



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale pour les
questions de migration CFM

Rapport annuel **2008**
Migration plein cadre

Avant-propos:

Francis Matthey, président	3
Simone Prodolliet, cheffe du Secrétariat	4
Osman Besic, membre	5

La migration en Europe	6
------------------------	---

La migration en Suisse	10
------------------------	----

Activités de la Commission

Bases et politique	14
Encouragement de l'intégration	18
Manifestations	21
Information	22

Liste des membres de la CFM	23
-----------------------------	----

Avec sérieux, respect et ouverture

Un an déjà. Un an seulement. C'est en effet au début de l'année 2008 que la Commission fédérale pour les questions de migration CFM est entrée en fonction, avec la nouvelle loi sur les étrangers et en application des récentes modifications de la loi sur l'asile. Si ce premier rapport annuel reprend les différents domaines et thématiques abordés par la Commission durant cette année d'activité, il est toutefois apparu nécessaire dans cet avant-propos, d'exprimer les réflexions qui ont inspiré les membres de la CFM dans la façon de concevoir et d'entreprendre leur mission.

Produit de la fusion de la Commission fédérale des étrangers et de celle des réfugiés, la nouvelle Commission s'est déterminée, eu égard à son mandat, non seulement sur ses objectifs de travail et d'action, mais aussi sur les méthodes et l'état d'esprit avec lesquels elle entendait remplir ses tâches. Et cela

avec le soutien du personnel du secrétariat trop peu nombreux au vu des missions attribuées, mais très compétent et engagé.

C'est ainsi que la Commission a décidé d'être présente tant dans l'action que dans la réflexion, que ce soit dans ses prises de position, ses propositions ou ses considérations, liées par exemple aux thématiques annuelles, aux projets modèles d'importance nationale ou aux questions portant sur la situation en cours. Présente dans l'actualité, mais avec toujours le long terme comme horizon, elle entend avoir une attitude positive, constructive, critique si nécessaire à ses yeux, mais toujours prospective.

C'est dans cette attitude et cette volonté de crédibilité et d'indépendance que la CFM se propose de collaborer aussi largement que possible, tant avec ses partenaires publics, aux niveaux fédéral,



cantonal et communal, qu'avec les organisations de la société civile, les communautés étrangères et suisses. C'est ainsi aussi qu'elle entend remplir pleinement son mandat d'information et de communication.

Les questions de migration et d'intégration relèvent tant du domaine politique, économique, social que culturel, du réel que du sensible et de l'émotionnel, de la situation intérieure de notre pays que de l'évolution internationale. Il nous appartient de les traiter avec sérieux, respect et ouverture.

Francis Matthey
Président de la CFM

Continuité et élan

La première année d'existence de la nouvelle Commission fédérale pour les questions de migration CFM a constitué un défi et les attentes étaient grandes. En effet, il ne s'agissait pas seulement de reprendre et de mettre en œuvre les postulats des deux commissions fédérales précédentes, la CFE et la CFR. Il importait tout autant de donner à la nouvelle commission sa propre identité. Rétrospectivement, on peut dire qu'une grande partie des objectifs fixés a pu être atteinte, d'une part grâce au travail et à l'engagement des membres de la Commission et, d'autre part, parce que la Commission a pu compter sur une équipe de collaboratrices motivées à son secrétariat; leur savoir-faire a été mis avec succès dans le champ d'activités de la Commission.

La perspective globale en matière de politique de la migration, qui englobe toutes les questions et les domaines politiques significatifs en la matière, permet à la CFM – mieux encore que

ne purent le faire de leur temps la CFE et la CFR – d'aborder des thèmes qui vont au-delà des affaires politiques quotidiennes. C'est ainsi qu'au cours de sa toute première année, la CFM a approfondi la question de l'approche des identités. Ce questionnement rejoint les expériences faites par les deux anciennes commissions précitées: Comment composer avec les étrangers. Et dans ce contexte, comment nous définissons-nous nous-mêmes et quelles en sont les conséquences pour les immigrés, qu'il s'agisse de personnes venues travailler dans notre pays ou de personnes y ayant demandé asile?

A l'agenda de la CFM figurait également la poursuite des activités déjà amorcées par les anciennes commissions. Ainsi les travaux de la CFR sur la politique de l'accueil de groupes de réfugiés ont été remis sur le métier; la vaste activité de la CFE en matière d'information dans la revue «terra cognita», les deux sites Web et la série de publications «Documentation sur la politique de migration»



ont continué, mais sous le «label» CFM. En outre, la CFM a mis les premiers accents à l'encouragement de l'intégration sous forme de projets de modélisation concernant les thèmes principaux que sont la «cohabitation dans les régions rurales» et la «citoyenneté».

La CFM a pris son envol avec succès. Les points forts que la Commission s'est fixée mais aussi les défis politiques qu'elle devra relever rendront cette année passionnante et stimuleront sa productivité et sa créativité. Je m'en réjouis!

Simone Prodolliet
cheffe du Secrétariat de la CFM

Pas de migrants-alibi

Je m'imaginai que le travail au sein d'une commission était objectif, engagé, que c'était une activité complexe et qu'ici et là, il y aurait des rencontres et des échanges passionnants. Et bien c'est exactement ça! Au début, j'ai été quelque peu surpris par le déroulement très formel des séances. Le nombre de membres de la Commission (30) constitue aussi un certain défi. On a l'impression de devoir prendre la parole devant un vaste public. Ce n'est pas toujours facile, surtout au début. Mais les séances sont très bien préparées et dirigées avec brio. Les orateurs sont toujours soigneusement choisis et ce sont presque toujours les meilleurs dans leur domaine. Cela donne aux membres de la Commission une base commune pour débattre d'un thème aussi controversé que la migration.

Il est difficile de trouver un thème plus complexe que la migration. On est en permanence sur le fil du rasoir entre les

considérations éthiques, politiques, économiques et celles qui concernent les droits de l'homme, sans oublier ses propres convictions. Je pense que c'est justement là que réside la force de la nouvelle commission. L'orientation qu'elle a choisie tient compte du long terme et minimise tant les coûts sociétaux qu'individuels qui en découlent.

A mes yeux, le choix du thème annuel de la CFM – les enjeux identitaires – était très judicieux. La Commission a ainsi apporté une importante contribution pour démystifier la notion d'identité. De fait, la droite comme la gauche recourent souvent à une prétendue appartenance identitaire pour exclure différents groupes de la population. Je suis aussi impressionné par les vastes compétences professionnelles des différents membres de la Commission. Le pourcentage de membres de la Commission issus de milieux de la migration est impressionnant: près de la



moitié des membres sont des migrants et des migrantes. Ils sont donc compétents pour participer aux discussions. Il ne s'agit pas de migrants-alibi ou de migrants faisant partie d'un quota.

Si je pouvais exprimer un vœu, ce serait que la Commission ait davantage d'influence. Notre loi fédérale sur l'asile serait bien différente.

Osman Besic

- 1 Serge Slama à la Journée annuelle de la CFM présente le discours identitaire en France.
- 2 La CFM siège à l'aéroport de Zurich et s'informe sur les questions actuelles des réfugiés.
- 3 Un camp de réfugiés au Tchad, où vivent 15'000 personnes de la région du Darfour.
- 4 5 6 La CFM explore l'accueil des requérants d'asile en transit à l'aéroport de Zurich.



La politique en matière de migration et d'asile en Europe doit être harmonisée. Pous-
sée par la présidence française de son Conseil, l'Union européenne
a décidé en 2008 d'adopter le «Pacte sur l'immigration et l'asile».



