévu d'instaurer des voies de recours efficientes pour les requérants d'asile. C'est sur la base d'une ordonnance régissant les phases de test qu'un nouveau centre de la Confédération sis à Zurich constituera, dès le début de l'année 2014, le Centre de test pour cette restructuration.

La pratique des renvois, en particulier dans le cas d'un ressortissant du Sri Lanka, a aussi fait couler beaucoup d'encre dans les médias. Un canton s'est opposé au renvoi d'un requérant d'asile sri-lankais et des ONG ont présenté des rapports sur les menaces qui pèsent sur les requérants d'asile déboutés renvoyés au Sri Lanka. Après que deux requérants d'asile sri-lankais renvoyés ont été écroués à leur retour au Sri Lanka, l'ODM a finalement décidé de suspendre les renvois à destination du Sri Lanka afin d'investiguer sur les causes exactes de ces deux incarcérations ainsi que sur la situation actuelle au Sri Lanka. Le Haut commissariat pour les réfugiés HCR examinera le cas des deux personnes écrouées au Sri Lanka ainsi que le rejet passé en force d'autres demandes d'asile, rejet qui implique que les requérants concernés risquent dès lors d'être renvoyés.

Par rapport à l'année précédente, le nombre de requérants d'asile en Suisse a reculé d'un quart en 2013. L'ODM explique principalement ce recul sensible par des pratiques qui visent au traitement rapide des demandes infondées. Ainsi, l'Office continue à appliquer la procédure dite des 48 heures, qui avait déjà été introduite en 2012 pour les Etats membres de l'UE exempts de visas, et traite ainsi de manière rapide et prioritaire les demandes d'asile de requérants provenant de pays ayant un très faible pourcentage de réfugiés reconnus. L'ODM mentionne aussi un autre facteur expliquant la diminution des demandes : la pratique d'asile plus généreuse que la nôtre d'autres pays européens. Bien que le nombre de demandes émanant de requérants d'Erythrée ait clairement diminué, ces requérants continuent à constituer le plus grand groupe de réfugiés en Suisse, suivis par les requérants d'asile syriens victimes des hostilités dans leur pays et dont le nombre a fortement augmenté. Environ un tiers des nouvelles demandes d'asile syriennes proviennent de membres de la famille de ressortissants syriens qui ont pu entrer dans notre pays grâce aux facilités de visa qui leur ont été accordées. Au nombre des pays de provenance les plus importants, on compte ensuite le Nigéria et la Tunisie, mais le nombre de demandes émanant de ressortissants de ces deux pays a nettement diminué.

Un groupe de requérants d'asile syriens a attiré l'attention des autorités sur leur situation en Suisse par le biais d'une manifestation de deux semaines devant le bâtiment de l'ODM. Les manifestants demandaient que leurs demandes d'asile soient traitées. Dans le but de diminuer la charge liée aux cas en litispendance de l'Office en traitant prioritairement les demandes infondées et les demandes dites de Dublin, le traitement des demandes de ces requérants d'asile syriens avait en effet été suspendu pendant plusieurs années. A la suite de cette manifestation, l'Office a promis que toutes les demandes d'asile syriennes seraient rapidement traitées, à savoir autant que possible d'ici à la fin de l'année 2014.

L'évolution de plus en plus dramatique du conflit en Syrie a incité la Suisse à prendre deux nouvelles mesures. Les membres de la famille de ressortissants syriens vivant en Suisse ont pu requérir, dès le 4 septembre 2013, des visas facilités pour visiteurs et ainsi fuir leur pays à destination de la Suisse. Plus de 6000 personnes ont fait usage de cette possibilité de demande simplifiée de visa. Cette mesure sans bureaucratie en faveur de Syriens plongés au cœur du conflit a remporté un large succès, mais le Conseil fédéral y a mis un terme le 29 novembre 2013. Par ailleurs, le Conseil fédéral a décidé de reprendre officiellement la politique de réinstallation qu'il avait suspendue pendant des années. Dès lors, pendant trois ans, 500 personnes nécessitant une protection particulière et qui ne sont en sécurité ni dans leur pays d'origine ni dans l'Etat tiers où elles ont fui pourront être admises en tant que réfugiés. Ces réfugiés obtiendront le statut de réfugiés directement dans le camp de réfugiés du HCR où ils se trouveront et seront ensuite sélectionnés par la Suisse en vue d'être réinstallés. Dans le contexte de ce

6

1 Le fameux pommier marquait fortement le paysage urbain lors de la (pré-)campagne sur l'initiative de l'immigration de masse. Peter Gut a transformé le sujet de façon inhabituelle dans la NZZ.
2 Le Vice-président Etienne Piguet (2ème depuis la gauche), lors du Symposium sur l'asile 2013.
3 Manifestation durant plusieurs jours de Syriennes et Syriens devant l'Office fédéral des migrations (où la CFM a aussi ses bureaux).
4 A l'apéritif de décembre de la Commission se sont rencontrés le Secrétaire général du DFJP Matthias Ramsauer (à gauche) et l'ancien Directeur de l'ODM Eduard Gnesa.
5 Le Président Walter Leimgruber s'entretient avec Manuel Jakob du Secrétariat général du DFJP.
6 La Vice-présidente Fiammetta Jahreiss lors d'une séance de groupe de travail.
7 Echange d'expériences dans le cadre du Programme Projets urbains.

projet-pilote de trois ans, les 7 premières familles de réfugiés en provenance de Syrie sont arrivées en novembre 2013 dans le canton de Soleure. Un programme spécial d'intégration a été conçu pour les réfugiés réinstallés.

