



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Département fédéral de justice et police DFJP  
**Bundesamt für Migration BFM**  
**Office fédéral des migrations ODM**



# Rapport sur la migration 2007

## Impressum

**Editeur:** Office fédéral des migrations (ODM),  
Quellenweg 6, 3003 Berne-Wabern

**Rédaction**

**et réalisation:** Information et communication, ODM

**Graphisme et**

**présentation:** [www.rapgraphics.ch](http://www.rapgraphics.ch)

**Distribution:** OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne,  
[www.publicationsfederales.admin.ch](http://www.publicationsfederales.admin.ch)

Numéro de commande: 420.010.F

© ODM/DFJP avril 2008

### Copyrights photos

© Ursula Markus: page de couverture

© Christoph Engeli: page 10

© Marco D'Anna: pages 13, 21, 25, 28, 44

© Edouard Rieben: page 37

© Pierre-Antoine Grisoni: pages 31, 34

© ODM: pages 46, 47, 56

© Keystone: pages 6, 8, 9, 16, 22, 27, 30, 40, 42, 48

© Zefa Corbis: page 53



L'immigration en Suisse, de même que l'intégration des migrants qui en résulte, constituent des sujets très controversés. Si d'aucuns estiment la limite critique atteinte et l'identité de notre pays menacée, d'autres soulignent que l'afflux de main-d'œuvre étrangère est nécessaire à l'économie et au système social de la Suisse.

En Suisse comme dans d'autres pays européens, la forte augmentation de la population résidente étrangère depuis les années 70 suscite des débats publics sur la migration et l'intégration. Pour une part de la population indigène, l'environnement, tel qu'il est perçu par tout un chacun ou tel qu'il est retransmis par les médias, a considérablement évolué, surtout dans les grandes villes, où les habitants ont été de plus en plus fréquemment amenés à côtoyer des ressortissants d'Etats dans lesquels on ne parle aucune de nos langues nationales. Aussi, nombre de Suisses, se sentant toujours moins «chez eux», ont-ils exprimé leurs craintes. Durant la dernière décennie, l'immigration et l'intégration ont souvent nourri le débat politique. Le «thème des étrangers» a pris de telles proportions qu'il peut même faire gagner ou perdre des élections.

C'est dans ce contexte sociopolitique mouvementé que l'Office fédéral des migrations (ODM) exerce son activité. Ces dernières années, le domaine migratoire a aussi connu de nombreux changements impliquant directement l'ODM, comme l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne (UE), la révision de la loi sur l'asile (LAsi) et l'adoption de la loi sur les étrangers (LEtr). La réalisation des travaux de mise en œuvre de Schengen/Dublin est en cours. Divers rapports, comme le rapport sur l'intégration et le rapport sur la naturalisation, sont également au stade de la rédaction. Enfin, l'ODM est chargé de mettre en œuvre les mesures qui s'imposent en matière d'intégration et de favoriser la collaboration internationale dans le domaine de la migration.

Le présent rapport de l'ODM sur la migration s'adresse tant aux scientifiques et aux politiques qu'aux milieux chargés de l'application des prescriptions. Il ne s'agit nullement d'une approche méthodique fermée qui viserait à traiter une problématique spécifique. Les auteurs du présent rapport tendent plutôt à mettre en lumière les principaux champs d'activité de l'office et les grands axes de son travail en 2007, ainsi qu'à les situer dans leur contexte historique national et international, en présentant des données statistiques essentielles. Ces prochaines années, des rapports sur la migration seront élaborés périodiquement afin de contribuer à la présentation objective d'un domaine politique qui suscite une controverse sociale à la fois vaste et animée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. F. P. 2007'. The signature is written in a cursive, flowing style.

# Table des matières

<b>1</b>	<b>Histoire de la migration en Suisse</b>	<b>6</b>
1.1	Historique	7
1.2	Constats	9
<b>2</b>	<b>Evolution de la situation</b>	<b>10</b>
2.1	LEtr: principaux changements depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2008	11
2.2	LAsi révisée: entrée en vigueur échelonnée	13
<b>3</b>	<b>La population étrangère en Suisse: chiffres et faits</b>	<b>16</b>
3.1	Domaine des étrangers	17
3.2	Domaine de l'asile	17
3.2.1	La Suisse dans le contexte international	18
<b>4</b>	<b>Entrée et admission</b>	<b>22</b>
4.1	Visas	23
4.2	Admission des étrangers	24
<b>5</b>	<b>Procédure d'asile</b>	<b>25</b>
5.1	Evolution de la pratique dans les différents pays	26
5.2	Plan d'action portant sur la qualité	26
5.3	Mise en œuvre de la révision de la LAsi	27
5.4	Demandes d'asile déposées par les Roms	27
<b>6</b>	<b>Séjour</b>	<b>28</b>
<b>7</b>	<b>Activité lucrative</b>	<b>30</b>
7.1	Premier motif d'immigration: l'activité lucrative	31
7.2	Importance cruciale de la main-d'œuvre étrangère pour l'économie suisse	31
7.3	Accès au marché du travail en 2007: l'informatique au premier plan	32
7.4	Admission de main-d'œuvre en 2007: ressortissants indiens en tête	33
7.5	Assurances sociales	33

<b>8</b>	<b>Intégration</b>	<b>34</b>
8.1	Mesures d'intégration	36
8.2	Intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire	38
8.3	Projets pilotes	39
8.4	Controlling	39
<b>9</b>	<b>Naturalisations</b>	<b>41</b>
<b>10</b>	<b>Mesures d'éloignement et interdictions d'entrée</b>	<b>42</b>
<b>11</b>	<b>Renvoi</b>	<b>44</b>
11.1	Exécution du renvoi	45
11.2	Renforcement des mesures de contrainte	45
11.3	Accords de réadmission	46
11.4	Aide au retour	47
<b>12</b>	<b>Collaboration internationale</b>	<b>48</b>
12.1	Partenariats migratoires	49
12.2	Schengen/Dublin	50
12.3	Libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE/AELE	51
<b>13</b>	<b>Emigration</b>	<b>53</b>
	<b>Annexe 1</b>	<b>56</b>
	<b>Annexe 2</b>	<b>60</b>
	<b>Annexe 3</b>	<b>61</b>



# 1 Histoire de la migration en Suisse



# Les chiffres parlent d'eux-mêmes

- Depuis la Seconde Guerre mondiale, environ deux millions de personnes ont immigré en Suisse ou sont venues dans notre pays pour y rejoindre un immigré.
- Fin 2007, plus de 1,5 million d'étrangers vivaient en Suisse.
- Une personne active sur quatre en Suisse possède un passeport étranger.
- Avec plus de 20 % de personnes de nationalité étrangère, la Suisse affiche l'un des plus forts taux d'étrangers d'Europe.
- Les migrants contribuent davantage à la croissance démographique en Suisse que ce n'est le cas dans les pays d'immigration traditionnels que sont les USA, le Canada et l'Australie.
- Un Suisse sur dix vit à l'étranger.

## 1.1 Historique

Jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la Suisse est avant tout un pays d'émigration. Le chômage et la pression démographique contraignent en particulier les petits agriculteurs paupérisés à quitter le pays. Parmi les destinations privilégiées figurent, outre les pays voisins, l'Amérique du Nord, l'Amérique du Sud, l'Australie et la Russie. Ce n'est que durant l'ère d'industrialisation que la Suisse s'est transformée, vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, en un pays d'immigration. En 1890, notre pays enregistre effectivement pour la première fois plus d'immigrants que d'émigrants. Ce revirement est dû aux conditions de travail plus attrayantes qu'à l'étranger et à la totale liberté de circulation des personnes, propice à l'immigration en provenance des pays voisins. En 1914, le nombre d'étrangers atteint ainsi son paroxysme avec 600 000 personnes, soit 15 % de la population totale, une évolution qui effraie les autochtones. Relevant depuis 1925 de la compétence de la Confédération, la politique à l'égard des étrangers, la politique relative au marché du travail et la politique d'asile s'efforcent donc de lutter contre la surpopulation étrangère. La proportion d'étrangers ne cessera alors de chuter pour finalement se stabiliser, au milieu de la Seconde Guerre mondiale, au chiffre plancher historique de 223 000 personnes, soit environ 5 % de la population totale, notamment suite à une politique d'asile restrictive.

L'embellie de la conjoncture économique qui suit la fin de la Seconde Guerre mondiale déclenche en Suisse une forte demande de main-d'œuvre étrangère. C'est en Italie que celle-ci est principalement recrutée pour travailler dans l'agriculture, l'industrie et le bâtiment. La politique adoptée par notre pays à l'égard des étrangers durant la période de l'après-guerre et jusqu'au milieu des années 60 est essentiellement fondée sur le principe dit de la rotation. Selon ce principe, le séjour des travailleurs étrangers, qui jouent le rôle de «tampons conjoncturels», est limité à quelques années et leurs autorisations de travail ne sont pas prolongées automatiquement; leur intégration n'est donc pas une fin en soi. Pourtant, le nombre de travailleurs immigrés s'accroît encore sensiblement, si bien qu'en 1970, la Suisse recense pour la première fois plus d'un million d'étrangers; les vives discussions autour de la surpopulation étrangère s'intensifient, envenimées par l'initiative Schwarzenbach, rejetée de justesse par le peuple la même année. Soucieuses de contenir les courants xénophobes au sein de la population, les autorités prennent alors une série de mesures destinées à limiter l'immigration de la main-d'œuvre, issue désormais en grande partie de la Yougoslavie, de la Turquie et du Portugal. La récession économique qui sévit au

milieu des années 70 et l'introduction de contingents cantonaux pour les titulaires d'une autorisation de séjour à l'année et les saisonniers n'empêchent pas la population étrangère permanente d'augmenter au fil des ans (une augmentation aggravée d'ailleurs par le regroupement familial et la pratique restrictive en matière de naturalisation) et de dépasser, pour la première fois en 1994, le seuil des 20%. L'acceptation par le peuple en 2000 de l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec les Etats membres de l'UE et de l'Association européenne de libre échange (AELE) pose les jalons de la relation entre la Suisse et sa main-d'œuvre étrangère: du personnel qualifié ou moyennement qualifié peut désormais être recruté dans les Etats membres de l'UE et de l'AELE. Les travailleurs étrangers provenant de pays non membres de l'UE/AELE ne sont admis que s'ils disposent d'un niveau élevé de qualification professionnelle.

Outre les personnes qui ont immigré légalement en Suisse, nombreuses sont celles venues dans notre pays en tant que réfugiés après la Seconde Guerre mondiale. Jusqu'au début des années 80, la Suisse accueille en nombre des personnes en quête de protection dans le cadre de campagnes ponctuelles: 14 000 Hongrois en 1956, 12 000 Tchèques et Slovaques en 1968, ainsi que quelques milliers de réfugiés originaires du Tibet, du Chili et d'Indochine. A partir du début des années 80, le nombre de requérants d'asile en provenance, notamment, de la Turquie, du Liban, du Sri Lanka et de la Yougoslavie, ainsi que d'autres pays lointains connaît une forte hausse, atteignant un sommet en 1999 avec 46 000 demandes. Depuis la fin de

la guerre qui a ravagé la région des Balkans, le nombre de requérants d'asile régresse en Suisse tout comme dans la plupart des pays européens; seules quelque 10 000 demandes sont enregistrées par an. Malgré ce net recul du nombre de demandes et la faible part que représentent les requérants d'asile dans l'effectif total des étrangers, la question de l'asile reste sujette à la controverse, que ce soit parmi la population, dans les milieux politiques ou dans les médias.

Depuis plusieurs années, les mouvements migratoires semblent être de plus en plus dictés par des considérations économiques. En effet, des termes comme «pression migratoire», «migration illégale», «réfugiés économiques», «criminalité» et «lutte contre les abus» apparaissent. Cette évolution entraîne d'une part, sur le plan de la politique d'asile, l'adoption de nouvelles mesures telles que le durcissement de la LAsi, l'accélération de la procédure d'asile ou l'exécution systématique des renvois. D'autre part, d'aucuns réclament une politique d'asile plus généreuse. Le débat sur la politique migratoire met en exergue la nécessité d'une stratégie migratoire uniforme et cohérente, qui prenne aussi bien en considération la politique intérieure que la politique extérieure et intensifie le dialogue autour de cette dernière. Il importe de parvenir à un consensus de base en la matière: une politique migratoire efficace ne peut durer en Suisse que si l'on parvient à trouver un équilibre entre les valeurs essentielles que sont la sécurité, la prospérité et la solidarité et à tirer parti du potentiel que représentent les migrants.





## 1.2 Constats

Cette rétrospective suffit à mettre en lumière les aspects essentiels de l'histoire de la migration en Suisse, lesquels n'ont, pour la plupart, pas changé au fil des années, malgré l'apparition de nouveaux problèmes, et constituent les défis actuels et futurs de la politique migratoire de notre pays. Il est possible de les exposer en dix points:

- Pays d'immigration encerclé par d'autres pays d'immigration, la Suisse a, dans le passé, prouvé sa grande capacité d'accueillir des étrangers et sa forte volonté de les intégrer.
- La migration est une réalité qui fait partie de l'histoire de l'humanité. La mondialisation favorise la mobilité et accentue ce phénomène.
- Les mouvements migratoires sont des processus complexes. En effet, leurs causes et leurs conséquences se répercutent dans de nombreux autres domaines de la politique intérieure et de la politique extérieure de la Suisse.
- Il importe de mettre en place des instruments aux niveaux national et international afin de maîtriser les mouvements migratoires, qu'ils soient légaux ou non.
- La politique d'asile, la politique à l'égard des étrangers et la politique relative au marché du travail de la Suisse ne sont que difficilement dissociables. La plupart des personnes quittent leur pays pour plusieurs raisons; catégories, objectifs et intérêts entrent en ligne de compte.
- Si le phénomène migratoire évolue et les motifs de fuite changent, la politique migratoire reste partagée entre «tradition humanitaire» et «raison d'Etat».
- La migration et l'intégration sont deux domaines-clés de la politique suisse; étroitement liées, elles doivent en permanence faire l'objet d'une harmonisation avec les intérêts de la population suisse et étrangère.
- La gestion de la migration et la résolution des questions en lien avec la sécurité sont indispensables et l'encouragement de l'intégration correspond à une nécessité.
- La migration et l'intégration ne vont pas sans provoquer des tensions et des conflits; les Suisses sont aussi sollicités que les migrants.
- La migration et l'intégration peuvent réussir. S'agissant de garantir la volonté d'accueil de la Suisse, le recours à un plan de migration et d'intégration probant est une condition essentielle. Les opportunités et les risques liés à la migration et à l'intégration doivent faire l'objet d'un débat public permanent.





## 2 Evolution de la situation

## 2.1 LEtr: principaux changements depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008

Le marché du travail en Suisse a profondément changé au cours de ces dernières années: quelque 300 000 postes pour employés peu qualifiés ont été supprimés; parallèlement, plus ou moins autant de postes ont été créés à l'intention de diplômés d'une école supérieure ou d'une université. L'objectif de la LEtr consiste donc à tenir compte de ce nouveau contexte. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, cette loi régit l'immigration en provenance des Etats tiers selon les besoins de l'économie suisse et de la main-d'œuvre indigène. Les règles d'admission appliquées jusque-là restent valables.

Concrètement, cela signifie que l'immigration des ressortissants de pays non membres de l'UE/AELE est limitée aux travailleurs hautement qualifiés et aux cadres. A cela s'ajoute qu'à qualification égale, les Suisses et les ressortissants de l'UE/AELE ont la priorité. Par ailleurs, les contingents et les contrôles auxquels sont soumises les conditions de travail et de salaire veillent à garantir aux autochtones l'accès au marché du travail et à prévenir le dumping social. Les périodes de contingentement sont désormais fixées selon l'année civile et durent donc du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre.