3



1



2

La politique migratoire est un champ d'activité relativement récent de l'Union européenne. «L'approche globale des migrations», ébauchée en 2005, basée sur le pilotage de l'immigration légale et sur la lutte contre l'immigration illégale et qui cherche à exploiter davantage les synergies entre la migration et le développement, a continué à se développer significativement au cours de ces dernières années. Au cours de l'année passée sous revue, l'UE a consolidé cette ébauche. En effet, avec l'adoption du «Pacte européen sur l'immigration et l'asile», elle a posé la pierre angulaire d'une politique coordonnée de ses Etats-membres en matière de migration et d'asile.

La politique migratoire de l'UE revêt également une grande importance pour la Suisse, tant du point de vue de son affiliation à l'espace Schengen que dans le contexte des accords bilatéraux. Dans le cadre de la convention de Dublin, et bien sûr aussi en raison de sa situation géographique, notre pays s'intéresse à l'évolution de la politique européenne en matière d'asile. Dans ce contexte, les tendances qui caractérisent aussi le système fédéraliste de la Suisse ressortent clairement: les politiques des différents Etats-membres de l'UE sont progressivement harmonisées sans trop fortement empiéter sur leur souveraineté nationale et leurs responsabilités.

Pour la seconde moitié de l'année 2008, ce fut au tour de la France d'assumer la présidence du Conseil de l'UE. La politique migratoire figurait en tête de liste des priorités.

L'apogée de la rencontre au sommet des chefs d'Etats et de gouvernements, en octobre 2008 à Cannes fut incontestablement l'adoption du «Pacte européen sur l'immigration et l'asile». Le Pacte contient 5 engagements. Organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins ainsi que des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat-membre et favoriser l'intégration. Lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière. Un autre moyen d'éviter la migration illégale consiste à renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières externes de l'UE. Le Pacte appelle d'une part à la mise en place d'un régime d'asile européen commun pour éviter les disparités qui existent encore dans l'octroi du statut de réfugié; d'autre part, la solidarité à l'égard des Etats-membres confrontés à un afflux massif de demandeurs d'asile doit être renforcée. En vue de lutter contre les causes de la migration – telles que la pauvreté, le respect insuffisant des droits de l'homme, les catastrophes climatiques et écologiques – tous les domaines de la politique extérieure de l'UE devront à l'avenir englober davantage cette thématique.



4



5

Pour les Etats-membres de l'UE, le pacte n'a pas de caractère juridique obligatoire. Toutefois, les principes que comporte ce pacte auront une influence sur leurs futures décisions. Lors des rencontres annuelles du Conseil de l'Europe, lors desquelles la Commission européenne doit présenter les progrès accomplis, les évolutions significatives au sein des Etats-membres seront rapportées.

Le 27 novembre 2008, la Tchéquie a donné connaissance des priorités de sa présidence pour le premier semestre de l'année 2009. Les aspects ayant trait à la migration joueront certes encore un rôle, mais il sera moins éminent que sous la présidence française. La Tchéquie se penchera davantage sur la migration provenant de l'Est et du Sud-ouest.

Le «Pacte européen sur l'immigration et l'asile» ébauche divers instruments au moyen desquels les objectifs visés doivent être atteints. Quelques-uns d'entre eux sont évoqués ci-dessous et montrent leur importance pour la Suisse.

La «Blue Card» doit attirer les migrants hautement qualifiés des Etats non-membres de l'UE.

Tandis que le pourcentage d'immigrés hautement qualifiés est d'environ 55 pour cent aux USA, il n'est que de 5 pour cent au sein de l'UE. Afin de pouvoir mieux se positionner dans la course à la main-d'œuvre hautement qualifiée provenant des Etats non-

membres de l'UE, dont l'Europe a un urgent besoin, l'idée d'une «Blue Card» s'inspirant de la «Green Card» américaine a été lancée au sein de l'UE. En novembre 2008, après d'âpres négociations, le Parlement de l'UE en a adopté les exigences minimales. Toute personne obtenant une place de travail grâce à la Blue-Card est tenue de rester trois ans dans le même Etat-membre. Les autorités compétentes doivent donner leur accord pour que le bénéficiaire de la Blue Card puisse changer de poste de travail ou des modifications soient apportées aux conditions d'emploi. Le titulaire qui veut partir dans un autre Etat de l'UE ne pourra le faire que s'il a une offre de travail crédible.

La Blue Card poursuit des objectifs similaires à ceux définis dans la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Les deux modèles d'admission visent à créer des conditions cadre attractives pour l'immigration souhaitée de main-d'œuvre qualifiée. Dans la mesure où l'économie est en demande, les travailleurs qualifiés peuvent obtenir d'emblée une autorisation de séjour en vertu des dispositions de la LEtr et être ainsi mobiles sur le marché de l'emploi. Bien que ces immigrés ne puissent pas faire valoir de droit au regroupement familial, les autorités compétentes peuvent néanmoins le leur accorder.

La migration circulaire permet une mobilité légale entre Etats.

Au lieu de provoquer, par le biais de l'immigration de personnes talentueuses

et bien formées, une perte de main-d'œuvre dans leur pays de provenance («brain drain»), il convient de permettre à cette main-d'œuvre de continuer à se former en cours d'emploi. Après quelques années, les connaissances et les compétences qu'elles auront acquises doivent à nouveau profiter à leur pays de provenance («brain gain»). Cette stratégie est décrite comme une situation «Win-win». En effet, pour les pays de provenance, cette situation signifie un gain de compétences, et pour les pays d'accueil, elle constitue une possibilité de combler les lacunes du marché du travail pour une période limitée. Les migrants peuvent bénéficier d'un statut de séjour légal et de la sécurité sociale; ils ont droit à une formation continue dans le pays d'accueil et sont soutenus lors de leur retour dans leur pays de provenance.

La migration circulaire permet par exemple à une femme médecin d'Angola ayant immigré au Portugal de retourner ultérieurement travailler en Angola sans perdre son domicile principal au Portugal et vice-versa: elle pourra se rendre dans un ou plusieurs autres Etats-membres de l'UE pour y travailler, y étudier ou y suivre une formation.

Le concept de la migration circulaire n'a pas encore atteint sa pleine maturité. Sur le plan de l'UE, aucun Etat hormis la France n'a mis en œuvre de projets concrets en la matière. En septembre 2008, un contrat bilatéral avec l'île Maurice a été signé à Paris; il définit clairement les conditions d'admission,



6

de séjour et de retour de la migration circulaire ainsi que les aspects financiers et quantitatifs. En Suisse, le concept de migration circulaire est en discussion dans les milieux des experts en la matière, mais ses contours sont encore très flous.

Le «resettlement» de groupes de réfugiés témoigne de la solidarité.

Par «resettlement» (relocalisation ou réinstallation), on entend l'admission de groupes de réfugiés qui ne peuvent ni rester durablement dans leur pays d'accueil ni retourner dans leur pays de provenance. En règle générale, ces rélocalisations sont négociées de manière bilatérale entre l'UNHCR et un pays d'accueil. C'est en 2008 qu'une telle action a eu lieu pour la première fois sur le plan de l'UE. Une mission de l'UE a évalué la situation des réfugiés irakiens en Jordanie et en Syrie et en a conclu qu'à long terme, ni un retour en Irak ni un séjour à demeure dans l'un des deux pays d'accueil n'entraient en ligne de compte pour de nombreux réfugiés. A la suite de ce constat, les ministres de la justice et de l'intérieur européens ont manifesté en novembre leur intention d'admettre un contingent de 10'000 réfugiés irakiens provenant des deux pays d'accueil précités. L'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Suède, la France, les Pays-Bas, la Finlande et le Danemark ont commencé à accueillir des groupes de réfugiés de plus grande ampleur.

Au cours de l'année passée sous revue, la Suisse a également admis, à la demande de l'UNHCR, 24 personnes en tant que groupe de réfugiés d'Irak et s'est également engagée sur place. Dans le cadre de la «protection dans la région», notre pays soutient la Syrie pour l'élaboration de projets d'infrastructure. En vue de la reprise de la politique de relocalisation, la CFM a élaboré à l'automne 2008 un rapport avec des recommandations intitulé «Admission de groupes de réfugiés et aide sur place» et l'a remis à la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, compétente en la matière (voir page 17).