Même si les deux Chambres fédérales n'ont pas encore délibéré sur le projet relatif à la nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration, la situation a grandement évolué en 2013 en matière de politique d'intégration. La nouvelle loi veut ancrer l'encouragement de l'intégration dans les structures en place et l'encouragement spécifique de l'intégration. Le législateur prévoit que l'intégration soit aussi considérée comme un critère encore plus important pour l'obtention de titres de séjour. Par ailleurs, des modifications de lois et d'ordonnances relatives à la nouvelle réglementation du financement de l'encouragement de l'intégration ont été adoptées ; il s'agit concrètement des programmes globaux d'intégration financés conjointement par la Confédération et les cantons. L'ODM coordonne ces programmes d'intégration, qui prévoient des mesures dans les domaines de l'information, du conseil, de la formation et du travail ainsi qu'en matière de communication et d'intégration.

Il a été mis un terme au dialogue en matière d'intégration intitulé « Travailler », qui a été couronné de succès. Ce dialogue, lancé à l'initiative de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), promouvait l'échange entre l'Etat et les milieux économiques. Un nouveau dialogue d'intégration a maintenant été lancé sous le titre « Grandir – démarrer sainement dans la vie ». La CTA s'adresse ainsi aux associations professionnelles dont les spécialistes conseillent et encadrent les parents pendant la grossesse, après l'accouchement et durant les premières années de vie de l'enfant. L'objectif de ce dialogue est de donner à l'enfant un départ dans la vie en pleine santé, quelle que soit son origine.

Dans le domaine de l'immigration, la libre circulation des personnes et les relations entre la Suisse et l'UE constituent encore et toujours les points essentiels du débat. Etant donné les votations populaires relatives à l'initiative contre l'immigration de masse et à l'initiative d'Ecopop, qui auront lieu prochainement, ce sont surtout les répercussions de la libre circulation des personnes ainsi que des mesures possibles qui sont évoquées. En réaction au scepticisme de la population, le Conseil fédéral a fait valoir le 1er juin 2013 la clause de sauvegarde de l'accord de libre circulation des personnes pour toute l'UE. Les autorisations de séjour des ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE font de ce fait l'objet d'un contingentement pour une durée d'une année. En même temps, en 2013, les négociations pour l'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie ont été menées à terme. Le référendum, qui a d'ailleurs déjà été annoncé, s'inscrit donc dans les projets de lois en matière de migration de ces deux prochaines années.

7

L'évolution démographique et l'importance de la migration –, tel était le point fort thématique qui a occupé la Commission en 2013. Avec, en point de mire, les votations populaires imminentes en matière de politique migratoire sur l'initiative « Contre l'immigration de masse », l'initiative Ecopop ou sur l'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie, la CFM s'est consacrée aux questions complexes qui se posent à une société confrontée à la croissance.

1

1 La Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga à la Journée annuelle de la CFM à Berne.
2 Lors de la Journée annuelle de la CFM, le conférencier Rainer Münz parlait de démographie et de la signification de la migration pour la Suisse.
3 Un public attentif à la Journée annuelle.
4 La Commission visite l'entreprise Hoffmann Neopac à Thoune après une séance.
5 Rita Schiavi oriente la Commission sur le Dialogue des Nations Unies « Migration et développement ».
6 Franche poignée de main entre le Directeur de l'ODM Mario Gattiker et le Président de la CFM Walter Leimgruber.

2

En 2013, dans le cadre de sa période législative « Démographie, société et migration », la Commission a mis l'accent sur les relations entre l'évolution démographique et la migration. Une chose est claire : la Suisse n'échappe pas aux changements démographiques. Vieillissement de la population, nouveaux besoins pour l'assistance aux personnes âgées, difficultés dans l'approvisionnement des rentes, tels sont les mots clé de ces phénomènes. Mais il y a aussi les défis qui s'articulent autour d'une société qui s'accroît, par exemple : quel est le type d'aménagement du territoire souhaitable ? Comment faut-il concevoir la politique de l'habitat et du logement ? Comment faire face aux exigences croissantes en termes d'infrastructures ? Et quelles sont les mesures à prendre afin que les ressources naturelles soient ménagées et que l'environnement subisse le moins de dommages possibles ?

Bien souvent, ces questions reçoivent la réponse suivante : « limiter l'immigration ! » D'autres mettent en garde : « sans migrants, rien ne va plus ! » Mais plus concrètement : quel est l'impact réel de la migration d'un point de vue démographique ? Est-elle à l'origine des problèmes les plus divers de notre société ? Ou se trompe-t-on de sujet lorsqu'on parle d'immigration au lieu de croissance ?

Il convient de considérer de manière réaliste les relations existant entre démographie et migration et cela n'est pas si simple. En effet, les disciplines les plus diverses, comme la démographie, la sociologie, l'anthropologie culturelle, l'économie, l'histoire, les sciences politiques, la recherche en éducation, la médecine, la gérontologie et d'autres, étudient les effets de la migration sur les processus sociétaux en les abordant sous leur angle spécifique et avec leurs propres questionnements.