La LEtr tient compte des répercussions sur le marché du travail suisse de l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'UE. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2006, la demande de main-d'œuvre peu qualifiée pour les branches de l'agriculture et de l'industrie suisses est satisfaite grâce à l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec les dix nouveaux Etats membres de l'UE. La Suisse prévoit d'ailleurs chaque année pour ces pays des contingents d'autorisations de séjour de courte durée ou à l'année. Jusque-là, ces contingents n'étaient que partiellement utilisés. L'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec les dix pays d'Europe de l'Est membres de l'UE a permis de répondre au besoin de main-d'œuvre peu qualifiée ressenti par l'économie suisse. Par rapport aux personnes originaires d'Etats tiers, celles provenant de ces pays bénéficient du principe de la priorité. C'est pourquoi les ressortissants d'Etats tiers habilités, conformément à la LEtr, à séjourner en Suisse sont exclusivement des spécialistes hautement qualifiés.

### Renforcement de l'intégration des étrangers et amélioration de leur statut

Un autre objectif de la LEtr consiste à encourager l'intégration des étrangers qui vivent déjà en Suisse. En effet, les émeutes et les débordements qui ont éclaté ces dernières années dans les banlieues en France ont clairement fait apparaître les conséquences d'une mauvaise intégration des étrangers sur le marché du travail et dans la société. Même si la Suisse peut, par rapport aux autres pays, se vanter d'avoir des étrangers relativement bien intégrés, elle présente des lacunes. Afin d'améliorer l'intégration des étrangers et de garantir une intégration à long terme, la LEtr améliore donc le statut des étrangers qui vivent déjà en Suisse. Les étrangers autorisés à séjourner en Suisse ont ainsi le droit de changer de profession, de poste et de canton (art. 37 LEtr). Cette disposition permet de lever des obstacles bureaucratiques, peu propices à une intégration réussie.

Par ailleurs, les mesures d'intégration ainsi que les conventions d'intégration (CInt) doivent encore améliorer l'intégration des étrangers aux niveaux cantonal et communal (art. 4 et 53ss LEtr). Selon la devise «encourager et exiger», l'accent est mis tout particulièrement sur l'apprentissage des langues et les formations professionnelles. A l'avenir, l'obtention d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de séjour de courte durée pourra être liée à l'obligation de suivre un cours de langue ou d'intégration. En ce qui concerne l'autorisation d'établissement, elle pourra être délivrée au bout de cinq ans de séjour, pour autant que l'intéressé soit bien intégré (bonnes connaissances d'une langue nationale).

Dans le domaine du regroupement familial aussi, le critère de l'intégration est pris en compte. L'autorisation de regroupement familial peut effectivement dépendre de la signature d'une CInt. Cette mesure permet de contraindre les membres de la famille de l'étranger déjà installé en Suisse à suivre un cours de langue (art. 43 à 45 LEtr).

Afin d'améliorer l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, la Confédération verse un forfait d'intégration de 6000 francs. Affecté à un projet précis, ce forfait unique sert notamment à encourager l'intégration professionnelle et l'acquisition d'une langue nationale [art. 87 et 88 LEtr, art. 18 de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)].

## Améliorations dans le domaine du regroupement familial

La LEtr apporte des améliorations fondamentales dans le domaine du regroupement familial. En effet, les membres de la famille d'un titulaire d'une autorisation de séjour de courte durée ou d'un étudiant en Suisse ont maintenant la possibilité de le rejoindre (art. 42ss LEtr). De même, le conjoint étranger et les enfants célibataires de moins de 18 ans d'un titulaire d'une autorisation de séjour de courte durée peuvent recevoir la même autorisation, à condition de vivre en ménage commun avec lui. En outre, ils doivent disposer d'un logement approprié et prouver qu'ils ne perçoivent aucune aide sociale.

Le regroupement familial part du principe que l'arrivée imminente des membres de la famille d'un étranger installé en Suisse favorise l'intégration de ce dernier. Les Suisses et les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement ou d'une autorisation de séjour doivent demander le regroupement familial pour leurs enfants dans les cinq ans. Si ceux-ci ont plus de 12 ans, le délai est d'un an (art. 47 LEtr). En règle générale, il importe de savoir si la personne désireuse de faire venir son conjoint ou ses enfants (titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée exceptés) possède un passeport suisse, une autorisation d'établissement ou une autorisation de séjour. Le conjoint et les enfants étrangers d'un Suisse ou d'un titulaire d'une autorisation d'établissement ont droit à une autorisation de séjour (art. 42ss LEtr). L'autorité cantonale peut également délivrer une autorisation de séjour aux membres de la famille d'un titulaire d'une autorisation de séjour (art. 44 LEtr), à condition qu'ils vivent en ménage commun avec lui, qu'ils disposent d'un logement approprié et qu'ils ne perçoivent aucune aide sociale.

Enfin, la LEtr met sur un pied d'égalité les ressortissants d'Etats tiers et les ressortissants de pays membres de l'UE/AELE. Les dispositions auxquelles sont soumis les Suisses désireux de faire venir les membres étrangers de leur famille sont équivalentes à celles figurant dans l'Accord sur la libre circulation des personnes, applicables aux membres de la famille d'un ressortissant d'un pays de l'UE/AELE.

## Nouveautés en matière de lutte contre les abus

Les dispositions de la LEtr ont pour objectif de lutter efficacement contre les abus. L'échange des données entre les autorités est optimisé. Ainsi, les autorités sont tenues de communiquer aux autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers les faits qui laissent supposer un mariage de complaisance [art. 97 LEtr et 82 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)]. Tromper les autorités en contractant un mariage de complaisance constitue une infraction (art. 118 LEtr). Les autorités peuvent refuser de célébrer un mariage s'il semble manifestement s'agir d'un mariage de complaisance; il en va de même pour les partenariats enregistrés.

La peine encourue en cas d'entrée, de sortie ou de séjour illégaux ou en cas d'exercice d'une activité lucrative sans autorisation est durcie (art. 115 LEtr). Est maintenant aussi considéré comme départ illégal le non-respect des prescriptions d'entrée en vigueur dans d'autres Etats. Cette disposition vise avant tout à lutter contre les passeurs. Les compagnies aériennes ont désormais l'obligation légale de prendre les mesures nécessaires pour ne transporter que les personnes munies de documents de voyage (art. 92 LEtr, lequel n'entrera cependant qu'ultérieurement en vigueur, en même temps que Schengen). De plus, le destinataire d'un service en Suisse doit s'assurer que l'étranger fournissant des prestations de services est autorisé à exercer son activité en Suisse (art. 91 LEtr).

Afin de lutter contre la traite des êtres humains, il est possible de déroger aux règles générales d'admission en vigueur dans le cas de victimes ou de témoins de ce phénomène. Ces derniers obtiennent effectivement, selon leur situation, une autorisation de séjour de courte durée et le droit d'exercer une activité lucrative (art. 30 LEtr, ainsi que 35 et 36 OASA).



## 2.2 LAsi révisée: entrée en vigueur échelonnée



### Dispositions entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007

- Nouvelle formulation du motif de non-entrée en matière que constitue l'absence de papiers
- Partie des nouvelles dispositions relatives à l'admission provisoire et nouvelle réglementation des cas de rigueur
- Modifications, voire nouveautés apportées aux mesures de contrainte
- Taxes liées aux demandes de réexamen et aux deuxièmes demandes
- Obligation de se procurer des papiers dès la décision de première instance rendue

### Principales modifications en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008

#### Extension de la suppression de l'aide sociale à tous les requérants d'asile déboutés

L'extension de la suppression de l'aide sociale à tous les requérants d'asile déboutés, assortie de l'obligation de partir, a suscité un vif intérêt dans le grand public et chez les médias. En effet, l'aide sociale des requérants d'asile déboutés dont la décision est entrée en force et qui sont tenus de quitter la Suisse est désormais supprimée. Cette disposition est d'ailleurs déjà appliquée depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004 pour les requérants d'asile dont la demande a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière (NEM).

La Confédération verse aux cantons un forfait unique de 6000 francs par requérant d'asile débouté. Comme jusque-là, ce sont les cantons qui sont responsables de l'exécution des renvois. La situation particulière des personnes vulnérables, tels les mineurs ou les malades, est notamment prise en considération dans le calcul des prestations liées à l'aide d'urgence.

L'extension de la suppression de l'aide sociale pour les requérants d'asile tenus de quitter la Suisse suscite beaucoup d'intérêt, aussi bien de la population que des médias. Le recours à l'aide sociale est désormais exclu pour les requérants d'asile dont la demande a été refusée et qui sont donc tenus de partir, la décision de renvoi les concernant étant devenue exécutoire. Cette disposition est déjà en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004 pour les requérants d'asile dont la demande a été rejetée (décision de non-entrée en matière = NEM).

Passé un certain délai, ces personnes sont tenues de quitter librement la Suisse. Les cantons sont responsables de l'exécution des renvois. Si les personnes concernées ne donnent pas suite à leurs obligations et se retrouvent en situation de nécessité, elles perçoivent l'aide d'urgence du canton compétent si elles en font la demande. L'aide d'urgence couvre essentiellement l'alimentation, l'hébergement, les vêtements et les articles de toilette de première nécessité, de même que les soins médicaux urgents. Le



montant et l'étendue de l'aide d'urgence sont fixés au cas par cas, en fonction des besoins individuels. On tient notamment compte de la situation particulière des personnes vulnérables, tels les mineurs ou les malades.

Pour couvrir leurs coûts d'aide d'urgence, la Confédération verse aux cantons un forfait unique d'aide d'urgence de 6000 francs par personne renvoyée. Le forfait d'aide d'urgence se compose d'un montant de base de 4000 francs et d'un montant compensatoire de 2000 francs.

Ce dernier permet aux cantons de couvrir les éventuels coûts excédentaires dont ils ne sont pas responsables et sur lesquels ils ne peuvent influencer. La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ainsi que la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) s'entendent sur la répartition du montant compensatoire.

Les répercussions financières de la suppression de l'aide d'urgence (évolution des coûts) sont sans cesse soumises à l'évaluation de la Confédération et des cantons. Ce suivi est réalisé et développé en permanence par l'ODM, en collaboration avec les cantons.

## Nouveau système de financement dans le domaine de l'asile

La LAsi révisée prévoit un nouveau système de financement dans le domaine de l'asile. Son objectif est de simplifier l'indemnisation des cantons, avec lesquels il a aussi été élaboré. Les coûts de l'aide sociale ne sont plus remboursés d'après les décomptes établis par les cantons, mais sur la base des données saisies dans le système d'information central sur la migration (SYMIC) de l'ODM. Les cantons perçoivent un forfait global par personne dépendante de l'aide sociale et par jour effectif d'assistance, dont le montant dépend du stade de la procédure. Un forfait global de 50 francs environ est accordé par requérant d'asile ou personne admise à titre provisoire; un forfait global de 54 francs environ est accordé par réfugié.

La Confédération finance les dépenses liées à l'aide sociale en faveur des personnes admises à titre provisoire pendant sept ans au plus et celles en faveur des réfugiés pendant cinq ans au plus à compter de la date d'entrée en Suisse. Au-delà de ces durées, il appartient aux cantons de soutenir financièrement les personnes admises à titre provisoire ainsi que les réfugiés. La Confédération verse aux cantons une indemnité unique de 6000 francs pour favoriser l'intégration professionnelle et sociale de ces personnes. Objectif fixé: leur rapide intégration sur le marché du travail en vue de leur autonomie économique.

## Nouvelle réglementation des Etats tiers

Selon la nouvelle réglementation des Etats tiers, les requérants d'asile qui, avant de déposer leur demande, ont séjourné dans un Etat tiers sûr dans lequel ils peuvent retourner sont renvoyés dans cet Etat sans qu'il ne soit entré en matière sur leur demande (NEM). L'objectif premier étant de faciliter l'exécution des renvois, il importe, dans chaque cas de figure, que l'Etat concerné fournisse une garantie de réadmission. Cette nouvelle conception établit une distinction claire entre les Etats tiers sûrs en général, parmi lesquels on trouve les pays voisins de la Suisse, ainsi que généralement les Etats de l'UE et de l'AELE, et les Etats désignés comme sûrs par le Conseil fédéral. La nouvelle réglementation des Etats tiers remplace le renvoi préventif auparavant en vigueur. Ainsi, la NEM met un terme définitif à la procédure en Suisse, les réglementations relatives aux NEM étant applicables. Autant que faire se peut, la décision est rendue dans un centre d'enregistrement et de procédure (CEP).

## Projet «Situation particulière dans le domaine de l'asile»

Conformément à la LAsi révisée, la Confédération et les cantons sont tenus, en cas de hausse soudaine du nombre de demandes d'asile, de mettre à disposition des hébergements de fortune, des logements de secours ou des centres de transit. C'est l'idée que recouvre le projet intitulé «Situation particulière dans le domaine de l'asile». Conçu dans le but de garantir les capacités d'accueil nécessaires, ce projet vise à prévoir la mise à disposition de logements supplémentaires au cas où la barre des 12 000 requérants d'asile par an serait franchie.

Le mandat de mise en œuvre du projet «Situation particulière dans le domaine de l'asile» a été élaboré par l'ODM en février 2007. Sa mise en œuvre a lieu en coopération avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), les cantons, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales (CDAS) et les partenaires privés de l'ODM. Le projet original, avec les sites d'hébergement d'urgence du DDPS, devra être adapté ultérieurement en raison de l'insuffisance des capacités du DDPS. En février 2008, la Confédération et les cantons se sont déclarés disposés à lancer un sondage dans les cantons. Les cantons disposent d'un délai échéant fin juin 2008 pour éclaircir les points en suspens, certaines clarifications étant nécessaires au niveau communal. Le Secrétariat général de la CDAS présentera une évaluation

du sondage d'ici fin juin 2008. Sur la base des résultats obtenus, l'organisation du projet «Situation particulière dans le domaine de l'asile» fixera la suite de la procédure et élaborera une solution de financement. Le DFJP examine actuellement avec le DDPS dans quelle mesure d'autres sites d'hébergement d'urgence de l'armée peuvent être mis à disposition, ce qui augmenterait d'autant les capacités d'accueil de la Confédération.

## Procédure d'asile

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le déroulement de la procédure d'asile relève exclusivement de la compétence de la Confédération. Les procédures sont menées dans les CEP et dans le bâtiment de l'ODM à Wabern. Désormais, elles peuvent aussi être exécutées dans les aéroports, où elles sont traitées comme dans le cadre d'une procédure en Suisse. La durée maximale du séjour des requérants d'asile dans la zone de transit peut maintenant aller jusqu'à 60 jours, contre 25 auparavant. Les requérants ont le droit de faire appel à un conseiller juridique ou à un représentant légal dans les CEP et dans les aéroports. Ils sont informés notamment de cette possibilité au moyen d'un aide-mémoire qui leur est remis par l'ODM, cette diffusion étant consignée dans un procès-verbal. Il ne fait ainsi aucun doute que tous les requérants sont informés de leurs droits. L'ODM met à la disposition de ces personnes les moyens leur permettant de prendre contact avec un conseiller juridique ou un représentant légal (téléphones, télécopieurs et listes d'adresses).

Désormais, l'ODM peut mettre en détention des personnes en vue de garantir l'exécution de leur renvoi lorsque la décision négative a été notifiée dans un CEP suite à une NEM et que l'exécution est imminente. La détention ne doit toutefois pas dépasser 20 jours. A la différence des motifs de détention en vue de l'exécution du renvoi applicables jusque-là, ce nouveau motif est lié non pas à un comportement susceptible de faire l'objet de reproches subjectifs, comme la violation d'une interdiction d'entrer sur le territoire, mais à des critères objectifs. Pour que l'exécution d'un renvoi soit possible dans les 20 jours, un certain nombre de conditions cumulatives doivent être remplies: la NEM ou la décision de renvoi doivent être entrées en force; l'identité de la personne tenue de quitter la Suisse doit être connue; les documents de voyage valables doivent être disponibles ou il doit être possible de s'en procurer en quelques jours; le départ doit pouvoir être organisé, c'est-à-dire que les billets d'avion doivent pouvoir être retirés dans un délai maximal de 20 jours et qu'une éventuelle escorte doit être opérationnelle. C'est systématiquement le canton de Zurich qui est chargé d'exécuter ce type de détention, de même que les renvois qui s'ensuivent éventuellement.