Les partenariats de mobilité promeuvent le dialogue entre les pays d'accueil et les pays de provenance ou de transit.

Le concept des partenariats de mobilité permet à l'UE d'entrer en dialogue avec des pays de provenance et de transit triés sur le volet. Dès que certaines conditions sont remplies dans les domaines de l'immigration illégale ou de la reprise des immigrés, les pays partenaires peuvent permettre à leurs citoyens un accès facilité à l'UE. Dans un projet pilote, un premier partenariat a vu le jour en 2008 entre l'UE et l'archipel du Cap Vert (migration sud-nord) ainsi qu'avec la Moldavie (migration est-ouest). Les deux partenariats sont toutefois encore dans une phase pilote et leurs avantages font actuellement l'objet d'une évaluation. Au cours de l'année passée sous revue, des négociations ont été entamées avec la

Géorgie et le Sénégal au sujet d'un futur partenariat de mobilité. Les Centres de migration peuvent constituer un élément des partenariats de migration. Ces centres pourraient indiquer sur place aux personnes concernées des possibilités légales de migration. L'UE a ouvert un tel centre à Bamako (Mali) en octobre 2008.

La loi fédérale sur les étrangers (LEtr) comporte également le concept des partenariats de migration. Ces partenariats sont définis comme étant un instrument desservant des intérêts en matière de politique migratoire puisqu'on n'y sert pas seulement nos propres intérêts, mais aussi ceux du pays partenaire. Cet instrument consiste en un paquet de mesures flexibles. A l'instar des partenariats mobiles de l'UE, la reprise des immigrés, l'aide au retour et le renforcement du management de migration au sein des pays partenaires constituent des éléments potentiels de tels accords. Tandis que les partenariats de l'UE tentent au premier chef de régulariser la migration (main-d'œuvre) légale, les partenariats de migration suisses ont de plus amples visées. Ils ont pour objectif d'accorder, en échange d'un meilleur contrôle des migrations dans les pays partenaires, une aide au développement, une aide humanitaire et des mesures favorisant la paix.

- 1 2 Les commissions communales et cantonales des étrangers et les commissions pour l'intégration se rencontrent à Neuchâtel.
3 Des membres de la commission cherchent les falsifications de passeports.
4 Simon Röthlisberger, membre de la CFM, discute avec Urs Betschart, Vice-directeur de l'ODM.
5 Entretien passionnant à la rencontre des commissions.

Le paysage migratoire en Suisse a définitivement changé. Davantage de personnes provenant des pays voisins immigrent dans notre pays. Les contrôles aux frontières ont été abolis. La Suisse fait maintenant pleinement partie de l'espace Schengen.



3



1



2

Le type classique du «travailleur étranger», tel qu'on l'a connu pendant des décennies – à savoir de sexe masculin, peu qualifié, recruté pour des postes de travail dans l'industrie et le bâtiment – a cessé d'exister. Ceux qui immigreront aujourd'hui en Suisse sont en règle général bien qualifiés et assument des fonctions exigeantes dans le secteur tertiaire ou occupent des postes de cadres dans les domaines de la science et de la recherche.

L'accord sur la libre circulation des personnes, conclu avec les Etats de l'UE/AELE, qui permet à leurs ressortissants de chercher une place de travail sans autorisation particulière, a confirmé la tendance de ces dernières années: de plus en plus de personnes provenant de ces Etats immigreront en Suisse. A fin décembre 2008, l'accroissement du nombre de ressortissants des Etats-membres de l'UE/AELE se montait à 6.8 pour cent; le nombre de ressortissants allemands, français, portugais et britanniques a particulièrement augmenté. En revanche, le nombre de ressortissants provenant d'Etats tiers n'a que très faiblement augmenté (0.4 pour cent). L'Office fédéral des migrations voit dans ces chiffres la confirmation de la politique d'immigration du Conseil fédéral, selon laquelle ne peuvent plus être recrutées dans les pays qui ne font pas partie de l'UE que des personnes particulièrement qualifiées pour le marché de l'emploi. Les tendances quant aux changements concernant les motifs d'immigration se poursuivent: En 2008, le pourcentage de personnes ayant immigré en Suisse pour y exercer une activité lucrative était de 50 pour cent alors qu'en 2005

il était encore de 37 pour cent. Durant cette même période, le pourcentage de personnes faisant partie du regroupement familial a reculé de 39 à 31 pour cent.

En revanche, on ne s'attendait pas à une augmentation significative du nombre de personnes entrées en Suisse par la voie de l'asile.

Il s'est ainsi avéré que le plafond de 10'000 requérants d'asile par année fixé par l'ancien chef du DFJP a été très nettement dépassé puisqu'il y en a eu 16'606. Cet accroissement, qui concerne au premier chef les requérants d'asile en provenance d'Erythrée et de Somalie, s'explique par la situation politique qui reste extrêmement tendue dans ces pays de provenance. De par les raisons de cette augmentation, l'entrée en vigueur, le 12 décembre 2008, de la Convention de Dublin, à savoir des «accords de pays de premier asile», devait avoir lieu. Dans ce contexte, on parle d'un «effet de fermeture des portes». Du reste, on avait assisté à une évolution semblable – une augmentation significative des requérants d'asile – avant que l'Autriche n'adhère à l'UE ou qu'en Pologne, l'accord de Schengen-Dublin entre en vigueur en 2007.

Par son adhésion en tant que membre associé à l'espace Schengen, la Suisse renforce l'orientation fondamentale de l'Union européenne – que les esprits critiques qualifient d'ailleurs d'«Europe forteresse» – en matière de politique migratoire.

Notre pays devient ainsi un des éléments d'une entité qui ne connaît plus aucun contrôle de la frontière entre les différents Etats et qui ne surveille plus que les frontières extérieures de l'espace Schengen. Les autorités suisses ont accès, par le biais du Système d'information Schengen (SIS) à l'ordinateur de recherches qui comporte plus de 27 millions de données. Ainsi, on peut très rapidement vérifier si une personne, une arme ou un véhicule sont recherchés. En signant l'accord de Schengen, notre pays a du même coup adopté les dispositions de la Convention de Dublin («accords de pays de premier asile»). En vertu de ces dispositions, on admet par principe que l'Etat dans lequel le requérant d'asile est entré en premier ou encore où des membres de sa parenté séjournent est compétent pour traiter la demande d'asile. Ces dispositions ont pour objectif d'empêcher le dépôt d'une deuxième demande ou de multiples demandes. La banque de données d'empreintes digitales Eurodac, où sont sauvegardées toutes les données de requérants d'asile et de personnes entrées illégalement, sert d'instrument de contrôle.

Depuis le 1er janvier 2008, la nouvelle loi sur les étrangers fournit la base d'une politique globale en matière d'intégration.

La notion d'intégration constituera ainsi l'étalon de mesure lorsqu'il sera question d'admission, d'établissement, de directives et d'interdictions d'entrée ainsi que dans le contexte des conventions d'intégration qui peuvent être conclues pour des groupes de personnes déterminés.



4



5

Les chances qu'offre la nouvelle loi résident dans le fait que l'intégration y est définie en tant qu'objectif politique et que de meilleures conditions cadre sociétales et financières en matière d'encouragement de l'intégration des étrangers ont été créées. L'application concrète des dispositions dans la pratique comporte cependant un risque d'inégalité de traitement, notamment lorsque les autorités cantonales et communales interprètent différemment leur marge d'appréciation.