C'est pourquoi, la Commission a décidé d'effectuer une étude de la littérature portant sur ce vaste sujet, pour montrer l'état actuel de la recherche sur les relations entre la migration et la démographie. Le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population SFM a recensé plus de 860 références, dont 260 avaient un rapport avec la Suisse. Classifiées par domaines thématiques, leur contenu a été exploité et analysé pour en tirer les principales conclusions. A ce propos, les auteurs de la recherche n'ont pas seulement tenu compte des publications scientifiques accessibles au public, mais aussi de la littérature « grise », c'est-à-dire des rapports des autorités par exemple, de l'administration et des organisations internationales. La majeure partie de la littérature saisie concerne la période comprise entre 2000 et aujourd'hui ; pour certains secteurs, qui ont fait l'objet de peu de recherches, des publications plus anciennes ont également été utilisées.

Sur la base de l'analyse, il apparaît nettement que la migration ne peut pas être traitée comme un facteur isolé ; elle n'est pas la seule responsable d'évolutions positives ou négatives. Bien plus, elle est liée à tous les autres domaines de la politique et constitue ainsi un élément d'un système aux multiples facettes. Croire que l'on pourrait résoudre les problèmes d'une société en mutation, qui va en s'accroissant en ne faisant que réguler la migration est une mesure de trop faible portée. Les migrations, les changements démographiques et les processus économiques sont étroitement liés depuis toujours ; en ce sens, la situation actuelle n'a rien d'exceptionnel. Si nous acceptions la migration comme étant un phénomène normal, que l'on peut traiter comme toutes les autres questions politiques dans un contexte élargi, nous pourrions aborder sans émotion tous les problèmes auxquels une société en mouvement doit s'atteler.

Cette position s'est également exprimée lors de la Journée annuelle de la CFM du 22 octobre 2013 sous le titre « L'importance de la migration dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'infrastructure et de l'environnement ». D'éminents experts provenant de Grande-Bretagne, de France et d'Autriche, mais également de Suisse, ont mis en lumière les problématiques qui sont abondamment discutées dans le grand public. Dans son exposé, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a plaidé en faveur d'un abord mesuré des questions relatives à la migration. Elle a relevé que la diversité a toujours constitué une force pour la Suisse : « L'immigration constitue un aspect de cette diversité et donc de la Suisse. Cela ne signifie pas que les problèmes doivent être passés sous silence. Mais la plupart des problèmes que l'on attribue à l'immigration sont de fait endémiques. »

En complément aux ouvrages de référence et à la Journée annuelle, le numéro d'automne de « terra cognita » a aussi montré que l'équation en matière de démographie et de migration est loin d'être simple à résoudre. Les articles de la revue sont notamment consacrés au vieillissement démographique de la Suisse et révèlent aussi à quelles typologies relatives à la population migratoire on recourt en matière de statistiques ou ce qu'on entend par « générations » lorsqu'on évoque les

3

migrants. Le dossier « Démographie » figurant sur le site Internet de la CFM propose des matériels et des instruments de travail à ce sujet et comporte également un lien vers le « chiffre de la semaine », qui, tout au long de l'année, a présenté des rapports de connexité aussi intéressants que surprenants.

1 Les membres de la Commission se sont rencontrés à cinq reprises à l'occasion des séances plénières de la CFM. Le point fort thématique de l'année 2013 « Démographie et migration » a fait l'objet d'une grande partie de la liste des objets à l'ordre du jour de ces séances. C'est ainsi que la Commission a accueilli les acteurs les plus divers dont les activités concernent directement ou indirectement des questions d'immigration, à savoir : le directeur de l'Office fédéral des migrations, le directeur de l'Office fédéral du logement, un représentant de l'Office fédéral de la statistique ainsi qu'une experte de la Direction du développement et de la coopération. A l'invitation de la Commission, deux personnes se sont exprimées, l'une en faveur de l'initiative Ecopop et l'autre s'y opposant. La Commission ne s'est pas seulement consacrée aux chiffres, faits et arguments. Elle a notamment appréhendé un aspect spécifique parmi toutes les discussions et débats relatifs à la présence de ressortissants étrangers en Suisse : elle a intensivement discuté de la question des incidences qu'auraient, sur la population migratoire établie en Suisse, les interventions et initiatives en matière de politique de migration exigeant une limitation de l'immigration.

Le fait de constamment faire des étrangers une problématique, que ce soit dans les débats publics, dans les textes d'initiatives ou dans les interventions politiques, laisse bien entendu des traces dans la population migratoire. Ce constat n'est pas seulement le fruit d'un long débat au sein de la Commission, débat auquel ont participé des représentants de la Commission eux-mêmes issus du flux migratoire et qui se sont exprimés en tant que personnes directement concernées. On sait aussi pertinemment aujourd'hui que la population étrangère établie en Suisse a terriblement souffert – dans les années 1960 et 1970 – en raison des initiatives Schwarzenbach et du discours ouvertement xénophobe de l'époque et qu'elle lutte aujourd'hui encore face à des traumatismes psychiques. Voilà pourquoi le groupe de travail de la CFM intitulé « Voix des migrants et des migrantes » a émis des réflexions sur les moyens par lesquels il serait possible d'aller à l'encontre des tendances xénophobes et de renverser la tendance générale négative à l'égard des migrants.