## Comptes SiRück: nouveautés concernant le remboursement des frais de la Confédération

L'obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais (SiRück) cède sa place à une taxe spéciale dont la durée de versement et le montant sont limités. En conséquence, toute personne exerçant une activité lucrative doit participer au remboursement des frais occasionnés par l'ensemble des requérants d'asile actifs et leurs familles. Comme c'était déjà le cas, les employeurs sont tenus de verser à l'ODM 10% du salaire brut déterminant au sens de l'AVS jusqu'à ce que le montant maximal de Fr. 15000.– ou la durée maximale de dix ans depuis le début de l'exercice de la première activité lucrative (pour les titulaires d'un permis N), de trois ans après l'octroi de l'admission provisoire ou de sept ans à compter de l'entrée en Suisse (pour les titulaires d'un permis F) soit atteint. Quant aux jeunes qui exercent une activité lucrative, ils sont assujettis à la taxe spéciale à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année au cours de laquelle ils ont 18 ans révolus.

Désormais, les valeurs patrimoniales saisies sont créditées dans leur intégralité sur le compte de la taxe spéciale. Leur confiscation n'est cependant plus autorisée lorsque le montant maximal de la taxe ou la durée maximale d'assujettissement à la taxe est atteint. Par ailleurs, il est maintenant possible de restituer, sur demande, les valeurs patrimoniales saisies, à condition que l'intéressé quitte la Suisse dans les sept mois suivant le dépôt de sa demande d'asile. Il en va généralement ainsi en cas de départ, le montant saisi n'étant versé à l'étranger qu'à titre exceptionnel.



## 3 La population étrangère en Suisse: chiffres et faits

## 3.1 Domaine des étrangers

Fin 2007, la population résidante permanente de la Suisse comprenait 7 591 400 habitants. Fin décembre 2007, le nombre des résidents permanents étrangers s'élevait à 1 570 965 personnes (sans compter 27 271 fonctionnaires internationaux et les membres de leurs familles, 61 028 résidents de courte durée (moins de 12 mois) et 40 653 requérants d'asile). 960 785 étrangers sont des ressortissants de pays membres de l'UE-27/AELE, tandis que 610 180 personnes proviennent d'autres Etats. Par rapport à l'année précédente, la part des ressortissants de pays membres de l'UE-27/AELE a augmenté de 48 279 personnes (ou 5,3 %), celle des ressortissants d'autres Etats de 900 personnes (ou 0,1%).

En tête de la liste des pays les plus représentés (cf. annexe) figure l'Italie avec 289 589 personnes (18,4 %), suivie de l'Allemagne, avec 201 889 personnes (12,9 %), la Serbie avec 187 365 personnes (11,6 %), le Portugal avec 182 324 personnes (11,6 %) et la France avec 77 433 personnes (4,9 %). La plus grande croissance concerne les ressortissants allemands (29 309); ils sont suivis des Portugais (8847) et des Français (5899). La plus forte diminution des effectifs concerne les ressortissants serbes (3429 personnes de moins) devant les Espagnols (3184) et les Italiens (2095).

## 3.2 Domaine de l'asile

Le nombre de requérants d'asile s'est monté à 10 387 en 2007, ce qui représente, en regard de l'année précédente, une diminution de 1,4 % (ou 150 personnes). Fin décembre 2007, les personnes en procédure d'asile (personnes dont la procédure d'asile est en cours, personnes dont le renvoi est en phase d'exécution du renvoi et personnes bénéficiant de l'admission provisoire) étaient au nombre de 40 653; par rapport à fin 2006, leur effectif a diminué de 4 216 personnes ou 9,4 % (cf. annexe).

Fin 2007, le renvoi de 5 425 personnes était en cours d'exécution (cf. annexe); comparativement à la même date l'année précédente, cela représente 2 547 personnes (soit 31,9 %) de moins. Les personnes dont les documents de voyage sont en cours d'obtention sont au nombre de 3 664, soit 1 769 personnes (ou 32,6 %) de moins que fin décembre 2006. En 2007, 9 577 demandes d'asile ont débouché sur une décision de première instance, soit 1 594 (ou 14,3 %) de moins qu'en 2006. Une décision de non-entrée en matière a été rendue dans 2 644 cas, 1 561 personnes ont obtenu l'asile, 3 289 demandes ont été rejetées et 2 083 demandes d'asile ont été retirées ou classées.

En 2007, le taux de reconnaissance s'est élevé à 20,8 %, contre seulement 6,7 % en 2003, 9,2 % en 2004, 13,6 % en 2005 et 19,5 % en 2006. Cette progression montre que les personnes persécutées ou exposées au risque d'être persécutées peuvent compter sur la protection de la Suisse. Par contre, les personnes qui n'ont aucune raison valable de demander l'asile se voient opposer une décision de non-entrée en matière ou une décision négative d'asile assortie d'un délai de renvoi et ce, même lorsqu'une admission provisoire leur a été octroyée. 2 749 personnes ont été admises à titre provisoire en 2007. Fin 2007, le nombre des réfugiés reconnus s'est élevé à 22 901 personnes (cf. annexe).

### 3.2.1 La Suisse dans le contexte international

En 2007, la Suisse a enregistré, comme déjà indiqué au chapitre 3.2, 10 387 demandes d'asile, soit 150 de moins (-1,4 %) que l'année précédente. Dans les Etats membres de l'UE et de l'AELE (la Suisse comprise), environ 246 000 demandes d'asile ont été déposées, représentant une légère augmentation (d'environ 8 %) par rapport à 2006. A l'échelle européenne, le nombre de demandes d'asile a donc légèrement augmenté pour la première fois depuis 2001. Cependant, ils étaient autrefois deux fois plus nombreux à chercher asile en Europe. Autour de 4,2 % des demandes d'asile présentées en Europe en 2007 sont attribuées à la Suisse.

Evolution de la situation dans les principaux pays de destination européens en 2007:

L'année dernière, les requérants d'asile ont, en Europe, principalement déposé leurs demandes en Suède (36 200 demandes), en France (35 200), en Grande-Bretagne (27 900), en Grèce (25 100), en Allemagne (19 200), en Italie (12 300), en Autriche (11 900), en Belgique (11 000) et en Suisse (10 387).

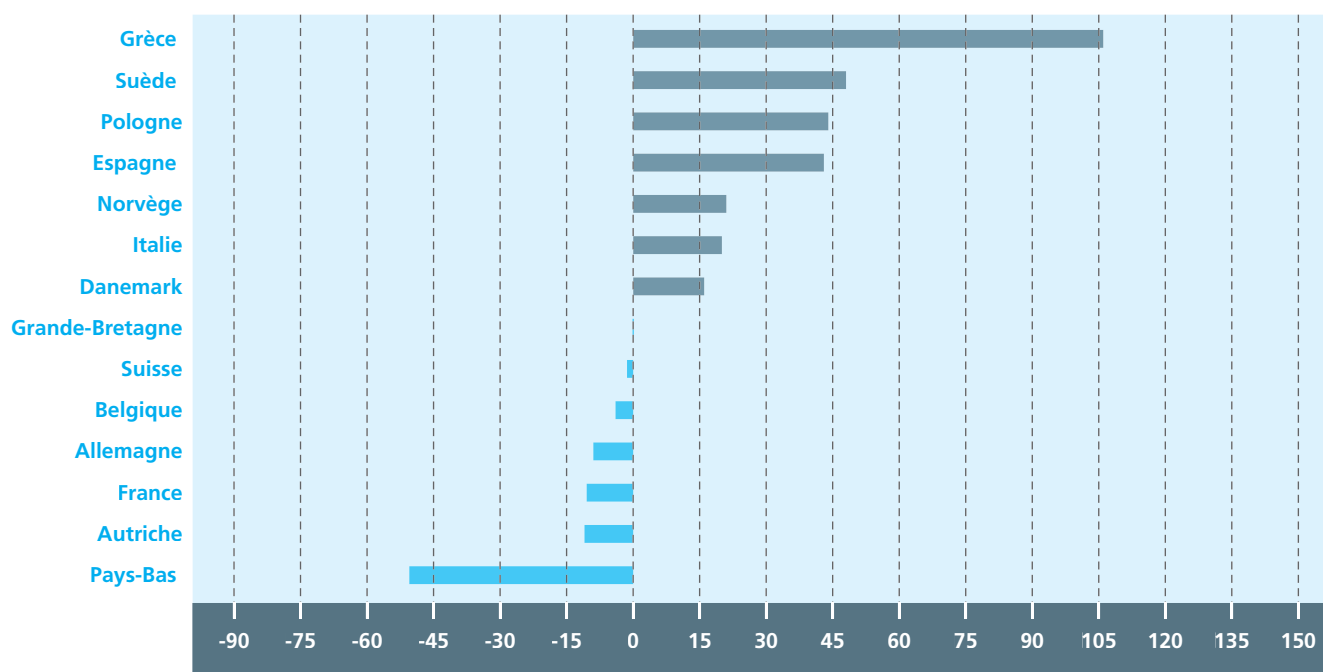
La situation a évolué différemment dans les principaux pays de destination européens.

### Principaux pays de destination européens: comparaison entre les totaux enregistrés en 2006 et les chiffres de 2007

C'est la Grèce qui a enregistré la plus forte hausse du nombre de demandes d'asile. De 12 300 en 2006, il a effectivement plus que doublé, puisqu'il a atteint 25 100 en 2007. Ce pays se trouve, en fait, sur la route sans cesse plus empruntée des migrants, à savoir Turquie-Grèce-Europe du Sud-Est/Italie-Europe occidentale. De plus, le durcissement des contrôles aux frontières et la perte d'attrait des pays de destination traditionnels incitent de plus en plus de personnes à présenter une demande d'asile en Grèce.

La Suède a aussi connu une augmentation considérable du nombre de demandes d'asile, qui est passé de 24 300 en 2006 à 36 200 en 2007. Cette hausse résulte principalement de la politique relativement généreuse de ce pays en matière d'admission. Accueillant une importante diaspora irakienne, la Suède est ainsi devenue la destination de prédilection des requérants d'asile irakiens en Europe. En 2007, les ressortissants irakiens représentaient, avec 18 559 demandes, plus

Principaux pays de destination européens: comparaison entre les totaux enregistrés en 2006 et les chiffres de 2007 (en %)





de la moitié des requérants d'asile dans ce pays. La Suède a entrepris plusieurs tentatives, jusque-là infructueuses, pour endiguer l'afflux d'Irakiens en durcissant sa pratique en matière d'asile. Le net recul du nombre de demandes d'asile déposées aux Pays-Bas (- 50,9 %) s'explique essentiellement par la nouvelle manière d'évaluer les chiffres.

La baisse du nombre de demandes d'asile présentées en Suisse (- 4,8 %), relativement faible par rapport à l'Allemagne, la France et l'Autriche (entre -9 % et -13 %), est, entre autres, due à la vague déferlante de requérants érythréens (1662 requérants; + 461 demandes).

## Principaux pays de provenance des requérants d'asile en Europe

L'Irak a de loin été le principal pays de provenance des requérants en Europe en 2007, avec près de 38 000 demandes d'asile. En Suisse, 935 ressortissants irakiens ont demandé l'asile (environ 2,5 % de l'ensemble des requérants irakiens en Europe). Au cours des derniers mois de l'année 2007, on a, pour la première fois, vu davantage d'Irakiens retourner en Irak que quitter leur pays. Nombreux malheureusement sont les rapatriés qui retrouvent leurs maisons détruites, cambriolées ou squattées. La pression migratoire croissante dans les Etats voisins, en particulier en Syrie, recèle toutefois un important potentiel migratoire, notamment vers l'Europe.

L'Irak est suivi par la Serbie, avec approximativement 13 000 demandes d'asile. Depuis 2002, le nombre de requérants serbes en Europe ne cesse de chuter (30 800 demandes). Avec 953 demandes, la Suisse, qui compte parmi les pays de destination traditionnels de ces requérants, en accueille une grande part (autour de 7,5 %). La plupart des Serbes sont originaires du Kosovo.

Viennent ensuite la Russie, le Pakistan, la Somalie, l'Afghanistan, la Turquie, le Sri Lanka, l'Erythrée et l'Iran.

## Principaux pays de provenance des requérants d'asile en Suisse

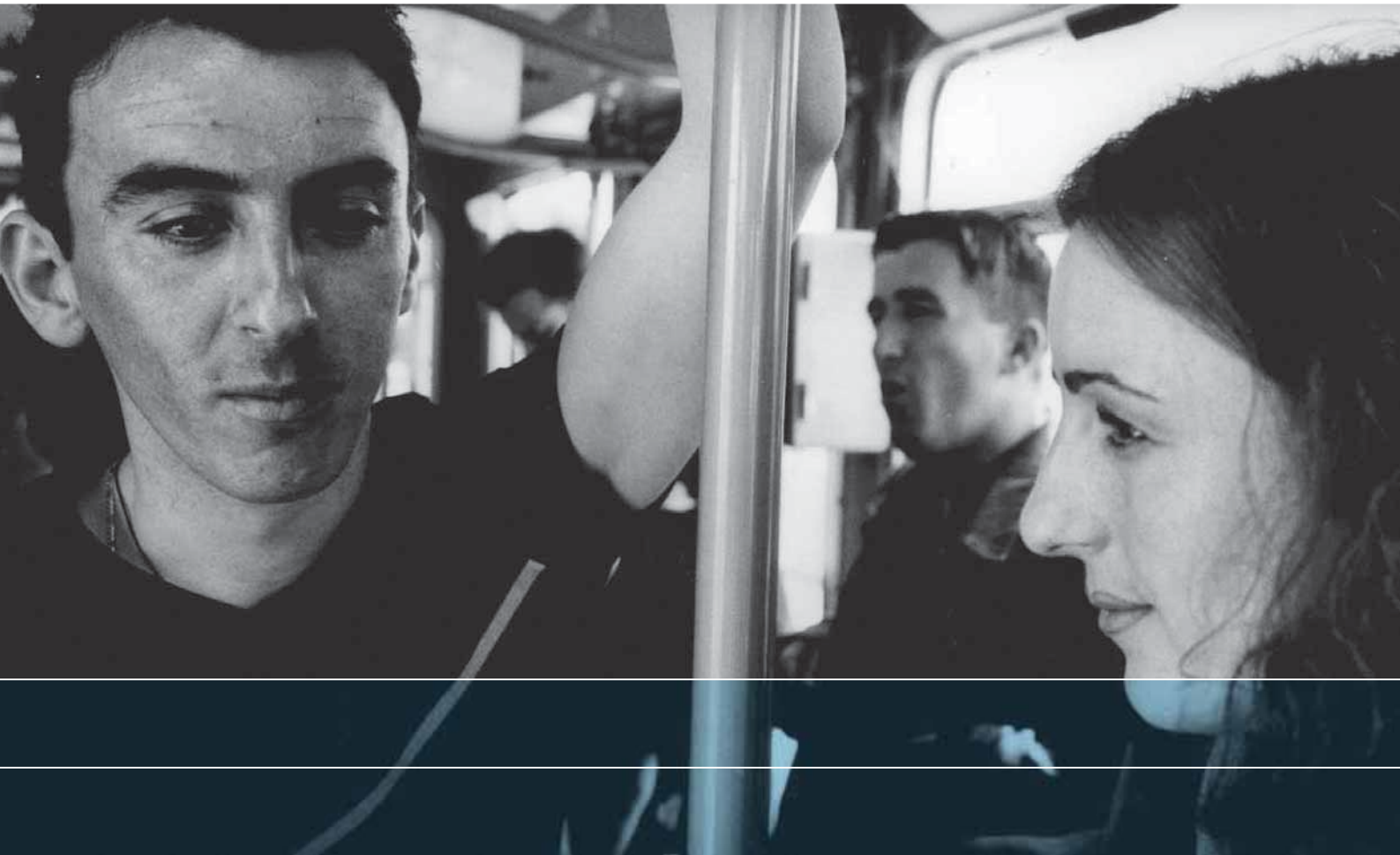
L'Erythrée (1662 demandes d'asile, + 38,4 %), la Serbie (953, -22,2 %), l'Irak (935, + 14,6 %), la Turquie (621, -10,4 %), le Sri Lanka (618, +88,4 %), la Roumanie (538, + 782,0%), la Somalie (395, + 44,7%), le Nigéria (310, + 48,3%), l'Afghanistan (307, + 31,8%) et la Syrie (290, +80,1 %) figurent sur la liste des principaux pays de provenance des requérants d'asile en Suisse en 2007 (cf. annexe).