Par ailleurs, les dispositions légales prévues ne peuvent être appliquées qu'aux personnes provenant d'Etats tiers, l'accord de libre circulation des personnes conclu avec les Etats-membres de l'UE/AELE interdisant de poser des conditions au séjour en Suisse de leurs ressortissants. Ainsi, d'autres inégalités de traitement encore sont possibles: on pourrait exiger d'une ressortissante turque qu'elle conclue une convention d'intégration, mais on ne saurait en demander autant à une Polonaise. A la fin de l'année dernière, les responsables d'essais-pilotes effectués dans les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie, de Soleure et de Zurich ont tiré un premier bilan prometteur. Néanmoins, l'évaluation détaillée n'a pas encore été publiée.

Toutefois, plusieurs interventions parlementaires au sein des Chambres fédérales démontrent que le concept de l'intégration évolue dans une direction qui ne peut être saluée. En lançant sa motion «Autorisation d'établissement seulement en cas de connaissances linguistiques suffisantes», le conseiller national Lukas Reimann veut garantir que seuls les étrangers qui maîtrisent suffisamment l'une de nos langues nationales puissent obtenir une autori-

sation d'établissement. L'initiative parlementaire du conseiller national Philipp Müller va du reste dans le même sens. Ce parlementaire aimerait que tout étranger qui ne manifeste pas la volonté de s'intégrer dans notre pays perde son autorisation d'établissement et soit «recalé» en n'obtenant plus qu'une «autorisation à l'année».

Une motion du groupement de l'UDC va encore plus loin. En effet, la conseillère nationale Jasmin Hutter demande que «les étrangers qui refusent de manière prouvée de s'intégrer dans notre pays, c'est-à-dire n'acceptent pas les règles suisses (par exemple, l'apprentissage d'une de nos langues nationales), perdent leur autorisation d'établissement et puissent être renvoyés». Les auteurs des motions souhaitent toutefois faire des exceptions pour les travailleurs spécialisés et les managers anglophones (ou ayant de bonnes connaissances de la langue anglaise qui exercent une activité au sein de Hautes écoles ou d'entreprises internationales). Cela signifie qu'un manager américain serait considéré comme intégré sans autre forme de procès alors qu'un commerçant de détail pakistanais parlant également l'anglais pourrait être expulsé s'il ne disposait pas de connaissances suffisantes de l'une de nos langues nationales.

Ces interventions parlementaires montrent à l'évidence qu'actuellement, les débats autour de l'intégration prennent un tour dangereux. Le discours politique s'éloigne de plus en plus de la question des «conditions cadre sociétales les plus avantageuses» pour promouvoir l'intégration. A l'inverse, on se focalise de plus en plus sur les prestations que devraient fournir des groupes spécifiques de la population migratoire.

Des critères concrets destinés à mesurer le degré d'intégration ne tiennent pas compte des multiples conditions de vie ni du niveau d'instruction et de formation qui varie beaucoup d'un migrant à l'autre. Et cet état de fait produira inmanquablement de nouvelles formes d'inégalité de traitement. Mesurer, classer et sanctionner en cas de note «insuffisante», voilà ce qui semble être la recette que la majorité entend mettre en œuvre à l'avenir en ce qui concerne l'encouragement de l'intégration. Les Chambres fédérales n'ont pas encore traité ces interventions parlementaires. Il reste donc à espérer que la notion d'intégration – qui va aujourd'hui encore dans le sens d'un encouragement et d'un soutien – ne devienne pas un instrument de sanction.

Dans les débats politiques les «étrangers» sont périodiquement traités de groupe à problèmes. C'est particulièrement le cas lors des votations les concernant, par exemple l'initiative populaire «Pour des naturalisations démocratiques», mais aussi lorsqu'il s'agit de relater des comportements non souhaitables ou passibles de peines pénales, tels que les accidents provoqués par les chauffards.

«La question des étrangers» est un thème auquel l'opinion publique accorde toujours une grande attention. En Suisse, c'est du moins le constat du «baromètre des préoccupations» en 2008. Bien que ce sujet ait un peu perdu de son importance par rapport à l'année précédente, il figure tout de même encore dans le Top Ten. Cette constante, que l'on retrouve tout au long de ces dernières années, ne s'explique pas seulement par le nombre élevé d'étrangers dans notre population par rapport à d'autres pays européens. Il y a

aussi le fait que «les étrangers» sont directement ou indirectement stigmatisés comme «groupe à problèmes» dans les contextes les plus divers. Dans l'année passée sous revue, trois initiatives populaires fédérales qui avaient adopté cette perspective ont fait parler d'elles.

L'initiative populaire de l'UDC «Pour des naturalisations démocratiques», que le Peuple et les cantons rejetèrent le 1er juin 2008, n'avait certes pas explicitement la population immigrée en point de mire; pour les auteurs de l'initiative, il s'agissait que les communes puissent décider quel cénacle procéderait aux naturalisations. En outre, une décision rendue devait être définitive. Ce qui semblait n'être qu'une pure question de compétences entre cantons et communes avait en réalité pour toile de fond la politique des étrangers. En effet, si cette initiative avait été approuvée, il n'aurait plus été possible d'attaquer en justice des décisions négatives en matière de naturalisation. Par ailleurs, si la possibilité de décider des naturalisations par la voie des urnes avait été réintroduite, il aurait été possible d'en arriver à ce que certains groupes de ressortissants étrangers subissent une discrimination.

L'«Initiative populaire pour le renvoi des étrangers criminels» et lancée en 2007 s'en prend, elle, plus clairement aux étrangers. Le 15 octobre 2008, dans une décision indiquant la direction à prendre, le Conseil fédéral recommandait aux Chambres fédérales de rejeter cette initiative. Une contre-proposition indirecte devrait prévoir l'amendement de certaines dispositions de la loi sur les étrangers et tenir compte de certaines demandes formulées par les auteurs de l'initiative, sans toutefois enfreindre pour autant les dispositions à caractère obligatoire du droit international.

L'initiative populaire fédérale «Contre la construction de minarets», lancée par un comité composé de membres de l'UDC et de l'UDF, a été déposée le 8 juillet 2008 avec 114'895 signatures légalisées. Il est certes question au premier chef d'interdire la construction de minarets. Cependant l'argumentation des partisans de cette initiative populaire va dans un sens que l'on est forcé de qualifier de xénophobe. D'ailleurs, la communauté internationale en a pris acte avec consternation. Le Conseil fédéral a alors aussi pris position avec une rapidité inhabituelle et a adopté son message le 27 août 2008 recommandant de rejeter cette initiative sans contre-proposition.

«Les étrangers» ont de manière répétée occupé le devant de la scène dans le contexte de rapports ou d'articles de presse relatant des faits divers concernant des comportements peu souhaitables ou punissables, par exemple des accidents provoqués par des chauffards et les attribuant sans distinction «aux étrangers». Cela démontre une fois de plus que même des enquêtes statistiques ne donnent qu'une image floue et limitée de la réalité. La catégorie «étrangers» est ainsi une classification terriblement imprécise et peu pertinente. D'ailleurs, l'Office fédéral de la statistique en convient tout à fait. A l'occasion de la publication en décembre d'une statistique sur les infractions à la loi sur la circulation routière, il estimait que pour pouvoir faire des déclarations fiables, il aurait fallu aussi enquêter sur les conditions en matière d'instruction et sur les conditions économiques des auteurs.

Les activités de la CFM au cours de sa première année furent d'une part imprégnées par l'actualité en matière de politique de migration. Mais la Commission a aussi déterminé ses propres points forts, notamment en ce qui concerne son thème annuel «Les enjeux identitaires» ou son rapport sur l'admission de groupes de réfugiés.



1 Francis Matthey et Simone Prodolliet à la Conférence de presse annuelle au Centre de presse du Palais fédéral.

2 3 Des participants à la Journée annuelle de la CFM profitent de la pause pour un échange d'expériences.