La conclusion semble s'imposer très clairement : il conviendrait d'instaurer un changement de perspective avec, en point de mire, la conscience que la Suisse est un pays d'immigration, que la Suisse a depuis toujours été confrontée aux problèmes que soulève la migration et que notre pays ne pourrait simplement pas exister sans migrants. Ce n'est pas l'origine des êtres qui devrait jouer un rôle dans la cohabitation, mais la volonté d'aménager ensemble l'avenir de la Suisse. Lors des discussions, il a été mis en évidence que les immigrés et les personnes issues de la migration se sont sentis blessés et exclus de par le climat xénophobe qui règne dans notre pays. Le « malaise » de la population, si souvent cité, agit négativement sur tout ce qui est considéré comme « étranger » et génère aussi un malaise au sein de la population étrangère. Est-il nécessaire de préciser qu'à long terme, de tels mécontentements sont extrêmement néfastes et pourraient, à long terme, conduire à de dangereuses tensions ?

2 Plusieurs révisions de lois et interventions parlementaires en matière de politique migratoire ont occupé l'administration, les Chambres fédérales et la société. La CFM a suivi les délibérations du Parlement relatives à la nouvelle loi sur la nationalité, à la révision partielle de la loi sur les étrangers – qui s'intitulera « loi sur les étrangers et leur intégration LEI », ainsi qu'aux révisions partielles de la loi sur l'asile. A l'invitation de la Commission des institutions politiques du Conseil national, Walter Leimgruber et Etienne Piguet de la présidence ont pu exposer la prise de position de la CFM à l'égard de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse ». A la mi-juin, la CFM a publié sa prise de position sous le titre « 10 points contre une nouvelle politique des contingents ».

La CFM a ainsi argué que des contingents globaux conduiraient à un système aussi rigide que bureaucratique et pourraient se traduire par de graves conflits d'intérêts. Etant donné qu'aux termes de l'initiative en question, les chiffres maximaux s'appliqueraient à tous les domaines – y compris les migrants du travail, les personnes concernées par le regroupement familial, les réfugiés et les frontaliers, mais aussi les naissances d'enfants de mère de nationalité étrangère –, on créerait alors des points de vue inconciliables entre les différents groupes d'intérêts. Par ailleurs, les droits fondamentaux en

4

5

6

matière de vie familiale (y compris ceux des Suisses) seraient menacés. Selon la CFM, une telle politique de contingentement n'est pas en mesure de résoudre les problèmes liés à la croissance. Son président Walter Leimgruber a donc déclaré qu'il fallait voir la réalité de manière mesurée, concrète et objective, disant : « la migration n'est pas un mal ni une maladie, mais quelque chose de normal. »

Par ailleurs, la Commission a observé avec inquiétude les délibérations relatives à la loi sur la nationalité. Après la session de printemps des Chambres fédérales, elle s'est exprimée de manière critique face aux modifications décidées par le Conseil national. Elle a clairement laissé entendre que l'on émettrait ainsi de faux signaux envers les adolescents et les jeunes adultes, les personnes admises à titre provisoire et, finalement tous les ressortissants d'Etats tiers. De l'avis de la CFM, les décisions du Conseil des Etats prises au cours de la session d'automne 2013 ont permis d'apporter les corrections nécessaires à ce sujet. Elle a toutefois critiqué la proposition du Conseil des Etats, selon laquelle les cantons pourraient élaborer leurs propres critères d'intégration, critères qui pourraient aller au-delà de ceux fixés dans le cadre de la loi sur la nationalité.

3

Séjours temporaires pour activité lucrative ? Migration pendulaire ? Que se cache-t-il derrière ces expressions ? Qui sont les personnes qui viennent temporairement en Suisse pour y travailler ? S'agit-il de « nouveaux saisonniers » ? Serait-ce une réédition du statut de saisonnier sous de nouvelles dénominations ? L'étude mandatée par la CFM s'est penchée sur ces questions.

D'une manière générale, on sait peu de choses sur les personnes titulaires d'un permis de séjour de courte durée qui exercent une activité lucrative en Suisse. L'étude menée par le Bureau Bass se penche sur ce que ces travailleurs font ici, le rôle qu'ils jouent sur le marché du travail, leurs motivations ainsi que sur les avantages et les difficultés liés à leur engagement temporaire. Quelque 5 % des étrangers actifs occupés qui entrent en Suisse le font pour un séjour temporaire. En font partie les titulaires d'un permis L, représentant en haute saison jusqu'à 1,7 % des salariés, et les personnes soumises à l'obligation de s'annoncer qui fournissent 0,8 % du volume global de travail.

L'étude fait état d'une multiplicité de modèles de travail : auxiliaires agricoles saisonniers pour les récoltes – qui sont nourris et logés –, ingénieurs asiatiques qui viennent en Suisse pour se familiariser avec de nouvelles machines afin d'être en mesure, une fois rentrés au pays, de procéder à leur montage et entretien, programmes de rotations d'emplois au sein de grands groupes ou engagements d'artistes de scène. L'étude révèle qu'il existe aussi de plus en plus de phénomènes de migration pendulaire, essentiellement dans le domaine des soins à domicile. Ainsi, par exemple, des ressortissantes polonaises viennent travailler en Suisse pour une ou plusieurs semaines, logeant chez la personne dont elles s'occupent avant de retourner en Pologne pour quelques semaines. Certes, ces personnes viennent régulièrement en Suisse pour y travailler, mais elles n'envisagent pas d'en faire leur port d'attache.