Le nombre élevé de demandes d'asile émanant d'Erythréens s'explique par la situation géographique de la Suisse, située sur le principal axe emprunté par les migrants érythréens, qui partent de l'Afrique du Nord pour se rendre en Europe occidentale en passant par l'Italie. Pourtant, la pratique de notre pays en matière d'asile n'est pas sensiblement différente de celle suivie par d'autres Etats de destination européens. La Turquie et le Sri Lanka (qui représentent chacun autour de 10 % des demandes d'asile présentées en Europe) sont des pays de provenance traditionnels de requérants d'asile en Suisse. Alors que le nombre des requérants turcs a constamment chuté suivant la tendance générale en Europe, celui des Sri lankais est monté en flèche, suite à la reprise des hostilités dans le pays. Par ailleurs, des diasporas turques et sri lankaises relativement importantes sont bien implantées en Suisse, ce qui ne va pas sans accroître l'attrait de notre pays.

En ce qui concerne les requérants d'asile roumains, il s'agit presque exclusivement de Roms. Au printemps dernier, un groupe important de Roms a demandé l'asile en Suisse en l'espace de quelques jours. Ces demandes ont pu être traitées rapidement et les personnes concernées sont retournées en Roumanie peu de temps après. La Somalie et l'Afghanistan sont ravagés depuis deux années par des conflits internes. La Suisse fait partie des nombreux pays de destination en Europe. Aussi, tant en Suisse qu'en Europe, l'aggravation de la situation l'année dernière a entraîné une hausse du nombre total des demandes d'asile émanant de ressortissants de ces deux pays.

Le Nigéria est le pays le plus peuplé d'Afrique. Il voit un nombre relativement important de Nigériens quitter le pays, souvent pour des motifs totalement étrangers à l'asile, et se précipiter en Europe dans le but de s'y créer une nouvelle vie. Une partie d'entre eux essaient de légaliser leur séjour en déposant une demande d'asile. Ces personnes n'étant, dans aucun pays européen, reconnues comme réfugiés, le nombre de demandes d'asile présentées dans les différents pays de destination fluctue beaucoup.

Les plus importantes baisses du nombre de demandes d'asile par rapport à 2007 ont été enregistrées dans les catégories suivantes: Serbes (-272 demandes, -22,2%), Russes (-231, -54,2%), Chinois (-224, -47,2%), personnes de provenance inconnue (-193, -60,5%), Bosniaques (-134, -51,3%), Mongols (-109, -48,9%) et Géorgiens (-88, -30,7%).





## 4 Entrée et admission

## 4.1 Visa

Les dispositions légales, tout comme les compétences relatives à l'octroi des visas sont constamment adaptées en raison de facteurs nationaux et internationaux. Le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) et l'ordonnance concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers (OEArr) ont ainsi été remplacées par la LEtr<sup>1</sup> et par l'ordonnance sur la procédure d'entrée et de visas (OPEV)<sup>2</sup>. Ces nouvelles dispositions n'entraînent pas de changement radical. Le visa continue de constituer la preuve que les conditions d'entrée<sup>3</sup> étaient remplies au moment de sa délivrance. Celles-ci visant notamment à lutter contre la migration illégale en vue de préserver la sécurité et l'ordre publics en Suisse.

En principe, chaque étranger a besoin d'un visa pour entrer en Suisse. Au fil du temps, cependant, cette obligation a été levée pour les citoyens de plusieurs pays. C'est aux conventions bilatérales ou multilatérales, de même qu'aux déclarations ou aux décisions unilatérales que l'on doit cette évolution. Ainsi, les ressortissants de la plupart des Etats européens et des USA n'ont pas besoin de visa pour effectuer un séjour d'une courte durée dans notre pays.

Les compétences dans le domaine de l'octroi des visas sont réglementées différemment selon le but et la durée du séjour. Les cantons sont compétents pour délivrer les visas lorsqu'une autorisation de séjour est nécessaire. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), quant à lui, intervient quand il s'agit d'octroyer les visas à certaines catégories d'étrangers, tels que les diplomates ou les détenteurs d'un passeport diplomatique, d'un passeport de service ou d'un passeport spécial. Sous réserve de ces réglementations, la compétence en matière de visa revient cependant, en principe, à l'ODM<sup>4</sup>. C'est effectivement cet office qui concrétise le droit en la matière en édictant des directives et qui désigne les Etats dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour entrer en Suisse. Dans plus de 90 % des cas, les demandes de visa sont traitées par les représentations à l'étranger elles-mêmes, selon les instructions de l'ODM. Ce dernier peut partiellement ou totalement les priver de cette prérogative pour divers motifs, en particulier politiques, ou pour des raisons de sécurité.

La Suisse délivre plus d'un demi-million de visas par an (542 168 en 2007).

L'entrée en vigueur de l'Accord de Schengen, par contre, entraînera quelques changements dans la procédure d'octroi des visas pour les séjours d'une durée pouvant aller jusqu'à trois mois. En effet, la Suisse reprend la politique adoptée en la matière par les Etats Schengen<sup>5</sup>, ce qui implique, entre autres, qu'elle fait sienne la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour entrer dans l'Espace Schengen. Parmi les autres normes essentielles de l'UE, mentionnons aussi, dans ce contexte, le code frontières et les instructions consulaires communes (ICC), qui réglementent la procédure d'entrée et de visas. Enfin, qui dit Schengen dit connexion au système d'information sur les visas (VIS); d'où la nécessité d'adaptations d'ordre technique à l'échelle nationale.

<sup>1</sup> RS 142.220

<sup>2</sup> RS 142.204

<sup>3</sup> Art. 5 LEtr

<sup>4</sup> Art. 21 à 24 OPEV

<sup>5</sup> *Font toujours exception les cas particuliers, comme les diplomates. Dans ce domaine, la Confédération peut, en toute indépendance, conclure des conventions avec d'autres Etats.*



## 4.2 Admission des étrangers

Dans le cadre de la procédure d'admission, l'ODM est compétent pour procéder à la première admission des étrangers. A cet égard, il s'agit de distinguer deux cas: le séjour avec activité lucrative et le séjour sans. C'est plus précisément la Division Entrée et admission qui est chargée de réglementer ces séjours. Dans le cas du séjour sans activité lucrative, il importe ensuite d'établir une nouvelle distinction entre le séjour non soumis à autorisation (par ex., tourisme, visite ou affaires), d'une durée maximale de trois mois, et le séjour plus long, qui, lui, nécessite une autorisation.

En principe, la réglementation des séjours soumis à autorisation est du ressort des autorités cantonales compétentes en matière de migration. Les autorisations cantonales délivrées pour les séjours sans activité lucrative requièrent néanmoins parfois l'approbation de l'ODM. C'est notamment le cas des séjours effectués par des personnes suivant une formation ou un cours de perfectionnement, des rentiers ou des enfants placés. De plus, la Division Entrée et admission de l'ODM décide, dans le cadre de la procédure d'admission, des dérogations aux conditions d'admission prévues dans la LEtr et dans l'OASA. Ces dérogations s'appliquent, entre autres, aux cas personnels d'extrême gravité, aux personnes admises en vue de préserver des intérêts publics majeurs, de même qu'aux victimes et aux témoins de la traite des êtres humains. Les décisions de l'ODM présupposent toujours une décision cantonale positive.



## 5 Procédure d'asile

## 5 Procédure d'asile

Le Domaine de direction Procédure d'asile (DD PA) de l'ODM est compétent pour traiter les demandes d'asile déposées en Suisse ou dans une représentation suisse à l'étranger. Ses quelque 190 collaborateurs se sont donc efforcés, en 2007 également, à accomplir cette tâche centrale et à atteindre les objectifs fixés, à savoir, pour l'essentiel, accélérer le traitement des nouvelles demandes et des demandes en suspens depuis longtemps sans compromettre son exactitude juridique. Afin de remplir cette mission et d'optimiser les ressources humaines et financières, de nouvelles catégories de demandes et règles de tri ont été définies dans le cadre de la gestion de la charge de travail.

Les collaborateurs du DD PA ont non seulement exécuté leur activité principale et participé à différents projets, mais aussi réalisé les travaux liés aux quatre points suivants:

### 5.1 Evolution de la pratique dans les différents pays

Observer en permanence l'évolution de la situation dans les pays de provenance des requérants d'asile est indispensable pour pouvoir apprécier les motifs d'asile spécifiques aux pays lors de l'étude des demandes individuelles. Sur la base des analyses de situation réalisées par la Division Analyses du DD PA, des études complètes sur la pratique en matière d'asile et de renvoi ont été menées en 2007 concernant l'Irak, le Sri Lanka et l'Afghanistan.

Au cours des deux dernières années, la Suisse a enregistré une forte hausse du nombre de requérants d'asile en provenance de l'Erythrée. Tant en 2006 qu'en 2007, la plupart des demandes d'asile déposées dans notre pays ont effectivement émané de ressortissants érythréens, qui se disaient déserteurs ou réfractaires. Etant donné, d'une part, le nombre constamment élevé de nouvelles demandes et de dossiers en suspens, d'autre part, le taux de reconnaissance tout aussi élevé de la qualité de réfugié, une attention particulière a donc été portée en 2007 sur l'évolution du nombre des demandes et de la pratique en Erythrée. Diverses mesures ont ainsi, dans le cadre d'un projet, été scrupuleusement examinées en étroite collaboration avec d'autres offices fédéraux; l'objectif était de réduire l'attrait de la Suisse aux yeux des déserteurs et des réfractaires érythréens et d'empêcher ceux qui se trouvent déjà dans un pays européen de poursuivre leur route en Suisse, tout en respectant la pratique décisionnelle du Tribunal administratif fédéral (TAF) et en ayant conscience de la précarité de la situation des droits de l'homme en Erythrée.

### 5.2 Plan d'action portant sur la qualité

Les décisions d'asile qui sont rendues par des collaborateurs du DD PA ont, pour les requérants, des conséquences d'une grande portée. D'où l'importance primordiale de la notion de qualité lors de l'examen des demandes. C'est pourquoi, au printemps 2007, un «Plan d'action qualité au sein du DD PA» a été élaboré dans la continuité de l'ancienne notion d'assurance qualité. Il se compose de quatre sous-projets. Le premier est dédié à l'énumération des principes de qualité et à la rédaction d'une charte de qualité valable pour tous les collaborateurs. Le deuxième étudie l'évolution des instruments visant à garantir la qualité. Le troisième évoque les mesures de formation et de perfectionnement indispensables pour exécuter un travail de qualité satisfaisante. Enfin, le quatrième est consacré à l'élaboration d'une documentation sur la pratique adoptée dans divers pays permettant de mieux gérer les différentes situations. Ce plan d'action portant sur la qualité, dont les sous-projets ont été échelonnés sur l'année 2008, va de pair avec la prise continue de mesures visant à garantir la qualité des produits et des processus du DD PA, même en cas de revirement de situation.

## 5.3 Mise en œuvre de la révision de la LAsi

La mise en œuvre de la loi révisée et des nouvelles dispositions d'ordonnance, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 déjà, a également fait partie du cahier des charges du DD PA. Parallèlement, celui-ci a dû s'atteler à la préparation des points de la révision de la LAsi dont l'entrée en vigueur était prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008, préparation qui a exigé de lui un grand investissement. Il était entre autres question des énormes travaux de mise en œuvre découlant de la décision de confier exclusivement à l'ODM le déroulement de toutes les auditions des requérants d'asile. Associée à la décision de ne pas maintenir la collaboration établie depuis de longues années avec les cantons dans le domaine des auditions relevant du domaine de l'asile, cette mesure équivaut à un changement de paradigme.

## 5.4 Demandes d'asile déposées par les Roms

Au cours des premiers mois de l'année 2007, le nombre de demandes d'asile en provenance de la Roumanie a littéralement grimpé, dépassant, au bout du premier semestre seulement, la barre des 500 (cf. annexe). La plupart des requérants appartiennent au groupe ethnique des Roms. Certes, cette hausse vertigineuse s'explique par la médiocrité des conditions de vie sociales et économiques de ces personnes. Mais, ce n'est pas là la seule explication: il s'avère effectivement, dans le cadre de l'examen de leurs demandes, que ces personnes ont entendu parler des conditions de vie particulièrement avantageuses en Suisse et de l'octroi de l'aide au retour, deux facteurs qui les ont incité à déposer une demande d'asile. Aussi l'ODM a-t-il décidé de ne plus accorder aux ressortissants des Etats de l'UE de droit à l'aide au retour. En mai 2007, à peu près 150 requérants roumains se sont décidés à rentrer volontairement dans leur pays. Un mois plus tard, 120 autres personnes en faisaient autant. Tous les retours ont lieu par vol charter à destination de Bucarest en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Les mois suivants, seules quelques rares demandes de Roms ont été enregistrées en Suisse.







## 6 Séjour



## Réglementation des cas de rigueur

### **Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la loi et la pratique distinguent trois formes de cas de rigueur:**

Tout d'abord, les personnes qui séjournent en Suisse sans autorisation valable peuvent déposer auprès des autorités cantonales compétentes une demande visant à faire reconnaître leur cas personnel d'extrême gravité. Si le canton est prêt à délivrer une autorisation de séjour à l'intéressé, l'ODM examine si les conditions pour qu'un étranger exerçant une activité lucrative ne soit pas compté dans les nombres maximums sont remplies. Une telle prescription existait déjà avant l'entrée en vigueur de la LEtr. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, elle est remplacée par l'art. 30 LEtr. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les personnes admises à titre provisoire qui vivent en Suisse depuis plus de cinq ans ont la possibilité de présenter auprès de leur canton de domicile une demande d'autorisation de séjour. Si le canton approuve leur demande, l'ODM examine si les conditions pour octroyer une telle autorisation (cas de rigueur grave en raison de l'intégration poussée de la personne concernée) sont remplies.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, cette réglementation figure à l'art. 84, al. 5, LEtr. En 2007, 3395 personnes se sont vues octroyer une autorisation de séjour comme personne admise à titre provisoire. Egalement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les personnes ayant déposé une demande d'asile en Suisse et qui y séjournent depuis plus de cinq ans peuvent, pour autant qu'elles remplissent certaines conditions et à la demande de leur canton de domicile, obtenir une autorisation de séjour dans le cadre de la réglementation des cas de rigueur (art. 14, al. 2, LAsi). En 2007, 800 personnes se sont vues octroyer une autorisation de séjour dans le cadre de la réglementation des cas de rigueur en vertu de la LAsi. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, les conditions de reconnaissance des cas individuels d'une d'extrême gravité ont été harmonisées dans la LEtr en relation avec l'art. 31 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).



## 7 Activité lucrative

## 7 Activité lucrative

Au 2<sup>e</sup> trimestre 2007, 26,2% des personnes exerçant une activité lucrative en Suisse étaient d'origine étrangère, ce qui témoigne de l'extraordinaire importance de la main-d'œuvre étrangère pour l'économie suisse. Certains secteurs, à l'instar de la construction, de l'hôtellerie et la restauration, ainsi que de l'industrie sont particulièrement tributaires de ces personnes, qui constituent un facteur-clé de la décentralisation et du développement des régions limitrophes. Le sain développement d'une économie se fonde sur l'aspect non seulement quantitatif, mais également qualitatif du facteur travail. La dérive de l'offre, notamment celle induite par l'évolution démographique, l'augmentation conjoncturelle de la demande ou le développement structurel de certains secteurs liés à l'innovation et au développement de nouveaux produits, sont susceptibles de se traduire par une pénurie de main-d'œuvre. Or, toute insuffisance de main-d'œuvre, qu'elle soit quantitative ou qualitative, peut transformer le facteur travail en un frein à la croissance, puisqu'elle exerce une pression à la hausse sur les salaires pouvant entraîner un mouvement d'inflation. De plus, elle assombrit les perspectives de développement et de croissance dont dépendent également l'avenir des assurances sociales suisses et la prospérité de notre pays.

### 7.1 Premier motif d'immigration: l'activité lucrative

48,4% des étrangers immigrés en 2007 (14,4% d'autorisations de séjour contingentées; 34% d'autorisations de séjour non contingentées) sont venus en Suisse pour y exercer une activité lucrative, contre 32,3% dans le cadre d'un regroupement familial. Aussi l'activité lucrative constitue-t-elle, et de loin, le premier motif d'immigration en Suisse (cf. annexe). L'importance quantitative de la migration liée au travail a donc nettement progressé au cours de ces dix dernières années. Sa part relative ne représentait que 37,4% en 2006 et 34,5% en 2005.