C'est à l'occasion de la séance constitutive du 24 janvier 2008 que les membres de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM nommés par le Conseil fédéral en décembre 2007 ont siégé ensemble pour la première fois.

Il est vrai qu'une partie des membres avait déjà œuvré précédemment au sein de l'une ou l'autre des Commissions fédérales, qu'il s'agisse de la Commission fédérale des étrangers CFE ou de la Commission fédérale des réfugiés CFR. La CFM est présidée par Francis Matthey et les deux vice-présidentes sont Dragoslava Tomovic et Barbara Walther. La CFM, composée de 30 membres, comprend tant des délégations des diverses communautés de migrants que des représentants d'organisations de la société civile – comme il est d'usage dans les commissions extraparlimentaires. Près de la moitié des membres sont issus de la migration.

Au cours de ses deux premières séances, la CFM s'est dotée d'un programme de travail pour la période législative 2008–2011 et s'est fixé des points forts thématiques. Il s'agit de champs thématiques touchant à divers aspects socio-politiques qui ont été en point de mire ces dernières années dans le domaine de la migration et de l'intégration. En complément à ses prises de position sur des événements d'actualité en matière de politique d'intégration et de migration, la Commission a procédé à des analyses approfondies et a contribué à des discussions allant au-delà des affaires de politique quotidienne qui ont donné des impulsions en vue d'une cohabitation harmonieuse et respectueuse de tous les segments de la population.

«La Commission décide» – «La Commission recommande»...

La CFM compte 30 membres. Ils la font bénéficier de leurs expériences et de leur savoir – et ils donnent naturellement aussi des avis. Mais comment ces divers faisceaux de perceptions se transforment-ils en un seul et unique avis de la Commission? Voici un aperçu de la méthode de travail de la Commission.

Les membres de la CFM se rencontrent cinq fois par année en séances plénières dont l'une est une «retraite» de deux jours.

Lors des séances de la Commission plénière, les membres discutent et adoptent des prises de position sur des questions politiques d'actualité. Mais on y approfondit aussi les fondements d'un point fort thématique et l'on y débat des mises en œuvre concrètes de l'encouragement de l'intégration. Pour les questions spécifiques, la Commission constitue des groupes de travail ad hoc – composés de trois à cinq membres – qui sont dissous lorsque leur mandat est exécuté – qu'il s'agisse de rédiger un rapport ou d'élaborer des recommandations et des prises de position.

La présidence de la CFM détermine les contenus des séances de la Commission,

décide de la participation financière aux projets modèle et défend la position de la Commission face à l'opinion publique.

Le Secrétariat de la CFM prépare les affaires de la Commission, est responsable des activités d'information de la Commission, est chargé de l'accompagnement et de la mise en œuvre des projets modèle et assume la coordination et la rédaction des documents de base à l'intention de la Commission. Trois collaboratrices scientifiques – Elsbeth Steiner, Pascale Steiner et Ruth Tennenbaum – ainsi qu'une collaboratrice spécialisée et documentaliste – Sylvana Béchon – travaillent sous l'égide de la cheffe du Secrétariat, Simone Prodolliet. Le Secrétariat de la Commission est doté d'un effectif de 400 pour cent de postes.

Pour les années 2008 et 2009, la Commission fédérale a choisi le thème «Les enjeux identitaires», et pour les années 2009 et 2010, elle approfondira le complexe thématique «Nouvelle migration – relations transnationales». A partir de 2010, la CFM se penchera sur des questions liées au système fédéraliste de la Suisse et sur la mise en œuvre des dispositions légales dans le domaine de la migration et de l'intégration.

Au cours de la première année de son existence, la CFM a traité de nombreuses affaires concernant la politique en matière de migration et d'intégration.

La Commission s'est prononcée sur la poursuite et l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes, sur la loi sur l'usage de la contrainte, l'utilisation de «tasers», l'initiative populaire de l'UDC «pour des naturalisations démocratiques», les modifications de la loi fédérale sur les étrangers et de la loi sur l'asile, sur l'initiative populaire pour le renvoi des étrangers criminels ainsi que sur l'initiative contre la construction de minarets. Elle a également apporté sa contribution à diverses rubriques du Rapport de la Suisse à l'intention de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ECRI et à l'établissement du rapport relatif à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination

raciale. Par ailleurs, la Commission a œuvré au sein de cénacles institués en vue d'élaborer le rapport «Jeunesse et violence» de l'Office fédéral des assurances sociales ou encore au développement de «Projets urbains» dont répond l'Office fédéral du développement territorial.

Outre les affaires de politique quotidienne, la CFM a encore approfondi divers aspects de son point fort thématique et a collaboré à deux groupes de travail ad hoc, l'un concernant «l'admission de groupes de réfugiés» et l'autre «les mariages forcés».

Trois points forts représentatifs du large spectre de thèmes que la Commission a abordés en 2008 sont ici mis en marge.

1 Focalisation thématique 2008-2009: Que se passe-t-il lorsque nous définissons les identités, lorsqu'elles nous sont imparties?

Quiconque tente de définir sa propre identité par rapport à une communauté ou une collectivité, le fait toujours en se démarquant d'autrui. Ainsi «les étrangers» constituent une surface de projection; ils représentent ce que l'on n'est pas, respectivement ce que l'on ne souhaite pas être. C'est une attitude humaine en soi, que nous connaissons tous. Et ce phénomène ne concerne pas que les autochtones, mais aussi des groupes d'immigrés, ceci indépendamment de leur pays de provenance, de la langue qu'ils parlent ou de la religion à laquelle ils appartiennent.

Les deux anciennes commissions fédérales, qui ont fusionné pour constituer la CFM, ont encore et toujours été confrontées sous une forme ou une autre à la thématique de la stigmatisation des immigrés, des réfugiés et des requérants d'asile. On connaît les manchettes de journaux qui accusent les étrangers d'abuser des prestations sociales ou auxquels on attribue des actes criminels. Dans notre pays, les requérants d'asile doivent souvent faire face à la défiance, même si leur statut de réfugiés est reconnu par la suite. Dans un autre registre, relevons le discours sur le «gaspillage» du passeport suisse dans le contexte des discussions sur les naturalisations. Il existe une série de stéréotypes que l'on répand à propos des musulmans ou des ressortissants des nations de l'ex-Yougoslavie ou encore des préjugés à l'encontre des jeunes africains que l'on soupçonne d'être des trafiquants de drogues. Et depuis quelque temps, une vague de scepticisme s'est fait jour et s'amplifie à l'égard d'un nouveau groupe d'immigrés en Suisse: les Allemands.

L'attribution de telles caractéristiques n'est pas seulement diffamatoire pour des groupes entiers d'individus, mais en dit aussi long sur la société d'accueil. La CFM s'est donné pour tâche d'étudier avec plus de précision comment s'élabore dans notre pays le discours concernant les individus que l'on considère comme étrangers.

C'est précisément dans le contexte de l'intégration – thème dont il est encore et toujours question dans les camps politiques les plus divers – que la question de sa propre identité est sujet dont il est âprement discuté. Les uns parlent «d'identité suisse» et de



«sauvegarde de sa propre identité» et les autres des «forces de l'identité culturelle» ou «de perte d'identité» au cours du processus d'intégration. En choisissant ce complexe thématique, la Commission s'est fixée deux objectifs:

- La CFM souhaite montrer quelle logique sous-tend la définition de l'identité. Il s'agit ici manifestement de processus de négociation, ce que traduit bien le terme français «enjeux identitaires». De l'avis de la Commission, la manière d'aménager de tels processus constitue la question-test indiquant le «degré de démocratie» d'un pays. Reste à savoir si et comment les divers groupes de la population participent à ces processus: dans le cadre d'un dialogue respectueux ou dans celui d'un cloisonnement soigneusement maintenu? Voilà qui constitue le grand défi face auquel se trouvent tant les autochtones que les immigrés.
- La CFM veut s'engager pour qu'à l'avenir, on ne tolère plus les jugements à l'emporte-pièce à l'égard des soi-disant étrangers, qu'il s'agisse de musulmans, de personnes provenant de la région des Balkans, d'Allemands, de requérants d'asile, de personnes de couleur ou de tout autre groupe d'individus. De l'avis de la Commission, aborder les enjeux identitaires de manière constructive doit constituer un des traits caractéristiques des valeurs démocratiques et du système politique de la Suisse.