« En premier lieu, les modèles de travail actuels sont complexes et changent constamment », déclare Walter Leimgruber, président de la CFM, à la conférence de presse. C'est pourquoi il est important de commencer par suivre attentivement cette évolution. « Ensuite, il s'agit de trouver des solutions pragmatiques pour résoudre des problèmes de la vie quotidienne, par exemple, concernant des baux ou des contrats de téléphonie mobile. Et enfin, il faut des conditions cadre légales souples qui puissent s'appliquer au marché de l'emploi international et transnational ». La CFM suggère dès lors dans ses recommandations que les autorités et les partenaires sociaux se penchent attentivement sur la migration pendulaire et qu'ils élaborent des directives permettant d'appliquer des conditions cadre équitables pour toutes les personnes concernées. La Commission entend ici notamment des contrats de travail spécifiques tenant compte des particularités du recrutement de personnes dans les ménages privés ou l'amélioration des conditions de séjour.

CFM International

Les commissions extraparlementaires sont une particularité du système politique suisse. Dans le cadre de l'échange international d'expériences, la CFM a eu l'occasion de présenter son mandat et ses méthodes de travail lors d'un colloque à Varsovie. Les autorités polonaises examinent la possibilité de créer une instance appropriée en Pologne.

1 L'Hôtel de ville de Berne offrait un cadre idéal pour la Journée nationale du Programme Periurban.
2 Au World Café les discussions étaient soutenues.
3 Visite de l'exposition « Serious Games » à Vouvry.
4 Inauguration d'un projet de contakt-citoyenneté (« KopfWeg in Geuensee »).

La cohabitation en milieu rural, tel fut le thème de la Journée nationale du programme Periurban. Comment puis-je motiver la population à participer et à s'investir pour la cohabitation ? Comment organiser l'accueil des nouveaux arrivants dans le quartier ? Quel est le meilleur moyen d'informer la population et de l'encourager à participer aux manifestations organisées ? Comment peut-on intéresser les employeurs aux questions d'intégration ?

Toutes ces questions et bien d'autres du même ordre ont été abordées et discutées au cours de la Journée nationale Periurban – Cohabitation en milieu rural. Cette Journée, qui s'est déroulée à l'Hôtel de Ville de Berne, proposait à tous les milieux intéressés la possibilité d'échanger et d'avoir un aperçu de la politique régionale en matière de cohésion et d'intégration des étrangers avec les représentants de projets des diverses régions du programme Periurban. Le « World Café » a été l'apogée de cette Journée où près de 150 participants ont discuté avec les représentants des projets des idées et des propositions de réalisation de projets dont s'occupent les régions.

Les trois exposés introductifs ont permis aux participants de se faire une idée des potentiels et des défis des régions rurales, dans une perspective de politique migratoire, spatiale et identitaire. Les résultats des débats lors du World Café ont ensuite été approfondis et commentés en plénière. Avant le World Café, des courts-métrages sur les huit projets faisant partie du programme avaient donné un aperçu des objectifs et des activités déployées par les projets régionaux. L'évaluation effectuée par les participants à cette Journée a clairement démontré leur grande satisfaction concernant tant le contenu que la forme et le cadre de cette Journée nationale ; ils ont par ailleurs déclaré qu'ils pouvaient s'inspirer des approches et des idées abordées pour leur propre travail.

Dans le contexte du programme Periurban, la Rencontre annuelle d'échanges d'expériences des projets a eu lieu en septembre dans le Chablais, où le projet « agoris » est réalisé. Cet échange a principalement porté sur le thème « Collaboration entre projets et communes », ce choix étant motivé par le fait que, dans différentes régions de projets, il n'avait jusque-là pas été simple d'identifier cette interface.

Grâce à la visite effectuée au Centre d'hébergement pour requérants d'asile « Les Barges » et à l'exposition « Serious Games » (réalisée par le Centre Régional d'Etudes des Populations Alpines, également situé dans la commune de Vouvry), les participants ont aussi eu un aperçu de ce qui se passe dans l'arc lémanique quant aux aspects spécifiques de la migration et à la composition hétérogène de la société. En outre, au cours de cet échange d'expériences, les participants ont eu l'occasion de visiter le projet partiel « Bibliobus », qui permet aux enfants vivant dans des communes périphériques de la région d'avoir, eux aussi, accès à des livres.

Zusammenleben im ländlichen Raum
Cohabitation en milieu rural
periurban

Le programme Periurban touche un total de 50 communes dans 7 cantons, soit une superficie d'environ 1328 km² et une population de quelque 278 000 habitants. La Confédération finance ces projets à raison de 39%. Le solde est pris en charge par les communes et les cantons. Quant à la participation des communes aux projets, elles les financent, selon la région, de 25 à 60% des coûts. Dans l'ensemble, les projets sont lancés, même s'il y a bien sûr toujours quelques embûches à surmonter lors de leur mise en œuvre.