### 7.2 Importance cruciale de la main-d'œuvre étrangère pour l'économie suisse

Tant du point de vue quantitatif que sous l'angle qualitatif, l'activité lucrative des étrangers revêt une importance cruciale pour le marché du travail suisse. Un quart des personnes œuvrant en Suisse sont étrangères. Occupant des fonctions les plus diverses à tous les échelons, elles sont également très appréciées. Souvent présentes à des postes-clés, elles contribuent à garantir la compétitivité des entreprises suisses sur le marché global. A l'avenir également, la croissance économique de notre pays continuera d'être tributaire de la main-d'œuvre étrangère.

L'accès au marché du travail pour les ressortissants d'Etats tiers non membres de l'UE ou de l'AELE est limité aux seuls spécialistes, aux cadres et à la main-d'œuvre qualifiée; il est soumis à certaines restrictions (nombres maximums, principe de la priorité des travailleurs indigènes, contrôle des conditions de rémunération et de travail). Il est ainsi possible de compléter avec souplesse, quoique de manière restreinte, les possibilités de recrutement liées à l'Accord sur la libre circulation des personnes afin de répondre aux besoins de main-d'œuvre qualifiée que les seuls marchés du travail de l'UE et de l'AELE ne peuvent satisfaire.



## 7.3 Accès au marché du travail en 2007: l'informatique au premier plan

L'accès au marché suisse du travail pour 2007 présente des résultats en harmonie avec les objectifs de la politique migratoire, qui consistent à favoriser l'admission de personnel qualifié et uniquement lorsque la demande de main-d'œuvre ne peut être satisfaite par des travailleurs indigènes ou la venue de ressortissants de l'UE. Le domaine de l'informatique, qui pose des exigences élevées en matière de savoir-faire et présuppose un haut niveau de qualification, est celui dans lequel sont accordées le plus grand nombre d'admissions; ces dernières années, ce chiffre a même triplé, progressant de 551, en 2004, à 1403 (sans tenir compte des admissions d'une durée jusqu'à quatre mois non soumises aux restrictions en vigueur en matière de contingents). Le secteur classé en deuxième position dans le classement du nombre d'admissions accordées à des ressortissants d'Etats tiers, celui des banques et des assurances, présente une évolution similaire, étroitement liée à la conjoncture, leur total ayant plus que doublé

entre 2004 et 2007 pour passer de 341 à 735 autorisations de séjour. Il en est allé de même, quoique dans une moindre mesure, dans l'industrie chimique, la demande de main-d'œuvre dans ce secteur ayant enregistré une augmentation supérieure à la moyenne en 2007. Le nombre des admissions s'est par contre stabilisé – ou a marqué un léger recul – dans le secteur de la santé, où les répercussions de la libre circulation des personnes (élargie) sont les plus fortes, si bien que la relative constance des chiffres ne traduit en fait pas la stabilité de la demande, mais les possibilités supplémentaires de recrutement de personnel parmi les ressortissants de l'UE. Globalement, ces chiffres reflètent la bonne situation économique qui a généralement régné en 2007, laquelle entraîne une hausse de la demande de main-d'œuvre très qualifiée sur le marché de l'emploi.

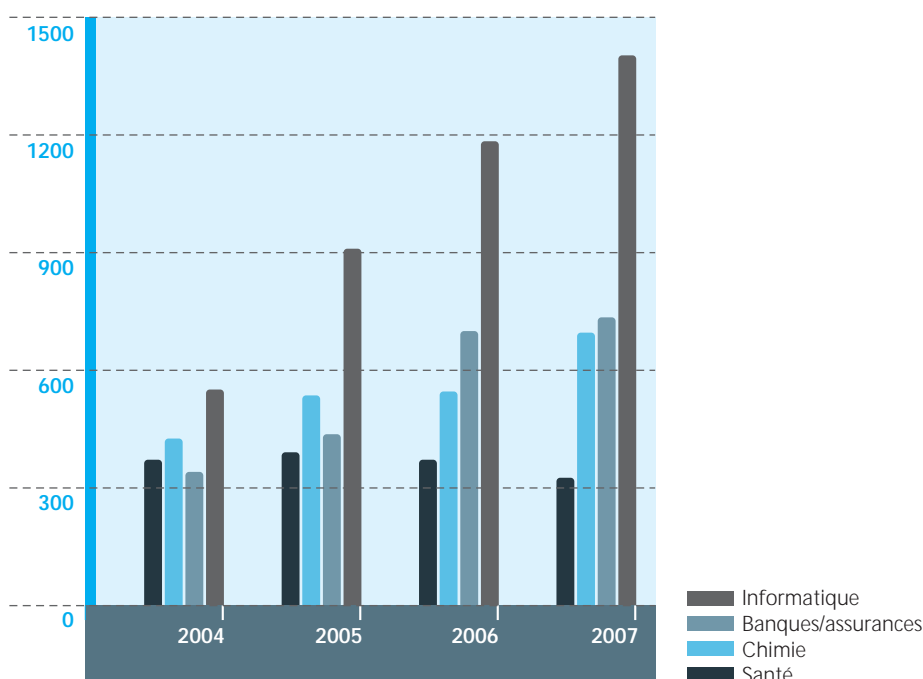


Tableau 1: Admission de main-d'œuvre d'Etats tiers sur le marché du travail, par secteur (Source: ODM/TLE)

## 7.4 Admission de main-d'œuvre en 2007: ressortissants indiens en tête

L'évolution des différents secteurs de l'économie a eu une incidence sur le classement par nationalité des travailleurs titulaires d'une autorisation de séjour. La forte augmentation des admissions dans le domaine de l'informatique a entraîné une hausse de l'afflux de ressortissants indiens qui suit la tendance générale observée dans ce secteur. L'admission de ressortissants américains (encore au premier rang en 2005) et canadiens, qui avait marqué une certaine stabilité depuis quelques années, n'a repris sa progression qu'en 2007. Essentiellement liée à l'augmentation du nombre d'autorisations délivrées dans l'industrie chimique et le secteur bancaire, elle est particulièrement marquée pour les ressortissants américains. L'afflux de main-d'œuvre chinoise a également enregistré une forte hausse entre 2003 et 2005; il s'est stabilisé par la suite. Des ressortissants chinois sont admis dans différents secteurs (santé, hôtellerie et restauration, banques et assurances, recherche).

## 7.5 Assurances sociales

Grâce à des caractéristiques structurelles favorables relatives à l'âge, à la famille et au taux d'activité, les travailleurs étrangers apportent d'emblée une contribution positive aux assurances sociales. Cet effet bénéfique doit cependant être relativisé du fait de la réduction progressive du taux d'activité de la population étrangère et des charges globalement supérieures à la moyenne induites sur les assurances sociales (notamment sur l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité). Aussi la politique suisse en matière de marché du travail et de migration, de plus en plus axée sur le recrutement d'une main-d'œuvre qualifiée dans les Etats tiers, favorise-t-elle la croissance économique et la santé des assurances sociales.

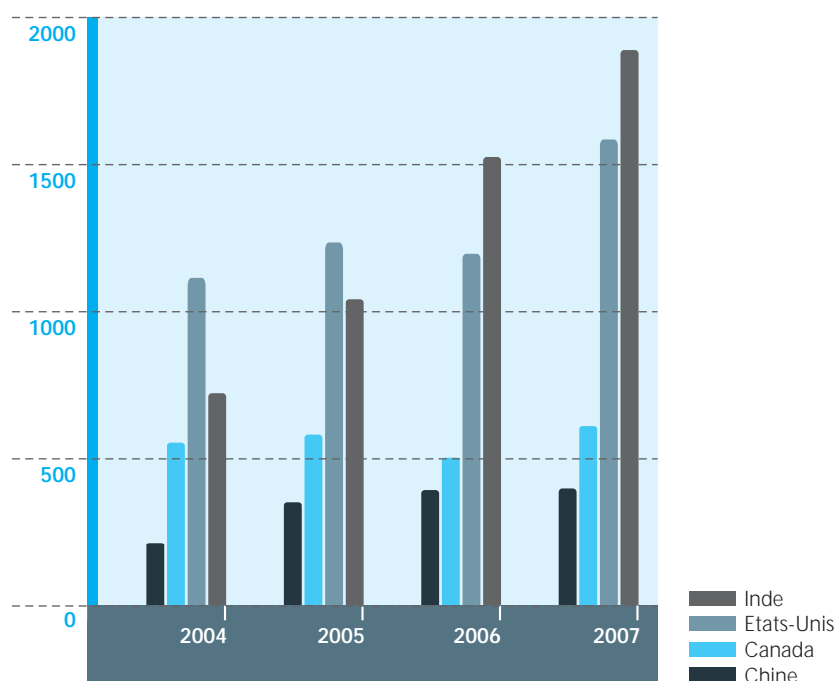


Tableau 2: Admission de main-d'œuvre sur le marché du travail, par nationalité (Source: ODM/TLE)





## 8 Intégration

## 8 Intégration

La loi fédérale sur les étrangers apporte des changements essentiels dans le domaine de l'intégration, en fixant pour la première fois les objectifs et les principes de l'intégration dans une loi fédérale. L'intégration y est définie comme un processus réciproque, auquel participent non seulement les citoyens suisses, mais également les ressortissants étrangers. Il exige que les immigrés respectent nos valeurs constitutionnelles, observent nos lois et s'efforcent de s'intégrer, notamment en acquérant des connaissances d'une langue nationale. De la part des citoyens suisses, une certaine ouverture et une disposition à la reconnaissance sont indispensables. L'intégration est qualifiée de réussie lorsque les migrants bénéficient de chances comparables à celles de Suisses évoluant dans le même contexte social. Pour déterminer dans quels domaines l'égalité des chances est déjà réalisée et répertorier les lacunes d'intégration qui subsistent, l'ODM a dressé en 2006 un état des lieux détaillé et examiné à la loupe onze domaines de l'intégration. Les résultats de cette étude ont ensuite été réunis dans un rapport sur l'intégration. Ce document qualifie l'intégration des étrangers de «globalement réussie», en dépit du fait que, dans plusieurs domaines, les données statistiques relevées chez les personnes d'origine étrangère s'écartent passablement des chiffres obtenus chez leurs homologues suisses. Les principales lacunes d'intégration identifiées ont trait aux domaines de la formation professionnelle, de l'intégration sur le marché du travail, de la santé et de la sécurité publique. Les lacunes dans la maîtrise de la langue et les obstacles à la communication qui y sont liés constituent un problème dont les répercussions affectent tous les domaines de la vie.

Le 30 août 2006, se fondant sur cet état des lieux, le Conseil fédéral a prié les départements fédéraux d'examiner sous quel angle remédier à la problématique posée par les lacunes d'intégration. Le 22 août 2007, sur la base des travaux préparatoires qui lui ont été soumis, le Conseil fédéral a adopté un catalogue de 45 mesures d'encouragement de l'intégration faisant essentiellement appel aux structures existantes. Leur application doit relever d'une décision commune des services fédéraux, des cantons, des communes, des partenaires sociaux et des organisations civiles. La priorité a été donnée à l'élaboration de mesures d'encouragement de l'intégration ayant trait à la maîtrise de la langue, à la formation et au travail. Il convenait par ailleurs d'exploiter le catalogue de mesures dans des projets destinés à encourager l'intégration sociale dans les zones d'habitation. Enfin, certaines mesures ont aussi été proposées dans les domaines du sport, de la santé, des assurances sociales et de la lutte contre le racisme. Le principal groupe-cible est celui des jeunes étrangers dont le séjour en Suisse est susceptible de se prolonger. Les offices sont à même de mettre en œuvre la plupart des mesures dans le cadre de leur mandat légal, dans les limites de leurs budgets et de leur planification financière.

## 8.1 Mesures d'intégration

La maîtrise de la langue revêt un caractère essentiel du fait que les problèmes d'intégration sont en grande partie liés à des problèmes de communication et ce, quel que soit le secteur concerné. Dans les domaines de la formation et du travail, les objectifs premiers consistent à améliorer les ressources des personnes concernées – notamment en appliquant les mesures propres à favoriser leur qualification professionnelle –, à renforcer la motivation et à faciliter la reconnaissance et le rattrapage des acquis de formation. En particulier, il convient de définir, en collaboration avec les services cantonaux de l'emploi, une stratégie globale permettant aux demandeurs d'emploi peu qualifiés d'améliorer leurs qualifications de base dans les domaines de compétence exigés sur le marché du travail, notamment la lecture, la maîtrise des chiffres et des applications informatiques ainsi que la résolution des problèmes en général. Dans le domaine de la formation, il convient de mettre en œuvre un accompagnement précoce, dès la 7<sup>e</sup> année de scolarité, des jeunes qui nécessitent une gestion individuelle (case management) jusqu'à ce qu'ils accèdent au marché de l'emploi. L'examen individuel de chaque cas permet de prendre la mesure appropriée dans chaque situation. Cette possibilité devrait être ouverte à toutes les personnes en quête d'une place d'apprentissage. Cumulant souvent diverses lacunes et des difficultés de transition à la formation professionnelle, les jeunes issus de l'immigration concernés sont surreprésentés. De plus, les jeunes en fin de scolarité doivent être soutenus dans la recherche d'un emploi.

Une approche purement individuelle ne peut toutefois mener à l'objectif visé à moins de s'employer simultanément à réduire les facteurs discriminatoires. Pour les 15 «anciens» Etats membres de l'EU, auxquels il faut ajouter Chypre et Malte, l'Accord sur la libre circulation des personnes – dont l'intégralité des dispositions est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007 – fait un grand pas dans ce sens. Ainsi, il permet la mise en œuvre du principe de l'égalité juridique et, par conséquent, de l'égalité des chances comme condition de base à l'intégration. Une autre mesure a trait à la validation des acquis de formation. Les aptitudes et l'expérience acquises en dehors des filières de formation ordinaires méritent de faire l'objet d'une évaluation et d'être prises en compte, s'il y a lieu, soit en accordant un certificat partiel à l'intéressé, soit en réduisant la durée de la formation complémentaire à effectuer en Suisse. Les immigrants seront les principaux bénéficiaires de ces mesures. De

plus, les entreprises doivent être sensibilisées au problème de la discrimination des travailleurs étrangers et à l'utilité de la gestion de la diversité. Des renseignements plus détaillés concernant les mesures prévues figurent dans le «Rapport sur les mesures d'intégration», accessible par Internet, ainsi que dans son annexe «Catalogue de mesures».

La section Intégration de l'Office fédéral des migrations coordonne les diverses approches et veille à leur suivi. Du fait qu'une grande partie des mesures d'intégration emprunte le canal des structures ordinaires, il est impossible de chiffrer les coûts supplémentaires qu'elles entraîneront pour la Confédération.

Considérées comme une tâche pluridisciplinaire, les mesures d'intégration sont en principe mises en œuvre dans les structures ordinaires. Cependant, des mesures spéciales peuvent être prises dans les cas où cela semble nécessaire. L'ODM peut accorder une aide financière en faveur de programmes d'encouragement de l'intégration. Entrent notamment dans cette catégorie les projets visant à promouvoir les compétences linguistiques ou à informer les étrangers, conformément à l'art. 56 LETr, et à favoriser la cohabitation. A cet égard, l'encouragement de l'intégration se conforme à l'ordre des priorités du DFPJ. Une enveloppe budgétaire de 14 millions de francs y a été consacrée en 2007. Le même montant est inscrit au budget 2008. Enfin, l'ODM a aussi pour mission de favoriser le développement de la pratique de l'intégration. Pour diffuser des connaissances susceptibles d'être transmises et appliquées à l'échelle nationale, l'ODM peut lancer et financer des projets pilotes novateurs. En 2006/2007, cette possibilité a par exemple été utilisée pour mieux cerner l'activité lucrative des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire.