La Commission est consciente qu'elle ne peut pas fournir de recettes toutes prêtes. Elle peut cependant donner des impulsions à la réflexion, impulsions



2

3

qui peuvent contribuer à ce que l'on aborde les processus de construction identitaire de manière plus détendue et constructive.

Le numéro d'automne de «terra cognita» évoque de telles impulsions qui ont d'ailleurs été mises en discussion lors de la Journée annuelle de la Commission en novembre. Par ailleurs, la CFM a commis deux travaux de recherche. L'un concerne le discours de divers acteurs quant à la notion du «nous» et du «eux» dans le contexte des débats au sujet de l'initiative de l'UDC «Pour des naturalisations démocratiques». L'autre éclaire le rôle des organisations de migrants dans la construction de l'identité des différentes communautés étrangères. Ces deux études seront publiées dans le courant de l'année 2009.

2 Admission de groupes de réfugiés: La Commission fédérale recommande une réorientation de la politique suisse en matière de réfugiés.

En 2007, au cours de sa dernière année d'existence, l'ancienne Commission fédérale des réfugiés CFR a intensivement étudié la question d'une réorientation de la politique suisse en matière d'admission de groupes de réfugiés. La CFM a repris et poursuivi ses travaux en instituant un groupe de travail chargé d'établir un rapport et des recommandations. Il était en effet capital pour la CFM d'apporter un contrepoint constructif au durcissement des lois amené par la révision de la loi sur l'asile. La Commission a ainsi renoué avec la pratique établie dans notre pays entre 1950 et 1995, collaborant avec l'UNHCR pour trouver des solutions durables permettant aux réfugiés de

trouver une issue aux situations de crise. C'est ainsi que par le passé, des contingents de réfugiés provenant notamment de Hongrie, du Tibet, d'Asie du Sud-est, du Chili, de l'ex-Yougoslavie, du Soudan, d'Irak ou d'Iran ont trouvé asile dans notre pays.

A l'automne, la CFM a adressé un rapport et des recommandations à la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, qui avait indiqué plusieurs fois à l'opinion publique que la Commission approfondissait le sujet et soumettrait des propositions. La CFM espère ainsi apporter une contribution à une politique d'asile qui non seulement poursuit la tradition humanitaire de notre pays, mais encore prend en considération ses obligations internationales de manière appropriée.

3 Comment pouvons-nous empêcher les discriminations? Notamment en rendant possible la participation des immigrés.

L'intégration ne consiste pas uniquement à exiger des immigrés qu'ils apprennent l'une de nos langues nationales. L'intégration implique aussi que la société d'accueil soit préparée à ce que des «étrangers viennent et restent». Dans cet esprit, il convient d'éliminer les obstacles structurels, de rendre des accès possibles aux immigrés et de lutter contre les discriminations afin de garantir l'égalité des chances pour tous. C'est précisément sur cette toile de fond que la CFM a recommandé de rejeter l'initiative populaire fédérale de l'UDC «Pour des naturalisations démocratiques». Elle est d'avis que tout individu souhaitant être naturalisé a droit à une procédure loyale qui doit obligatoirement comporter un droit de

recours. La CFM a donc pris acte avec un grand soulagement du résultat positif de la votation populaire du 1er juin 2008 qui a refusé l'initiative par 63.8% de Non.

A mi-septembre 2008, une audition de la Commission à l'occasion de la visite de la délégation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ECRI a démontré à l'évidence qu'il est encore et toujours nécessaire d'agir dans divers domaines. Dans ce contexte, la CFM a notamment exprimé ses préoccupations face à la manière dont les autorités en matière de migration utiliseront les diverses nouvelles dispositions légales pour mesurer le degré d'intégration. La Commission craint que, selon le contexte, la détermination du «degré d'intégration» ne se transforme en instrument de sanction. Une évolution allant dans ce sens appellerait à des contre-mesures urgentes. La CFM a également exprimé son inquiétude face à la situation des sans-papiers qui n'est encore et toujours pas satisfaisante. Dans sa prise de position, la Commission estime que les droits des sans-papiers devraient être réglés en vue de l'imminente révision partielle de la loi sur les étrangers, que les pratiques cantonales en matière d'examen des demandes de cas de rigueur devraient être harmonisées et qu'il conviendrait, tout particulièrement pour les jeunes dont la situation en matière de titre de séjour n'est pas réglée, de trouver des solutions dans le domaine de la formation professionnelle.

- 1 Entretien de Francis Matthey et du Conseiller national Antonio Hodgers.
- 2 Des auditeurs attentifs à la rencontre des commissions au Château de Neuchâtel.
- 3 Echange de vues à la rencontre des commissions.



Depuis 2001, la Confédération soutient financièrement des projets d'intégration. La CFM répond d'une partie des projets de modélisation. Elle a soutenu en 2008 18 projets pour un million de francs.

Depuis le 1er janvier 2008, l'Office fédéral des migrations (ODM) répond de la mise en œuvre du programme d'encouragement de l'intégration de la Confédération. Il a donc repris la plus grande partie des tâches dévolues à l'ancienne Commission fédérale des étrangers. Seule une partie des projets de modélisation de portée nationale (point fort 3 du programme des points forts de 2008-2011) relève encore de la compétence de la CFM.

Dans ce cadre, la Commission a développé deux points forts thématiques: «La cohabitation en milieu rural» et «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft». En outre, la CFM s'est engagée dans le cadre des «projets urbains», un programme de la Confédération qui promeut l'intégration sociale dans les régions d'habitation. Par ailleurs, la Commission apporte son soutien à la recherche et au travail de fond relatifs aux questions de migration et d'intégration.

En 2008, la Commission a examiné 24 projets, dont 18 ont été avalisés et cofinancés à raison de 1'083'250 francs au total. Pour deux autres projets, la décision définitive n'interviendra qu'en 2009. Par ailleurs, 28 idées de projets ont été analysés qui, pour diverses raisons, n'ont pas abouti à une demande.

1 Peu d'attention a été portée jusqu'ici à l'amélioration de la cohabitation en milieu rural périurbain en ce qui concerne l'encouragement de l'intégration. La Commission souhaite donc en faire un point fort pour la période législative.

La Commission part de l'idée qu'un développement durable de la collectivité nécessite un grand engagement permanent de la part de tous les acteurs. C'est pourquoi elle souhaite susciter, soutenir et accompagner des processus d'intégration sur plusieurs années dans cinq régions, à savoir la Broye, le Chablais, le Freiamt, Glaris et la Vallée du Rhin sur plusieurs années. Des projets ont été tout particulièrement recherchés qui, avec des mesures s'harmonisant sur un plan régional, contribuaient à l'intégration sociale des habitants. La collaboration de plusieurs communes était expressément souhaitée.

Par conséquent des projets ayant une approche conceptuelle globale qui soient soutenus par les responsables politiques de la région étaient recherchés. Sur les 10 projets déposés, 5 ont pu être approuvés et 2 autres sont encore à l'étude. Ce programme prévu sur plusieurs années est évalué au fur et à mesure et les organes responsables des projets sont coachés au besoin.

L'objectif est d'échanger et d'exploiter des expériences et d'acquérir des connaissances utiles pour le travail de l'intégration dans les régions rurales.

2 Le succès de l'intégration est rendu possible par la participation sociétale et politique. Le thème «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft» a été choisi comme deuxième point fort.