Au cours de l'année passée sous revue, la CFM a décidé de poursuivre ce programme par le biais d'une phase III,

1

2

3

dès l'année 2016. D'ores et déjà, une offre de conseils est à disposition des communes souhaitant réaliser un projet régional.

Pour le Programme interdépartemental « Projets urbains », l'année 2013 a débuté par une manifestation nationale qui s'est déroulée à Olten le 22 janvier. Cette journée a rassemblé 270 personnes issues du monde politique, des administrations communales et cantonales, ainsi que des domaines de l'intégration, de l'aménagement du territoire, des affaires sociales ou encore de la politique de la jeunesse. Les présentations en plénum ont permis de montrer l'engagement des différents acteurs de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que de présenter un bilan des expériences réalisées lors de la première phase du Programme (2008-2011). D'autre part, les 5 ateliers animés par les responsables des différents projets ont permis au public d'échanger sur des aspects spécifiquement liés au développement de quartier. La brochure « Les quartiers en action : une approche plurielle pour un développement partagé », éditée pour l'occasion, dresse un portrait des 11 projets de la phase I et présente les bonnes pratiques et les possibilités d'action qui peuvent être envisagées dans ce domaine. La brochure et la documentation relative à cette journée sont disponibles sur le site internet dédié au Programme : www.projetsurbains.ch

Outre l'organisation de cette journée, le groupe de pilotage s'est attelé aux nombreuses tâches que suppose la conduite d'un programme de cette envergure, notamment la communication, les contacts avec les divers partenaires, l'accompagnement des projets ainsi que la préparation d'échanges d'expériences. Ainsi, en parallèle à leurs activités sur le terrain, les responsables de projets ont eu l'occasion de se retrouver pour aborder ensemble les thématiques de l'évaluation et de la participation.

2013 a également vu les projets du domaine « Citoyenneté » poursuivre leur développement. Si de nouveaux projets ne cessent d'émerger, d'autres sont arrivés au terme de leur phase pilote. Citons par exemple le projet « Communes sympas », qui a permis la création d'une formation pour des personnes-relais entre les communes et la population : les « agents sympas ». L'un des points forts de cette formation est son adaptabilité aux besoins spécifiques des différentes communes. Par ailleurs, le projet a permis la mise en place d'un réseau d'échange entre agents sympas, conseils communaux et organes cantonaux, sous forme de rencontres et de formation continue.

Dans les communes participantes, le projet a permis à la population migrante de s'impliquer en tant que membres des organes responsables du projet local, en tant qu'agents sympas, ou encore en tant qu'initiateurs de projets favorisant le vivre ensemble. Les bonnes pratiques mises au jour par ce projet sont présentées sous forme d'un Mémento qui est disponible sur le nouveau site www.communes-sympas.ch.

En 2013 s'est aussi achevé le premier cycle du projet « contakt-citoyenneté », lancé en collaboration avec le Pour-cent culturel Migros. La manifestation de clôture s'est déroulée le 9 novembre, en présence de représentants de tous les projets participants ainsi que des membres du jury. Les résultats présentés à cette occasion sont éloquents, en voici quelques chiffres : des 30 idées soutenues, 29 projets ont vu le jour, dont 25 réalisés de manière majoritairement ou totalement bénévole. La mise en œuvre de ces projets a impliqué 450 personnes, dont 74% de femmes et 50% de migrants. 4600 personnes ont participé ou participent encore aux activités initiées.

Les résultats obtenus permettent de formuler des conclusions extrêmement positives. Pour ouvrir de nouvelles voies au travail d'intégration, «contakt-citoyenneté» avait accepté consciemment quelques innovations, risques et expériences. Dans ce contexte, il est d'autant plus réjouissant que les projets récompensés aient été mis en œuvre grâce à des bénévoles. Ce résultat très positif témoigne aussi du fait que «contakt-citoyenneté» et son réseau ont accompagné ce projet avec brio.

L'enthousiasme et l'engagement des groupes de projets, mais aussi les nombreux participants aux diverses manifestations relatives aux projets démontrent le vif intérêt de la population pour la cohabitation interculturelle en Suisse. Il importe de relever que plusieurs projets constituent déjà des projets subséquents qui sont poursuivis de manière autonome et qui, par conséquent, s'avèrent durables.

En raison de ce grand succès, la CFM et le Pour-cent culturel Migros ont décidé de lancer la deuxième édition de ce programme d'encouragement. Pour en savoir plus : www.contakt-citoyennete.ch.