Pour que les mesures prises ces dernières années par l'Office fédéral des migrations, de même que par les services fédéraux, cantonaux et communaux débouchent sur les résultats escomptés, il est essentiel que le patronat, les organisations syndicales, les institutions privées, en particulier les associations d'étrangers, mais aussi les particuliers œuvrent de concert en faveur de l'intégration. En effet, si l'intégration des étrangers en Suisse peut dans l'ensemble être qualifiée de réussie, c'est en raison de la conjugaison des multiples efforts déployés par l'Etat, l'économie et la société civile.





## 8.2 Intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire

Même si le statut des admis provisoires laisse supposer que ces personnes ne séjournent que temporairement en Suisse, dans la majorité des cas, les intéressés restent plusieurs années en Suisse ou finissent par s'y établir définitivement. Dès lors, la loi sur l'asile a été révisée afin de créer des conditions plus propices à l'intégration des étrangers. Pour les personnes admises à titre provisoire, l'exercice d'une activité lucrative a été facilité. Le regroupement familial est possible après trois années de séjour en Suisse et des mesures d'intégration sont en vigueur. En parallèle, une nouvelle réglementation est appliquée aux cas de rigueur dans le domaine de l'asile. Sur approbation de l'Office fédéral des migrations, les cantons peuvent, indépendamment de l'état d'avancement de la procédure, délivrer des autorisations de séjour, dans un délai de cinq ans, aux personnes qu'ils estiment bien intégrées.

A l'avenir, l'encouragement de l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sera directement mis en œuvre par la Confédération et les cantons et non plus, comme auparavant, par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR). Conformément à la loi sur l'asile révisée, la Confédération verse aux cantons une contribution unique pour les personnes admises à titre provisoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, notamment dans le but de faciliter leur intégration professionnelle. Un forfait d'intégration de 6000 francs est désormais versé pour chaque nouvelle admission provisoire et chaque réfugié reconnu.

Depuis 2005, l'Office fédéral des migrations (ODM) s'est fixé pour objectif prioritaire de favoriser l'intégration professionnelle des admis provisoires et des réfugiés. Les mesures à court terme mises en œuvre à cet effet produisent déjà les premiers résultats positifs. En 2006, l'ODM a consacré trois millions de francs à 33 projets dans 19 cantons afin d'aider les personnes admises à titre provisoire ainsi que les réfugiés reconnus à

entreprendre une activité lucrative. Les participants à ces projets présentaient des niveaux de formation et des connaissances linguistiques fort variés. L'éventail des solutions proposées n'en a été que plus large. Tandis que certains projets visaient essentiellement la formation, le coaching et le placement de personnel, d'autres misaient sur le coaching, le placement et le recrutement de personnel; le troisième type de projets était axé sur l'évaluation et le placement. Avec 341 personnes ayant trouvé un emploi, le taux d'engagement obtenu pour l'ensemble des 867 participants s'est élevé à 40%. Le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, de loin le plus important, a absorbé à lui seul 36% des preneurs d'emploi. Quelque 7% d'entre eux ont entrepris une autre formation. Parmi les autres participants, nombreux sont ceux qui ont bénéficié d'offres proposant des structures de jour ou ont été suivis et encadrés dans leur recherche d'un emploi. Près de 2/3 des ressources financières ont été consacrées aux personnes admises à titre provisoire, le 1/3 restant étant alloué à des projets en faveur des réfugiés reconnus. Tous ces projets ont été coordonnés par les cantons et l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR). Les structures déjà en place et les expériences réalisées dans le cadre de projets d'intégration et d'occupation, de même que l'excellente collaboration établie avec les services concernés ont constitué une bonne base de préparation à court terme d'une nouvelle offre, dont l'assise repose essentiellement sur des projets préexistants. En 2007, l'Office fédéral des migrations a une nouvelle fois consacré 3 millions de francs à la poursuite de ces projets.



## 8.3 Projets pilotes

Pour mieux identifier les facteurs favorables à l'intégration professionnelle des réfugiés, l'ODM a lancé en automne 2006 trois projets pilotes baptisés «apprentissages pour les réfugiés», dont les médias ont beaucoup parlé, en collaboration avec des associations économiques et des organismes proposant des programmes de formation et d'occupation.

Le projet de «formation en logistique» réalisé à Marly, dans le canton de Fribourg, sous l'égide de l'Association suisse pour la formation professionnelle en logistique, poursuivait l'objectif de dispenser des connaissances de base en logistique et de permettre à dix participants, après une formation de 45 jours, d'effectuer un stage suivi d'un encadrement de trois mois pour trouver un emploi dans leur branche.

A Bâle, 23 réfugiés ont été formés durant neuf mois dans les domaines de la construction, de la restauration, du travail à domicile et de la vente dans le cadre du projet «Overall». Grâce à un encadrement subséquent de trois mois, les participants ont ensuite pu trouver un emploi dans cette branche. A Emmebrücke, 15 réfugiés ont bénéficié de 220 journées de cours dans les domaines de l'économie domestique, de la cuisine et des services, dans le cadre du projet «Riesco», en vue d'exercer une activité dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Les cours étaient dispensés par Hotel & Gastro Formation Weggis.

La matière enseignée au cours de chacun de ces trois projets n'avait pas uniquement trait à des connaissances spécialisées, mais également à des compétences personnelles telles que l'endurance ou la ponctualité, à des compétences pratiques telles que la planification et les méthodes de travail, de même qu'à des compétences sociales et à des stratégies de candidature.

Entre-temps, ces trois cours pilotes ont pris fin. L'ODM publiera les expériences faites ainsi que les résultats recueillis lors de leur évaluation. Les cantons se prononceront ensuite au sujet de la pertinence des projets d'intégration professionnelle des réfugiés.

## 8.4 Controlling

Tout comme dans le rapport d'intégration 2006 sur la situation générale des étrangers, l'ODM a procédé à un controlling complet de la situation de l'intégration des réfugiés reconnus (réfugiés B). L'étroite collaboration établie avec les cantons, les communes et les œuvres d'entraide a permis de recueillir des observations en matière d'intégration professionnelle, de formation, de connaissances linguistiques, de santé et d'intégration sociale des réfugiés. Des recommandations, qui seront utiles comme bases de discussion avec les cantons responsables de la mise en œuvre, ont été formulées; elles permettront d'orienter les mesures à venir. Ce rapport est disponible sur le site Internet de l'ODM.



## 9 Naturalisations

## 9 Naturalisations

L'augmentation du nombre des naturalisations accordées ces dernières années reflète bien le degré d'enracinement des étrangers en Suisse. Sur 45 042 personnes naturalisées en 2007, près de 77 % (34 879 personnes) ont obtenu la citoyenneté suisse par la procédure ordinaire. 9 987 candidats à la naturalisation ont bénéficié de la naturalisation facilitée en tant que parent de Suissesses ou de Suisses; 176 autres personnes ont été réintégrées. Des personnes réintégrées en 2007, les ex ressortissants serbes forment le groupe le plus fortement représenté. Ils sont suivis, dans l'ordre, des immigrés en provenance d'Italie, de Turquie, de Bosnie-Herzégovine, de Macédoine et du Sri Lanka.

L'Office fédéral de la statistique indique que la proportion des enfants et des jeunes est passée de 28 %, en 1990, à près de 40 % en 2006. Près de 70 % des jeunes de moins de 19 ans ayant obtenu la nationalité suisse sont nés en Suisse. Les jeunes femmes demandent un peu plus fréquemment d'être naturalisées que les jeunes hommes.<sup>6</sup> Comme l'Allemagne accepte la double nationalité depuis août 2007, un nombre remarquablement élevé de personnes de nationalité allemande s'adressent à l'ODM pour obtenir des renseignements sur les conditions de naturalisation suisse. De cet intérêt croissant, on peut extrapoler une prochaine hausse des demandes de naturalisation émanant de citoyens allemands. Ce phénomène s'était déjà produit en 1992, lorsque l'Italie avait admis le principe de la double nationalité. Le nombre de naturalisations d'immigrés italiens avait alors triplé.

La naturalisation préoccupe aussi le monde politique, comme en témoignent de nombreuses interventions parlementaires ainsi que les initiatives populaires déposées au niveau cantonal ou fédéral. Pour l'essentiel, les revendications formulées préconisent des conditions de naturalisation plus strictes et une plus grande participation du peuple suisse dans l'octroi de la citoyenneté. Au printemps 2007, l'ODM a remis au Conseil fédéral son «Rapport concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité». Le rapport contient les recommandations suivantes:

- En ce qui concerne la naturalisation ordinaire, il est recommandé aux cantons concernés de simplifier leur procédure, de la rendre plus stricte et d'éliminer les conflits de compétences entre la Confédération, les cantons et les communes afin d'en améliorer l'efficacité et d'en réduire les coûts.
- Les naturalisations obtenues de manière abusive devraient être annulées dans un délai de huit ans (et non plus, comme auparavant, de cinq ans). Une initiative parlementaire actuellement en suspens poursuit le même objectif.
- Les décisions négatives de naturalisation devraient être motivées. L'initiative parlementaire Pfisterer, dont l'un des objectifs va précisément dans ce sens, a reçu l'appui du Conseil fédéral.
- Le rapport recommande aussi de ne pas modifier le droit actuel de la double nationalité et de continuer de la reconnaître.
- Le rapport met en évidence la marge de manœuvre dont disposent les cantons pour faciliter la naturalisation des jeunes étrangers des deuxième et troisième générations sans enfreindre les prescriptions minimales du droit fédéral.

Le Conseil fédéral a pris connaissance du contenu de ce rapport en mars 2007. Il a émis deux recommandations. D'une part, il recommande aux cantons de modifier les réglementations applicables relevant du droit de la double nationalité dans le sens préconisé par le rapport. D'autre part, il recommande aux cantons d'uniformiser les délais de résidence et envisage de leur fixer un cadre dans le droit fédéral. Ce rapport est également disponible sur Internet.

<sup>6</sup> Werner Haug, Marcel Heiniger, Sylvie Rochat (2007): *Enfants et adolescents avec un passeport étranger en Suisse*, Neuchâtel: Office fédéral de la statistique, p. 23



## 10 Mesures d'éloignement et interdictions d'entrée

## 10 Mesures d'éloignement et interdictions d'entrée

La division Entrée et admission de l'ODM interdit l'entrée en Suisse, pour une durée limitée ou, dans les cas graves, illimitée, à un étranger qui attente de manière grave ou répétée à la sécurité et l'ordre publics et les met en danger (art. 67 LEtr). Elle le fait en général à la demande de l'autorité cantonale. De telles interdictions permettent d'empêcher l'entrée en Suisse d'étrangers indésirables. Il ne s'agit cependant pas d'une peine, mais d'une mesure. Tant que l'interdiction d'entrée est en vigueur, l'étranger ne peut franchir la frontière sans la permission expresse de l'ODM (art. 67, al. 3 et 4, LEtr). L'ODM prononce l'interdiction d'entrée soit de son propre chef, soit sur proposition d'une autre autorité.

Une atteinte à la sécurité et l'ordre publics, au sens du précédent paragraphe, est avérée notamment en cas de violation grave ou répétée de prescriptions légales ou de décisions des autorités, de même qu'en cas de non-accomplissement d'obligations de droit public ou privé. C'est aussi le cas lorsque les actes individuels ne justifient pas en eux-mêmes une mesure mais que leur répétition indique que la personne concernée n'est pas prête à se conformer à l'ordre en vigueur. Il sera possible de prononcer l'interdiction d'entrée à titre préventif si une personne a commis des délits à l'étranger et qu'il existe un rapport sur ce point avec la Suisse. L'ODM peut prononcer chaque année un maximum de 12 000 interdictions d'entrée.





## 11 Renvoi

## 11.1 Exécution du renvoi

La division Rapatriements de l'ODM assiste les cantons chargés du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (domaines de la LAsi et de la LEtr). En particulier, la division Rapatriements collabore à l'obtention des documents de voyage nécessaires à leur renvoi dans leur pays d'origine et organise leur retour. Au cours de la procédure d'asile, très peu de personnes déposent des documents d'identité ou de voyage valables. De plus, la plupart du temps, les personnes tenues de quitter le pays n'ont aucun intérêt à coopérer pour obtenir les documents de remplacement nécessaires ni à dévoiler leur véritable identité et leur provenance. De surcroît, certains pays de provenance ne tiennent pas particulièrement à rapatrier leurs ressortissants ou lient leur réadmission à diverses conditions ou contre-prestations. Si nécessaire, la division Rapatriements organise des vols spéciaux pour refouler les personnes tenues de quitter la Suisse opposant de la résistance ou prêtes à recourir à la violence.

## 11.2 Renforcement des mesures de contrainte

Les mesures de contrainte renforcées prévues par le droit des étrangers sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 afin de renforcer la lutte contre les abus dans le domaine de l'asile et de la migration. La durée totale de la détention administrative prévue par le droit des étrangers a doublé, passant de 12 à 24 mois (la durée maximale de la détention en phase préparatoire est désormais de six mois et celle de la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion de 18 mois) et, pour les mineurs de 15 à 18 ans, de 12 mois au maximum.

La détention pour insoumission a par ailleurs été introduite depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 comme nouveau type de détention (art. 78 LEtr). Si un étranger n'a pas obtempéré dans le délai qui lui était imparti à l'injonction de quitter la Suisse et si le renvoi ou l'expulsion ne peut être exécuté en raison de son comportement, il peut être placé en détention pour s'assurer qu'il quittera le pays, pour autant que les conditions de la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion ne soient pas remplies et qu'il n'existe pas d'autre mesure moins contraignante susceptible de conduire à l'objectif visé. La durée de la détention pour insoumission est de 18 mois au maximum; la durée cumulée de détention, tous les types de détention (détention en phase préparatoire, détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion et détention pour insoumission) confondus, ne doit toutefois pas excéder 24 mois.

Les mesures de contrainte renforcées comprennent en outre:

- la détention afin de notifier une décision ou d'établir l'identité et la nationalité, d'une durée maximale de 3 jours;
- la détention en vue du renvoi depuis un centre d'enregistrement et de procédure, lorsque la décision de NEM a été notifiée et que l'exécution du renvoi est imminente, d'une durée maximale de 20 jours; et
- la détention pour insoumission, si le renvoi de l'étranger ne peut être exécuté en raison de son comportement, d'une durée maximale de 18 mois.

Depuis 2008, l'efficacité des mesures de contrainte est soumise à l'évaluation de l'ODM, avec le concours des cantons.

## 11.3 Accords de réadmission

Jusqu'à fin mars 2008, la Suisse avait déjà conclu 42 accords de réadmission avec 45 pays, dont la plupart des Etats européens. L'ODM est actuellement en négociation – ou mène des entretiens préliminaires – avec une vingtaine de pays. Signer un accord formel de réadmission avec un Etat n'est cependant pas toujours judicieux. Il faut parfois trouver d'autres solutions. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2006, le DFJP a la possibilité de conclure des accords fixant le déroulement et l'organisation du rapatriement de personnes dans leur Etat d'origine (y c. l'aide au retour et la réintégration). Deux arrangements de ce type ont déjà été signés avec la Guinée et le Sierra Leone.





## 11.4 Aide au retour

Dans le domaine de l'aide au retour, l'ODM collabore avec la Direction du développement et de la coopération (DDC) au sein du Groupe interdépartemental «Aide au retour» (ILR). Ses activités sont essentiellement axées sur les Balkans, le Caucase et l'Afrique de l'Ouest. Dix programmes d'aide au retour à destination de 19 pays sont actuellement proposés en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Le 1<sup>er</sup> avril 2006 a été introduite l'aide au retour depuis les centres d'enregistrement et de procédure (CEP). Les requérants d'asile séjournant dans un centre d'enregistrement et de procédure (CEP), un centre de transit (CT) de la Confédération ou la zone de transit d'un aéroport peuvent demander l'aide au retour en cas de départ volontaire ou imposé. En sont toutefois exclus les ressortissants d'Etats membres de l'UE ou de l'AELE. Les CEP s'efforcent de mettre en œuvre dès le début de la procédure d'asile une détection précoce des personnes disposées à rentrer chez elles et leur départ contrôlé. Une alternative est ainsi offerte au séjour illégal après qu'une décision de non-entrée en matière (NEM) est devenue exécutoire.

L'éventail des possibilités ouvertes par l'aide au retour individuel est aujourd'hui accessible à toutes les personnes relevant du domaine de l'asile, y compris celles dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière ou dont le délai de départ est échu. Chaque mois, près de 130 personnes retournent ainsi librement dans leur pays d'origine.