Jusqu'à ce jour, la participation politique dans le contexte de l'encouragement de l'intégration n'a été abordée que marginalement. Or, la participation politique représente une dimension importante de l'intégration. Elle peut améliorer l'égalité des chances entre la population suisse et la population étrangère.

Dans le cadre de la mise au concours de «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft», des projets qui donnent aux étrangers de nouvelles possibilités de participation doivent être encouragés et testés. Dans cette optique, la CFM s'oriente vers un concept de la citoyenneté qui mette au centre les composantes actives. De fait, la citoyenneté se réfère aux possibilités de codécision et de participation des citoyens, ceci indépendamment de leur nationalité. Le cadre d'orientation de la participation consiste davantage en l'appartenance à une communauté ou en la relation avec le lieu de domicile.

Par le biais d'une «Académie de quartier», les jeunes doivent être sensibilisés à des questions importantes de société. La Confédération soutient financièrement ce projet modèle dans le cadre du thème «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft».



1



2



3

L'Académie de quartier, un projet éducatif destiné aux jeunes citoyens, est un projet de l'association «isee». Elle est ouverte à tous les jeunes de 12 à 20 ans. Ils doivent y être sensibilisés à des questions importantes de société: les droits de l'homme, la démocratie, la richesse de la diversité, le développement durable et la participation active autodéterminée tant dans la société que dans la vie professionnelle.

L'Académie de quartier propose des champs d'étude et des méthodes de travail qui complètent l'offre scolaire et extrascolaire. Les jeunes peuvent approfondir le savoir et les capacités

qu'ils ont déjà acquis et les inclure ensuite dans des projets individuels ou communs. Ils développent par ce biais de nouvelles compétences, en particulier en ce qui concerne la communication, le dialogue et le travail d'équipe. On promeut ainsi l'égalité des chances et la participation active des jeunes à la vie sociale, politique et économique.

Dans le cadre du projet pilote, l'Académie de quartier du canton de Fribourg sera testée; elle comportera un centre spécialisé, une plateforme Internet et huit modules. Les modules suivants doivent être développés et testés: un forum des jeunes citoyens (1), un atelier

de travail «Portfolio-bilan des compétences» (2), des ateliers de travail/de projets en vue de l'empowerment éthique (3), un système de parrainage intergénérationnel (4), un «ateliers de thèmes» avec des experts (5), formation (6) et réalisation (7) d'une documentation vidéo, formation de coach d'empowerment pour les jeunes (8) donnée par les jeunes eux-mêmes.

www.ekm.admin.ch, Projets
Informations d'actualité sur les mises au concours et les projets modèles sur le site Web de la CFM.

Au vu des conditions cadre institutionnelles et financières, le programme des points forts 2004 – 2007 a été un succès. En complément aux structures existantes, le programme a fourni une contribution à l'intégration sociale et culturelle des étrangers en Suisse.

Etant donné que, dans le cadre du nouveau programme de points forts, la promotion de l'intégration se focalise beaucoup plus sur l'encouragement des connaissances linguistiques et la nouvelle répartition des tâches en ce qui concerne la mise en œuvre, les auteurs de l'évaluation font les recommandations suivantes:

1. Les cantons devraient créer les conditions institutionnelles, professionnelles et financières propres à assurer la mise en œuvre du nouveau point fort 1 avec succès (langue et formation). En matière de promotion des compétences linguistiques, la Confédération devrait accompagner et soutenir les cantons de manière appropriée.
2. Lors de la conception des contenus de la promotion des compétences linguistiques, les cantons devraient tenir compte de l'expérience acquise. Il faudrait en particulier continuer à soutenir les petits projets locaux qui créent un environnement propice à la promotion des compétences linguistiques.
3. Les différents rôles des interlocuteurs cantonaux (exécution et coordination de la promotion de l'intégration) et des centres de compétence Intégration (notamment: conseils aux requérants) devraient être clairement définis et, lorsque cela est possible, séparés.
4. La Confédération, les cantons et les centres de placement devraient s'engager plus fortement en faveur de la notoriété et de la reconnaissance de l'interprétariat communautaire dans les services publics.
5. L'ODM, respectivement la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), devraient établir un compte-rendu analytique des expériences et des connaissances acquises dans le cadre du programme des points forts, et en faciliter l'accès aux acteurs du domaine de l'intégration.
6. Le contrôle des résultats devrait être amélioré. Il conviendrait premièrement de définir à l'échelle de la Confédération des directives claires concernant l'évaluation des prestations et des effets, et de mettre à disposition des instruments appropriés (par exemple contrôle des progrès d'apprentissage). Deuxièmement, les cantons doivent disposer des ressources et du savoir-faire leur permettant d'assurer un contrôle suffisant des résultats de leurs programmes.
7. L'ODM, respectivement la CFM, devraient travailler sur les expériences acquises grâce aux projets visant à ouvrir les institutions de la société civile (associations et fédérations).
8. L'ODM et la CFM, en collaboration avec les cantons, devraient prendre des mesures destinées à promouvoir les échanges de connaissances et d'informations entre les cantons et les régions.

- 1 La Conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf à la Journée annuelle de la CFM.
 2 Des représentants des commissions savourent le «riche apéritif» au Château de Neuchâtel.

Projets

No projet	Montant	Canton	Projet	Organe responsable
3b-08-0048	40'650	CH	Etude Développement précoce	CFM
3b-08-0072	73'600	CH	Studie Diskursanalyse Etude dans le cadre du thème de la CFM «Enjeux identitaires»	Universität St. Gallen, Soziologisches Seminar
3b-08-0073	100'000	CH	Programme «Projets urbains».	Coopération ARE, OFL, SLR, ODM, CFM, OFSPO
3b-08-0076	48'000	CH	Menschenrechtsbildung innerhalb von Sprach- und Integrationskursen Cours de pilotage pour enseignants	Humanrights.ch / MERS und Verband der Volkshochschulen
3b-08-0077	38'000	CH	Islam, Laïcité et interculturalité Offre de formation continue de l'Université Fribourg	Groupe de Recherche sur l'Islam en Suisse GRIS – c/o ORS
3b-08-0080	15'000	CH	Gesundheits- und Integrationspolitik mit Netzwerken – Kontrollgruppe Schweizer/Schweizerinnen Etude en collaboration avec d'autres offices fédéraux	CFM/OFS/ODM
3b-08-0082	54'000	CH	Nous, moi – les autres Etude dans le cadre du thème de la CFM «Enjeux identitaires»	Université de Lausanne, Institut de géographie
3b-08-0085	40'000	AG	«Zäme-läbe-Freiamt» Projet dans le cadre du programme «Cohabitation dans les régions rurales»	Arbeitsgruppe Zäme-läbe- Freiamt
3b-08-0087	36'000	SG	Integration verbindet «Cohabitation dans les régions rurales»	Gemeinderat St. Margrethen
3b-08-0089	50'000	VS	Cohabiter dans le Chablais: échanges et collaborations entre communes «Cohabitation dans les régions rurales»	Région du Chablais OI DC
3b-08-0090	35'000	VD	Des ponts sur la Broye «Cohabitation dans les régions rurales»	Fondation Cherpilloz
3b-08-0091	150'000	CH	Forum Intégration Projet dans le cadre du programme «Citoyenneté»	FIMM
3b-08-0092	30'000	GL	Integrationsprojekt «Schwanden sind wir» «Cohabitation dans les régions rurales»	Hochschule Luzern für Soziale Arbeit
3b-08-0101	30'000	CH	«schritt:weise» Programme d'encouragement pour enfants et parents socialement défavorisés	a:primo – Verein zur frühen Förderung von sozial benachteiligten Kindern
3b-08-0106	120'000	CH	Programme Projets scolaires pour les droits de l'homme	Fondation Formation et développement
3b-08-0108	120'000	CH	Evaluation et accompagnement du programme «Cohabitation dans les régions rurales»	Bureau KEK
3b-08-0113	51'000	CH	Etude: Les femmes dans le contexte de migration nationale et internationale: Domaine de recherche actuel et débats politiques Etude dans le cadre du thème de la CFM «Enjeux identitaires»	Universität Bern, Interdisziplinäres Zentrum für Geschlechterforschung
3b-08-0116	52'000	CH	Académie des Quartiers, une école citoyenne Sensibilisation des jeunes sur des questions importantes de société. Pilotage dans le canton de Fribourg	Institut suisse ra & d pour l'empowerment éthique - isee



1



2

La Suisse, nation issue d'une volonté politique commune, devrait également devenir une communauté issue d'une volonté politique commune. C'est l'appel lancé par la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf à l'occasion de la Journée annuelle de la CFM.