4

Projets

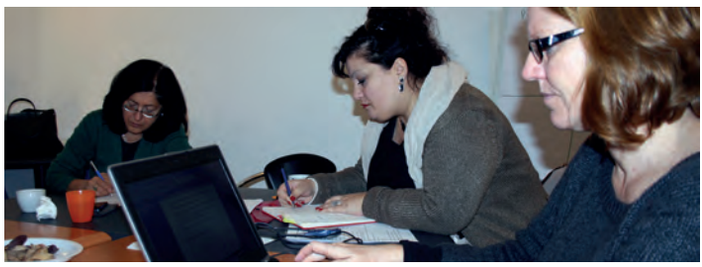
Période	Montant	Canton	Nom du projet	Organe responsable
Citoyenneté				
2013 – 2016	80 650	BE	Café citoyen Biennois CcB	Association Café citoyen
2013 – 2015	115 000	NE	Graine de Génie et Graine de Citoyen	Association N'terractive
2013 – 2015	30 000	JU	Sensibilisation à l'exercice des droits de vote et d'élection	Bureau de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme
2013 – 2017	400 000	CH	Albinfo.ch Phase II	Albinfo.ch
2013 – 2015	400 000	CH	contakt-citoyenneté II	CFM et Migros Pour-cent culturel
2013	150 000	CH	Forum Plan des projets 2013	FIMM Suisse
2013 – 2014	90 500	CH	Session des migrants - Phase I: Création et rassemblement de réseaux dans les grandes régions	FIMM Suisse
2013 – 2014	60 000	CH	Radionovela «Crashkurs Schweiz»	Wort & Ohr
Periurban				
2013 – 2016	200 000	CH	Periurban Coaching	Socialdesign
2013	60 000	CH	Periurban - Journée nationale	CFM
Studien				
2013	42 595	CH	Evaluation Etude Séjours temporaires	Büro Bass et CFM
2013 – 2014	170 000	CH	Protection Policies and Protection Needs	Roger Zetter Refugee Studies Center Oxford et CFM
2013	55 000	CH	Etude bibliographique Démographie, ressources et la signification de la migration	Institut SFM et CFM

Encouragement de l'intégration de la CFM 2013 en chiffres

Demandes traitées	23
Projets approuvés	13
Demandes préalables	23
Poursuite de projets	25
Projets achevés	16
Contributions approuvées	185 3745.–
Contribution moyenne	142 596.–

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 2013 (parution automne 2014).

1



2

Une mise en œuvre d'une stratégie de la communication, telle a été la volonté de la Commission en cette année 2013. Plusieurs pas ont été entrepris dans ce sens, entre autres : présentation de la revue « terra cognita » en format flipbook, mise en ligne rapide sur le site web d'interviews de conférenciers et plus grande visibilité dans les médias.

Dans les produits imprimés, on compte 6 nouvelles publications : 2 rapports de la série « Documentation sur la politique de migration », 1 publication « Recommandations », 2 numéros de « terra cognita » et le rapport annuel 2012.

Démographie, ressources et la signification de la migration

La CFM, qui se penche en 2013 sur le point fort thématique « Evolution démographique et migration », a publié cette étude de la littérature portant sur ce large sujet. Il en a émergé une vue d'ensemble de ce domaine très dynamique dans lequel il est difficile de déceler a priori des positions scientifiques et politiques tranchées. L'analyse permet de dégager quatre grands thèmes : « dynamique démographique », « économie et marché du travail », « infrastructures » et « environnement ». La CFM est persuadée que nous ne serons en mesure de réagir de manière appropriée aux défis actuels que si nous considérons et analysons les relations complexes entre croissance, évolution démographique et mouvements migratoires de manière objective.

Séjours temporaires pour activité lucrative en Suisse. Raisons, voies, situations de travail et parcours de migration

L'étude offre un aperçu des différents domaines dans lesquels travaillent des personnes avec permis de séjour de courte durée ou des personnes soumises à l'obligation de s'annoncer ; elle éclaire les mécanismes de recrutement de telles personnes, décrit les parcours de migration et fait voir comment les immigrés évaluent eux-mêmes leur situation. Elle fournit ses conclusions quant à l'importance de cette forme d'activité pour le marché de travail, le contexte de migration et l'activité temporaire elle-même.

Recommandations sur les séjours temporaires pour activité lucrative

La CFM a élaboré des recommandations avec trois points forts : Approfondir la recherche et combler les lacunes en matière de connaissances, supprimer les déficits d'information et résoudre les problèmes pratiques liés à la vie quotidienne et encourager des formes réglementées de migration pendulaire à des conditions équitables.

3

1 Le Vice-président Etienne Piguet anime la discussion entre le partisan et l'opposante à l'initiative Ecopop.
2 Dans le groupe de travail « Voix des migrantes et des migrants » on présente, on discute et on prend note.
3 Les jeunes collaboratrices du Secrétariat de la CFM suivent attentivement la discussion de la plénière.
4 La Commission 2013, photographiée devant la « Haus der Universität » à Berne.
5 Le Secrétariat 2013, photographié sur le « Wasserfallen » à Bâle-Campagne.
6 Des membres de la CFM s'entretiennent après une journée de séance.
7 Le Secrétariat de la CFM lors de la retraite annuelle.

Au printemps 2013, le numéro 22 de « terra cognita » aborde la question des espaces ruraux qui, eux aussi, sont confrontés à la migration. Le numéro 23 d'automne était dédié au thème des rapports de connexité entre démographie et migration, thème important sur lequel la Commission s'est d'ailleurs penchée tout au long de l'année.

De la campagne

Lorsque l'on évoque l'immigration et l'intégration on pense au premier chef à des centres urbains. Certes, les grandes agglomérations attirent la plupart des migrants. Cependant, de tout temps les espaces ruraux, eux aussi, ont été confrontés à la migration – de la venue de confédérés des autres cantons aux colporteurs en passant par la main-d'œuvre étrangère si demandée dans l'agriculture, le tourisme ou dans les petites et moyennes entreprises des régions rurales et périurbaines. terra cognita se rend dans ces régions moins connues, s'interroge sur les particularités de l'espace rural et jette un coup d'œil à des projets destinés à promouvoir la cohésion sociale. Puissent les expériences réalisées en la matière faire école !