L'art. 60 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) introduit également la possibilité de proposer une aide au retour et à la réintégration à des personnes relevant du droit des étrangers, notamment lorsqu'elles n'ont pas déposé de demande d'asile mais ont été victimes de la traite d'êtres humains ou ont dû quitter leur pays dans une situation de profonde détresse provoquée, par exemple, par une guerre civile.

La prévention de la migration irrégulière est également toujours plus souvent prise en compte lors de la planification des nouveaux programmes à l'étranger, outre l'aide structurelle accordée sur place (art. 93 LAsi). A titre d'exemple, des projets visant la mise en place et l'exploitation de structures d'accueil à l'étranger en faveur des migrants clandestins sont financés (par exemple en Serbie).





# 12 Collaboration internationale



## 12.1 Partenariats migratoires

La pression croissante exercée en matière de politique migratoire a conduit à la reconnaissance de la nécessité que les Etats de provenance, de transit et de destination examinent ensemble les chances et les risques de la migration. Concrètement, il est souhaitable qu'un vrai dialogue migratoire s'installe afin que les Etats analysent les problèmes de manière rationnelle et recherchent les solutions adéquates. Cette démarche, qui s'inscrit dans un intérêt réciproque, doit viser à relever les effets positifs et atténuer les répercussions négatives de la migration. La notion de partenariat migratoire est exposée à l'art. 100 LETr. Aux termes de cet article, le Conseil fédéral encourage les partenariats bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres Etats. Il peut conclure des accords visant à renforcer la coopération dans le domaine migratoire et à lutter contre la migration illégale et ses conséquences.

Le sous-groupe chargé de la stratégie concernant les pays (Länderstrategie Migration) du Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM) est actuellement occupé à développer et mettre en œuvre de tels partenariats migratoires. Dans un premier projet, le GIM définit une approche globale pour toute la région des Balkans. De par la pression migratoire permanente qu'elle exerce et son importante diaspora, la région des Balkans occidentaux est au cœur des préoccupations politiques de la Suisse en matière de migration.

Au Kosovo ainsi qu'en Bosnie et Herzégovine, une délégation du Groupe directeur interdépartemental d'aide au retour (ILR) a mené les premiers pourparlers en faveur d'un partenariat migratoire entre la Suisse et les Balkans occidentaux. Il s'agissait notamment de débattre des projets d'aide structurelle actuels et futurs sous l'angle d'un dialogue migratoire, c'est-à-dire d'examiner les besoins en la matière avec les ministères et autorités compétents, compte tenu des intérêts de la Suisse. L'encouragement au retour volontaire continue à revêtir une grande importance.

<sup>7</sup> Précédemment: art. 25b de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

<sup>8</sup> Le Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration est placé sous la coprésidence de l'Office fédéral des migrations (ODM; DFPJ) et de la Direction du développement et de la coopération (DDC; DFAE). Outre l'ODM et la DDC, ce groupe comprend également la Direction politique IV du DFAE et l'OIM (Organisation internationale pour les migrations).

<sup>9</sup> Basé sur la stratégie migratoire 2007-2009 adoptée par le Conseil fédéral concernant les Balkans (Kosovo, Monténégro, Bosnie et Herzégovine, Serbie).

## 12.2 Schengen / Dublin

Les accords d'association à Schengen et Dublin ont été signés le 26 octobre 2004 et acceptés par le peuple suisse le 5 juin 2005. La Suisse a ensuite ratifié ces deux accords le 20 mars 2006. Leur ratification par l'Union européenne est encore en suspens. Lors de sa session du 15 juin 2007<sup>10</sup>, le Conseil fédéral, se fondant sur la solution transitoire de la banque de données sur les personnes et objets recherchés, a décidé que les accords d'association à Schengen et à Dublin seraient mis en application le 1<sup>er</sup> novembre 2008.

Dans le domaine migratoire, les accords d'association à Schengen et à Dublin entraînent essentiellement un renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine, l'encouragement et la simplification de la migration légale ainsi que le raccordement de la Suisse au système de détection des demandes d'asile multiples et de détermination de l'Etat responsable du traitement de chaque demande d'asile.

La mise en œuvre de l'acquis de Schengen et Dublin ainsi que les développements qui y sont liés dans le domaine migratoire<sup>11</sup> ont fait l'objet d'un projet élaboré par l'ODM en automne 2005. Les développements<sup>12</sup> qui concernent l'ODM ont trait au Code frontières Schengen<sup>13</sup>, au Fonds pour les frontières extérieures<sup>14</sup> ainsi qu'au recours à la biométrie pour les cartes pour étrangers et les documents de voyage des étrangers. En ce qui concerne le Code frontières Schengen, le Conseil fédéral a approuvé le 24 octobre 2007 le message relatif à l'approbation et à la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne sur la reprise du code frontières Schengen. Son message doit encore être approuvé par les chambres fédérales. En ce qui concerne le Fonds pour les frontières extérieures, il reste à la Suisse à conclure avec l'UE, d'ici l'entrée en vigueur des accords d'association à Schengen et à Dublin, des accords supplémentaires qui régleront, notamment, les modalités d'exécution et de financement du Fonds pour les frontières extérieures. Quant au développement de l'acquis de Schengen, une représentation efficace des intérêts de la Suisse au sein des comités

mixtes du Conseil de l'UE (Comix) et de la Commission est garantie. Les travaux de mise en œuvre effectués au sein de l'ODM se déroulent dans le cadre des projets partiels suivants:

### Projet partiel Entrée/Visa Schengen

- Mise en œuvre des conditions d'entrée, en vertu de la réglementation de Schengen, c'est-à-dire des conditions du séjour de courte durée.
- Mise en œuvre de la réglementation de Schengen concernant les frontières intérieures et extérieures de Schengen.
- Mise en œuvre des mesures nécessaires et des adaptations dans le domaine du système d'information sur les visas VIS (développement propre à la Suisse).

### Projet partiel API (Advanced Passenger Information)

- Mise en œuvre du système d'information sur les passagers, axé sur le traitement des données API.
- Mise en œuvre du règlement.<sup>15</sup>

### Projet partiel Eurodac

- Etablissement d'un point d'accès national (dénommé NAP pour «National Access Point») vers l'unité centrale du système Eurodac.
- Mise en œuvre du règlement Eurodac 2725/2000/CE<sup>16</sup> ainsi que du règlement d'exécution qui s'y rapporte.<sup>17</sup>

### Projet partiel Procédure Dublin/DubliNet

- Etablissement d'un bureau Dublin
- Mise en œuvre du règlement Dublin 343/2003/EG<sup>18</sup> ainsi que du règlement d'exécution qui s'y rapporte.<sup>19</sup>

### Projet partiel Nouvelle carte pour étrangers

- Introduction d'un livret pour étrangers uniforme, au format carte de crédit, destiné aux ressortissants étrangers<sup>20</sup>
- Recours à la biométrie dans les cartes pour étrangers ressortissants d'un Etat tiers (développement propre à la Suisse)

<sup>10</sup> Le Conseil fédéral a confirmé sa décision du 16 mai 2007 dans celle du 15 juin 2007.

<sup>11</sup> En signant les accords d'association à Schengen et Dublin, la Suisse s'est engagée à reprendre à son compte les actes juridiques relatifs à Schengen et Dublin déjà adoptés – ou qui seront adoptés par la suite – par l'UE après la conclusion des deux accords.

<sup>12</sup> <http://www.europa.admin.ch/themen/00500/00506/00510/00764/index.html?lang=de>

<sup>13</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/L\\_105/L\\_10520060413de00010032.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/L_105/L_10520060413de00010032.pdf)

<sup>14</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2007/L\\_144/L\\_14420070606de00220044.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2007/L_144/L_14420070606de00220044.pdf)

## 12.3 Libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE/AELE

L'Accord sur la libre circulation des personnes avec les quinze anciens Etats membres de l'UE<sup>21</sup> est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002. L'introduction de la libre circulation des personnes entre la Suisse et les dix nouveaux Etats membres de l'UE<sup>22</sup> a commencé le 1<sup>er</sup> avril 2006.

Un délai transitoire de sept ans prévoyant des restrictions d'accès au marché du travail (contingents, priorité aux travailleurs indigènes, contrôle des conditions de travail et de salaire) a été fixé aussi bien pour les quinze anciens que pour les dix nouveaux Etats membres de l'UE. Pour les 15 anciens Etats membres de l'UE ainsi que Malte et Chypre, ce délai transitoire est arrivé à échéance fin mai 2007 et les contingents ont disparu. Depuis la suppression des contingents pour les 15 Etats membres de l'UE, le 1<sup>er</sup> juillet 2007, la demande d'autorisations de séjour, notamment d'autorisations de séjour B, est certes très élevée. Cependant, deux tiers de ces autorisations de séjour concernent des personnes déjà actives en Suisse en tant que titulaires d'une autorisation de courte durée ou de frontalier. Une part importante de l'augmentation statistique de la population résidente permanente s'explique par cet effet de conversion. Au cours des sept premiers mois ayant suivi la levée du contingentement (soit de juin à décembre 2007), environ 48 000 autorisations initiales L ou B ont été délivrées, contre 43 000 environ durant la même période de l'année précédente.

Il n'en demeure pas moins qu'en réponse aux besoins de l'économie suisse, l'afflux de ressortissants d'Etats membres de l'UE a nettement augmenté. A cet égard, on observe un transfert du centre de gravité de l'immigration (intensification de l'afflux de ressortissants de la zone UE/AELE, baisse du flux migratoire en provenance des Etats tiers). Cette évolution va dans le sens de la ligne politique adoptée par la Confédération en matière migratoire.

L'immigration d'une main-d'œuvre qualifiée, voire très qualifiée, a répondu aux attentes et aux besoins de l'économie suisse. Il n'a été constaté ni répercussions négatives sur le niveau des salaires ou le taux de chômage, ni obstacle au marché du travail pour la main-d'œuvre indigène. Le taux d'occupation des travailleurs suisse a également augmenté dans les secteurs économiques où le taux d'immigration est élevé (professions académiques, techniciens...). Ceci indique que, loin de priver les travailleurs indigènes de leurs emplois, la main d'œuvre en provenance de la zone UE s'est en réalité avérée favorable à la création d'emplois. Il convient aussi de relever que les expériences faites jusqu'à présent avec la libre circulation des personnes sont extrêmement positives.

L'Accord sur la libre circulation des personnes facilite l'accès mutuel au marché du travail et l'établissement des ressortissants de l'UE en Suisse et des citoyens suisses dans les pays membres de l'UE. L'ALCP améliore aussi les perspectives de recrutement des entreprises. Il a contribué de manière significative à la croissance économique, maintient des emplois et en crée de nouveaux. En poursuivant avec cohérence l'ALCP et en l'étendant à de nouveaux Etats, la Suisse renforce ses liens bilatéraux avec l'UE et facilite son accès au marché intérieur de l'UE qui compte 490 millions de consommateurs.

<sup>15</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2004/l\\_261/l\\_26120040806de00240027.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2004/l_261/l_26120040806de00240027.pdf)

<sup>16</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2000/l\\_316/l\\_31620001215de00010010.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2000/l_316/l_31620001215de00010010.pdf)

<sup>17</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/l\\_062/l\\_06220020305de00010005.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/l_062/l_06220020305de00010005.pdf)

<sup>18</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2003/l\\_050/l\\_05020030225de00010010.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2003/l_050/l_05020030225de00010010.pdf)

<sup>19</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2003/l\\_222/l\\_22220030905de00030023.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2003/l_222/l_22220030905de00030023.pdf)

<sup>20</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/l\\_157/l\\_15720020615de00010007.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/l_157/l_15720020615de00010007.pdf)

<sup>21</sup> UE-15: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède

<sup>22</sup> UE-10: Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Tchéquie

## L'Accord sur la libre circulation des personnes fera prochainement l'objet de deux décisions majeures:

### Reconduction de l'ALCP au-delà de 2009:

L'ALCP a été conclu dans le cadre des Bilatérales I pour une durée initiale de sept ans (c'est-à-dire jusqu'au 31 mai 2009). Il est reconductible pour une durée indéterminée, sous réserve d'autres dispositions notifiées soit par la CE soit par la Suisse à l'autre partie contractante avant l'échéance du délai initial, à savoir le 31 mai 2009. Côté suisse, l'Assemblée fédérale a décidé que l'ALCP ferait l'objet d'un arrêté fédéral sujet au référendum. Les accords bilatéraux I sont liés juridiquement par une «clause guillotine». Cela signifie que si l'un d'entre eux est dénoncé ou s'il n'est pas prolongé, tous les accords cesseront automatiquement d'être applicables six mois après la réception de la notification.

### Extension de l'ALCP à la Bulgarie et à la Roumanie:

A la suite de l'adhésion à l'UE de la Bulgarie et de la Roumanie, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la Suisse et l'UE ont négocié, dans un protocole additionnel à l'accord (Protocole II), un régime transitoire qui permet d'aménager le passage vers la libre circulation. Ce régime garantit que l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et à la Roumanie se fera pas à pas et de manière contrôlée, comme cela avait déjà été le cas pour l'UE-15 et pour les Etats d'Europe de l'Est ayant adhéré en 2004. Le texte prévoit des restrictions en matière d'accès au marché du travail (priorité des travailleurs indigènes, contrôle préalable des conditions de travail et de salaire et contingents) pour une période transitoire de sept ans à partir de l'entrée en vigueur du protocole (selon toute vraisemblance dans le courant de 2009). Par la suite, une clause de sauvegarde permet de réintroduire, pour une période limitée, des contingents d'autorisations de séjour pour les ressortissants de ces deux pays en cas d'immigration disproportionnée. Cette clause spéciale peut être activée durant une période supplémentaire de trois ans. Du côté suisse (comme cela avait été le cas pour le règlement applicable aux Etats ayant adhéré à l'UE en 2004), le protocole doit être approuvé par arrêté fédéral susceptible d'être soumis à référendum. Si la Suisse venait à rejeter l'extension de l'Accord sur la libre circulation à la Bulgarie et à la Roumanie, elle créerait une situation de traitement inégalitaire parmi les Etats de l'UE. Elle encourrait ainsi le risque que l'UE n'accepte pas une telle discrimination et résilie l'accord pour ce motif. En raison de la «clause guillotine», les autres accords des Bilatérales I seraient également annulés.



# 13 Emigration



## 13 Emigration

En Suisse, lorsqu'il est question de migration, la population et les politiques pensent avant tout à l'immigration. On oublie parfois qu'il existe un nombre non négligeable de ressortissants suisses qui émigrent.

668 000 Suissesses et Suisses – presque un sur dix – vivent à l'étranger. Ce chiffre est impressionnant, surtout si l'on songe que seuls les cantons de Zurich et de Berne comptent plus d'habitants porteurs d'un passeport à croix blanche. Chaque année, entre 25 000 et 30 000 Suisses quittent la Suisse, tandis que 20 000 à 25 000 autres rentrent au pays. Même en l'absence d'une véritable statistique, l'ODM constate, sur la base de son activité de conseil, qu'une grande majorité des personnes qui rentrent en Suisse n'ont vécu que temporairement à l'étranger afin de se perfectionner sur le plan professionnel ou linguistique. Aux personnes souhaitant séjourner à l'étranger pour une courte durée ou de façon permanente, l'ODM propose un service-conseils à même de fournir les prestations suivantes:

- conseils gratuits aux personnes qui prévoient d'effectuer un séjour à l'étranger à but non touristique ou envisagent d'émigrer;
- dossiers sur plus de 40 pays fournissant des informations sur les conditions d'entrée, les conditions de vie et le marché du travail;
- bulletin mensuel «Emploi à l'étranger»;
- négociations et mise en œuvre des accords sur l'échange de stagiaires conclus avec 30 Etats pour faciliter les stages à l'étranger;
- service central d'annonce relié aux autorités suisses compétentes en matière de marché du travail destiné aux Suisses de l'étranger désireux de rentrer en Suisse qui sont à la recherche d'un emploi.

Ces activités sont gérées par la Section Emigration et stagiaires. Chaque année, cette section répond à quelque 10 000 demandes. Son site [www.swissemigration.ch](http://www.swissemigration.ch), offrant une large palette d'informations, est consulté huit millions de fois par année.