La conseillère fédérale a relevé que, de quadrilingue, la Suisse, pays d'immigration, est devenue plurilingue. Et ainsi, tout comme les Suisses ont dû après 1848 trouver leur identité suisse au cours d'un long processus, il s'agit maintenant de «trouver la voie d'une cohabitation harmonieuse» de tous les habitants de notre pays.

La Journée annuelle a traité de divers aspects de la discussion au sujet des enjeux identitaires. Mais ces enjeux existent-ils? Comment et par qui l'identité est-elle définie et attribuée?

Dans son allocution, Hans-Rudolf Wicker de l'Université de Berne a mis en lumière l'élaboration des identités collectives. Voici un résumé de ses propos: ce qui fonctionne dans une petite communauté ne réussit pas forcément dans une large structure étatique. Lorsque des identités sont créées pour des nations, il s'agit de «communautés imaginées», qui intègrent ou excluent forcément des personnes ou des groupes de personnes. De telles tentatives de construire des identités collectives doivent être appréhendées avec un esprit critique.

Lors de la Journée annuelle de la CFM, qui s'est déroulée à Berne en présence de quelque 180 personnes, il a aussi été question des débats d'actualité et des perspectives en Suisse. Dans le cadre d'un projet de recherche sur le discours politique dans le contexte de la votation populaire sur les naturalisations, commis par la CFM, les chercheurs de l'Université de St-Gall ont analysé les discours et constaté que les auteurs de l'initiative avaient réussi à créer, en plus des catégories «Suisse» et «étrangers», une nouvelle catégorie, celle des «personnes naturalisées», et à l'ancrer dans les débats.

Il est plus facile pour un individu bien informé de s'intégrer. Ce thème ainsi que d'autres thèmes d'information ont été débattus lors de la rencontre des commissions à Neuchâtel.

A l'invitation de la CFM, quelque 120 délégués des commissions communales et cantonales chargées de l'intégration, respectivement des commissions des étrangers, se sont réunis en juin 2008 au Château de Neuchâtel. Il s'agissait de la cinquième rencontre de ce genre. Même si les commissions sont diversement composées selon les communes et les cantons avec des tâches et des compétences différentes, les questions d'information les ont toutes intéressées, sous une forme ou une autre.

La nouvelle loi sur les étrangers oblige la Confédération, les cantons et les communes à indiquer aux étrangers les offres existantes visant à encourager leur intégration dans notre pays et, de manière générale, à leur fournir une large information sur la situation des immigrés en Suisse. La rencontre a été l'occasion d'avoir un aperçu de ce qui se fait aujourd'hui et des suggestions pour améliorer l'information dans ce domaine.



1

- 1 Le Secrétariat de la CFM: Elsbeth Steiner, Simone Prodoliet, Pascale Steiner, Sylvana Béchon et Ruth Tennenbaum (de g. à d.)
- 2 Sulpice Piller, interprète, veille à ce que tous se comprennent à la séance de la commission.
- 3 Rudolf Horber de l'Union des arts et métiers à sa dernière séance de la CFM.

Les efforts en matière d'information sont concentrés dans la revue «terra cognita» et sur le nouveau site Internet www.ekm.admin.ch.

Un nouveau site Internet a été développé pour la nouvelle commission – son aspect s'inspire de celui du site Internet de la Confédération.

Depuis 2008, le Corporate Design de l'Administration fédérale est aussi imposé aux commissions extraparlimentaires. Elles ne peuvent plus utiliser leur propre logo; tant pour le papier à lettres que pour les sites Internet, les prescriptions en matière de graphisme sont strictes. Le nouveau site Internet de la CFM respecte ces règles. Il a été conçu et réalisé par le Secrétariat sous sa propre régie. Il présente la Commission et ses activités, propose des publications que l'on peut télécharger ou commander. Au fur et à mesure, de nouveaux thèmes viennent élargir le site.

www.ekm.admin.ch

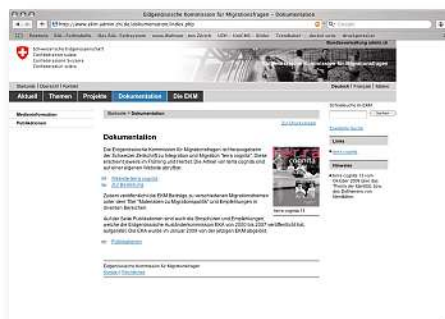
Les numéros 12 et 13 de la revue «terra cognita» traitent des thèmes du sport et de l'identité.

Près de 8000 abonnés reçoivent deux fois par an «terra cognita», la revue suisse de l'intégration et de la migration. La CFM continue à publier cette revue spécialisée lancée par l'ancienne Commission fédérale des étrangers en 2002. Ce magazine a pour objectif ambitieux de proposer une passerelle entre la théorie et la pratique. Les derniers acquis scientifiques en la matière y sont présentés de manière compacte et compréhensible à l'intention d'un large public d'intéressés.

www.terra-cognita.ch

Dans la série «Documentation sur la politique migratoire», l'évaluation de l'encouragement de l'intégration 2004 – 2007 a été publiée.

Entre 2004 et 2007, dans le cadre de l'encouragement de l'intégration de la Confédération, quelque 1900 projets ont été soutenus financièrement par un montant global de 57.4 millions de francs. Le concept, l'exécution, les prestations et les effets du programme ont été analysés et évalués par le biais de trois évaluations partielles: concept et mise en œuvre du programme, point fort A (encouragement des connaissances linguistiques) et enfin points forts B à E. Les résultats de cette évaluation ainsi que des recommandations figurent dans un rapport de synthèse détaillé.



Impressum

Textes: Secrétariat de la CFM Rédaction: Elsbeth Steiner Photos: UNHCR / H.Caux (p. 6, photo 3), Manu Friederich, EQ Images (p. 14), Francis Matthey (p. 22), Pascale Steiner (p. 6 / 1, p. 16 / 2,3, p. 20 / 1), Elsbeth Steiner Traduction: Alain Barbier Lectorat: Sylvana Béchon Graphisme: bertschidesign Impression: Effingerhof, Brugg Distribution: OFCL, Vente des publications, CH-3003 Berne, www.bundespublikationen.admin.ch No art.: 420.910.08F



2



3

Membres de la Commission fédérale pour les questions de migration

Francis Matthey, ancien conseiller national et ancien conseiller d'Etat de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, *Président*

Dragoslava Tomovic, médecin, Berne, *Vice-présidente*

Barbara Walther, Caritas Suisse, Conférence suisse des évêques, Zurich, *Vice-présidente*

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

Secrétariat

Simone Prodolliet, Cheffe

Elsbeth Steiner, Cheffe-suppléante et responsable de l'information

Sylvana Béchon, Lectorat et documentation

Pascale Steiner, Collaboratrice scientifique, bases en politique migratoire

Ruth K. Tennenbaum, Collaboratrice scientifique, projets-modèles

Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Quellenweg 9
CH-3003 Berne-Wabern

www.ekm.admin.ch