Démographie et migration

Les rapports de connexité entre démographie et migration sont complexes. terra cognita en fait le bilan, présente des tendances démographiques, aborde l'importance de la migration dans une société vieillissante et étudie à la loupe les réponses politiques données concernant la restriction de l'immigration. La « question des générations » au sein de la population migratoire constitue également un thème de cette édition. Quelle est la situation des premières générations ? Quelles positions adoptent les deuxième et troisième générations ? terra cognita se penche également sur les typologies élaborées pour catégoriser la population migratoire. Que signifie « population issue de la migration » en matière de statistique ? La constitution de telles catégories est-elle, somme toute, pertinente et que peut-on en déduire ? Tout ceci pousse à la réflexion !

Rapport annuel : Migration plein cadre 2012

Au cours de l'année passée sous revue, la Commission a mis sur pied une conférence de presse présentant l'étude et les recommandations concernant les séjours temporaires et publié huit communiqués de presse.

CFM online

Le premier numéro de « terra coginta » a été publié en 2002. Bien que le produit imprimé ait subi quelques rafraîchissements graphiques au fil des ans, le site **terra-cognita.ch** est resté inchangé jusqu'en 2013. C'est à partir du numéro 23 de l'automne 2013 que le site de la revue a fait peau neuve. Chaque numéro est disponible en format flipbook. Vous pouvez ainsi naviguer en ligne. Chaque article peut être imprimé ou téléchargé en format PDF. On peut y faire des commentaires ou des marques. Afin d'en garantir l'accessibilité, chaque numéro est également disponible en format PDF.

En 2013, le site web **ekm.admin.ch** a été complété par deux dossiers thématiques « Fuite et asile » et « Séjours temporaires pour activité lucrative ». La documentation sur les deux grandes manifestations a été enrichie par des petits films vidéo de quelques conférenciers. A cet effet, un canal sur Youtube a été créé (youtube.com/user/ekmcfm).

Des liens vers d'intéressants rapports de fond, études et reportages ainsi que des publications du large domaine de la migration sont encore accessibles sur Swiss Migration News **(migration-news.ch).**

4

5

6

7

Membres de la Commission fédérale pour les questions de migration (31.12.2013)

Walter Leimgruber, directeur de l'Institut d'anthropologie culturelle et ethnologie européenne, Université de Bâle, *Président*
Fiammetta Jahreiss, linguiste, *Vice-présidente*
Etienne Piguet, professeur de géographie humaine, Université de Neuchâtel, *Vice-président*

B Andrea Banfi, expert en questions sociales
Osman Besic, expert en questions de santé
Georg Blum, représentant de l'Association des services cantonaux de migration ASM
C Martina Caroni, experte, professeure du Droit public et du Droit International, Université de Lucerne
D Ruth Derrer Balladore, représentante de l'Union patronale suisse
F Rahel Frey, représentante de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP
Carmel Fröhlicher-Stines, experte, psychologue
G Giuseppina Greco, représentante de la Conférence des délégués cantonaux et communaux à l'intégration des étrangers CDI
Alagipody Gunaseelan, expert, infirmier et médiateur interculturel
J Radouan Jelassi, expert, imam
K Dieter Kläy, représentant de l'Union suisse des arts et métiers USAM
Albana Krasniqi Malaj, experte, formatrice d'adultes
L Luzolo Raoul Lembwadio, expert, psychologue
M Inés Mateos, experte en formation et diversité
Ruedi Meier, représentant de l'Union des villes suisses
Beat Meiner, représentant de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR
P Eva Palasthy, experte, pédagogue
R Dragica Rajcic, experte, écrivaine
Simon Röthlisberger, représentant de la Fédération des églises protestantes de Suisse FEPS
S Emine Sariaslan, représentant du Forum pour l'intégration des migrantes et migrants FIMM
Rita Schiavi Schäppi, représentante de l'Unia
Marco Schmid, représentant de la Conférence des évêques suisses CES
Daniela Sebeledi, représentante de la Conférence suisse des services spécialisés de l'intégration CoSI
Iris Seidler-Garot, experte en développement urbain
Rolf Stiffler, représentant de la Fédération suisse des bourgeoisies et corporations
T Denis Torche, représentant de Travail.Suisse
Z Maria Luisa Zürcher-Berther, représentante de l'Association des Communes Suisses ACS

Secrétariat
Simone Prodolliet, Cheffe
Elsbeth Steiner, Cheffe-suppléante et responsable de l'information
Pascale Steiner, collaboratrice scientifique, analyses en politique migratoire
Ruth Tennenbaum, collaboratrice scientifique, projets-modèles Intégration
Elodie Morand, collaboratrice scientifique, projets-modèles Intégration
Sylvana Béchon, collaboratrice spécialisée, relecture
Alice Uehlinger, responsable du web et administratrice
Judith Nydegger, stagiaire scientifique
Morgane Defago, apprentie

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

www.ekm.admin.ch