Ces dernières années, l'intérêt manifesté pour un engagement à l'étranger a augmenté suite à l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu entre la Suisse et l'UE. L'une des activités principales de la section a donc consisté à présenter, en des termes compréhensibles, des informations complexes sur la situation et les conditions qui règnent dans différents pays.

L'ODM a conclu des accords d'échange de stagiaires avec 30 Etats. Leur but était de faciliter, pour une durée déterminée, l'accès des jeunes professionnels au marché du travail. Or, suite à l'introduction de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, ces accords ont été suspendus et ne sont plus appliqués. C'est pourquoi le nombre d'échanges a considérablement chuté ces dernières années. Aujourd'hui, 400 jeunes professionnels suisses effectuent encore un stage à l'étranger, alors que 150 jeunes stagiaires étrangers reçoivent une autorisation pour effectuer un stage en Suisse.

La même section gère aussi les annonces de Suisses de l'étranger qui, après un séjour de courte ou de longue durée à l'étranger, ont besoin du soutien d'un service public de placement pour trouver un emploi en Suisse. Cette fonction ayant perdu de l'importance ces dernières années, seules une cinquantaine d'annonces annuelles sont encore enregistrées.

## Points forts 2007

- L'extension de l'Accord sur l'échange de stagiaires avec le Canada est entrée en vigueur le 6 février 2007. Pour la première fois, un accord ne prévoit pas seulement l'échange de personnes ayant achevé leur formation professionnelle mais également d'étudiants. Par ailleurs, les deux parties ont rapidement constaté que la durée minimale du séjour de quatre mois prévue dans l'ancien accord n'était pas adaptée à la nouvelle catégorie d'intéressés, les vacances d'été étant généralement moins longues. C'est pourquoi la durée de séjour minimale a été mutuellement réduite en accord avec les autorités canadiennes.
- Des contacts ont été pris avec le Chili, le Brésil et le Japon en marge des négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre échange entre la Suisse et le Japon. Il est prévu de conclure un accord sur l'échange de stagiaires avec ces pays.
- La gestion administrative des demandes de stagiaires sera assurée jusqu'à fin août 2008 au moyen de l'application informatique AVAM du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). A partir de septembre, cette application sera remplacée par un nouvel instrument. A partir de cette date, l'ODM devra utiliser son propre système quasiment indépendant de celui du SECO.

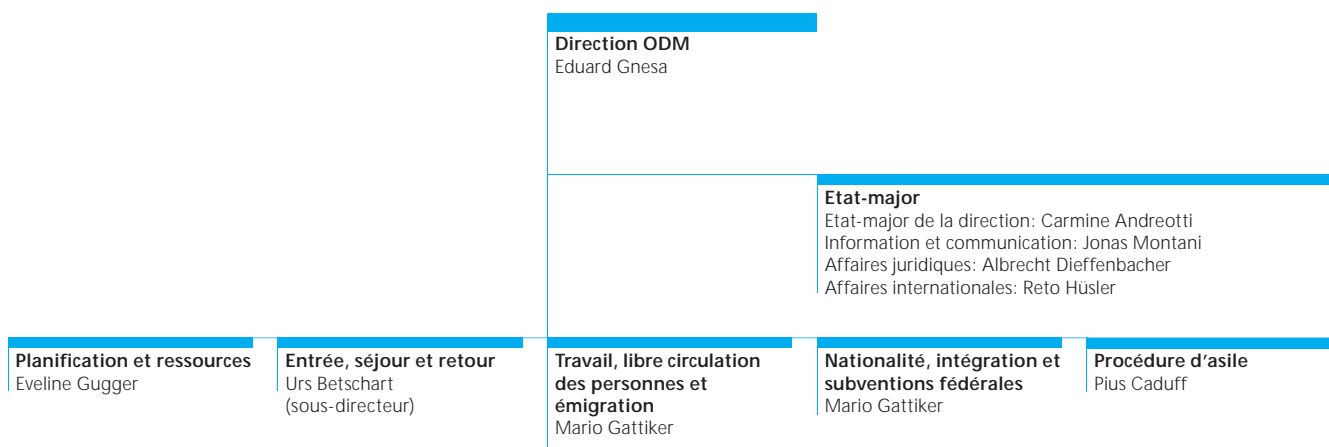


# Annexe 1

# L'ODM

Né le 1<sup>er</sup> janvier 2005 de la fusion de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) et de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES), l'ODM régleme les conditions dans lesquelles une personne peut entrer, vivre et travailler en Suisse et décide qui doit être protégé contre d'éventuelles persécutions. Par ailleurs, l'office coordonne les efforts déployés par la Confédération, les cantons et les communes en matière d'intégration; il est compétent à l'échelle fédérale pour toutes les questions de naturalisation. De plus, il conseille les Suisses désireux de partir à l'étranger. Enfin, il participe au dialogue engagé à l'échelle internationale au sujet de la politique migratoire avec certains pays de provenance, de transit ou de destination, de même qu'avec des organisations internationales.

## Organisation

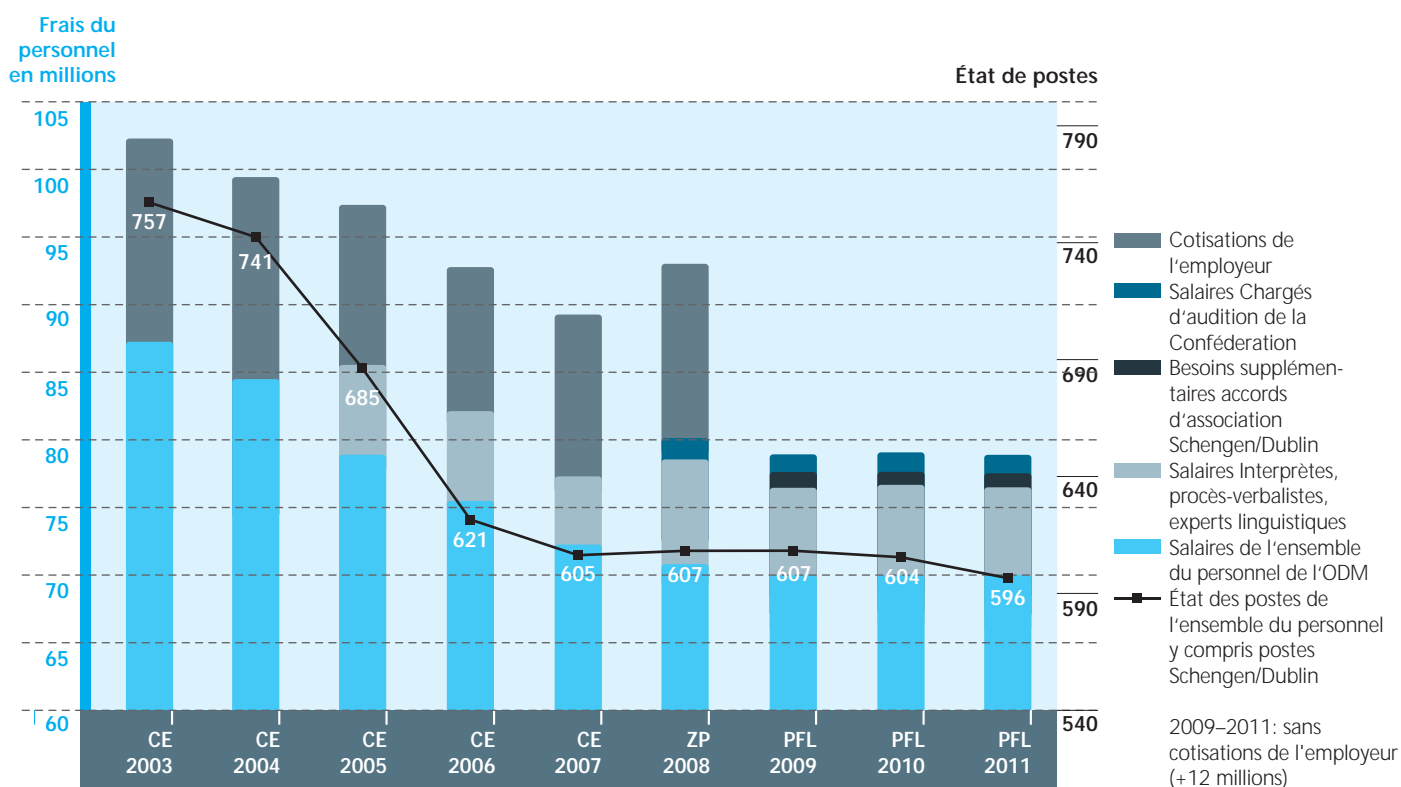


# Evolution des effectifs du personnel

Près de 90% du crédit alloué au personnel est consacré aux salaires (cotisations aux assurances sociales comprises) de l'ensemble du personnel de l'ODM (organigramme). Les 10% restants de la rétribution du personnel concernent la rémunération horaire des interprètes (appelés à fournir des prestations lors des auditions sommaires dans les centres d'enregistrement et de procédure et lors des auditions de la Confédération), des procès-verbalistes, des chargés d'audition de la Confédération et des experts linguistiques (chargés de réaliser les analyses linguistiques Lingua).

De 2003 à 2007, la rétribution du personnel a continuellement baissé en raison des suppressions de postes décidées dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'abandon de tâches (PAT). A partir de 2008, des besoins supplémentaires sont apparus dans le domaine de la mise en œuvre des accords d'association à Schengen/Dublin ainsi que de la reprise, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, de l'intégralité des auditions des requérants d'asile, auparavant effectuées par les cantons (augmentation des coûts pour le personnel chargé des auditions et les interprètes).

**Evolution de l'état de postes et des effectifs du personnel**  
(compte d'Etat 03-07, crédit de paiement 2008, plan financier 09-11)





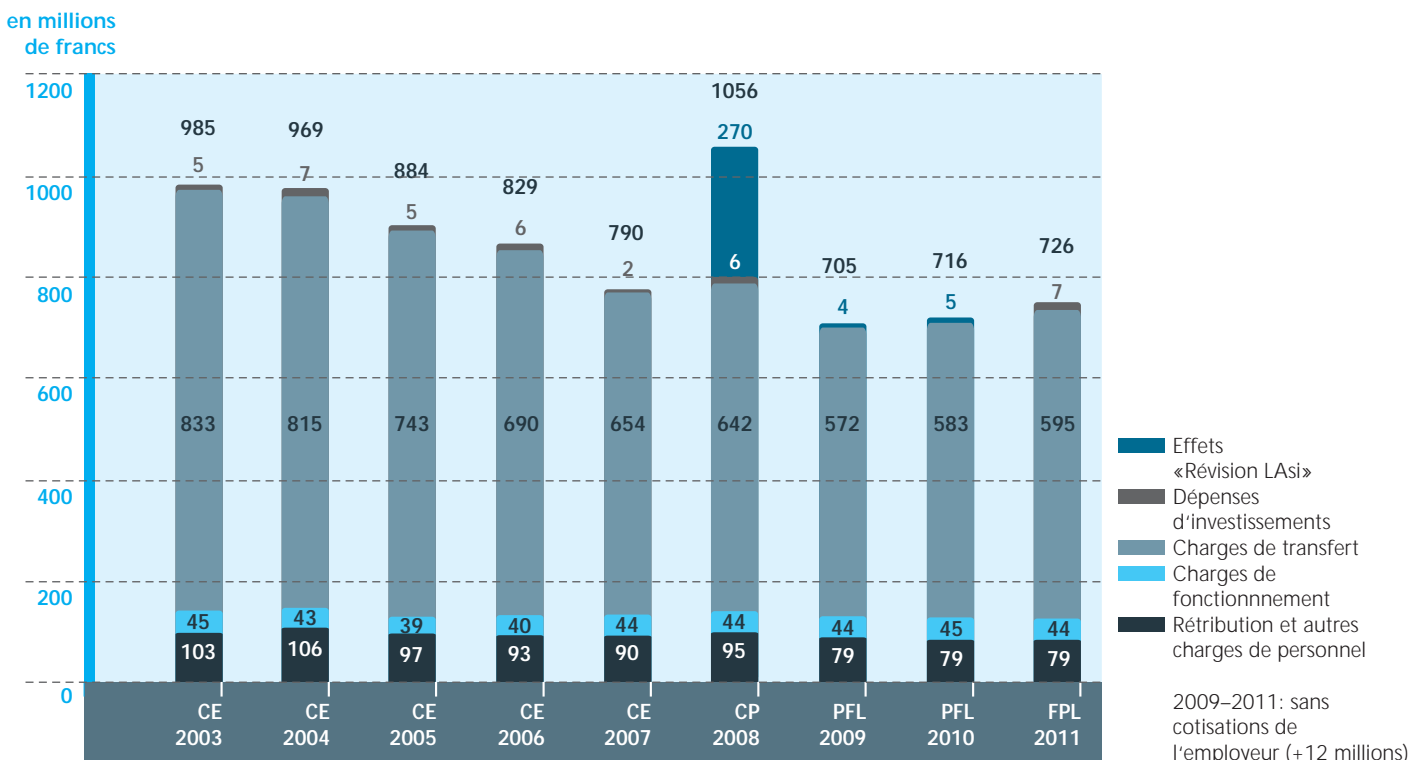
# Evolution des dépenses

Les dépenses de l'ODM couvrent quatre catégories:

- Frais de transfert: près de 80% de l'ensemble des dépenses ont trait aux dépenses liées à l'aide accordée aux requérants d'asile, aux admis provisoires et aux réfugiés en lien avec les frais d'exécution des renvois, l'aide au retour, les mesures d'intégration des étrangers et les frais liés à la coopération internationale dans le domaine migratoire.
- Frais de personnel: près de 12% de l'ensemble des dépenses ont trait à la rétribution du personnel, y c. les cotisations aux assurances sociales pour toutes les catégories de personnes ainsi qu'aux autres dépenses relatives aux mesures de formation et de formation continue.
- Charges matérielles: près de 7% du total des dépenses relève des frais d'exploitation des centres d'enregistrement et de procédure ainsi que de coûts liés à l'informatique, au conseil et à d'autres charges d'exploitation.
- Dépenses d'investissement: env. 1% de l'ensemble des dépenses concernent des investissements liés à des applications informatiques spécialisées.

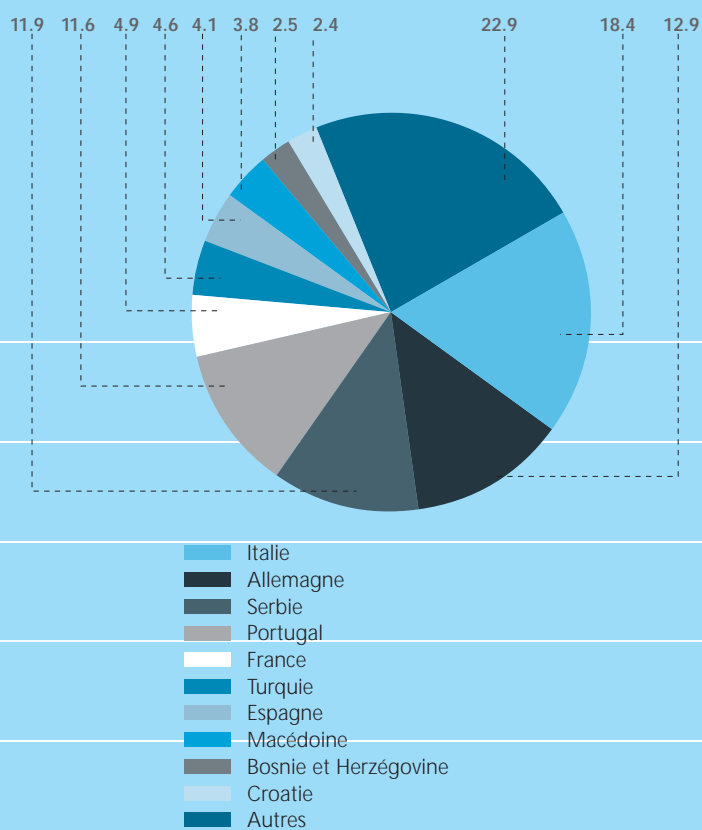
Le recul des effectifs du personnel dans le domaine de l'asile ainsi que la stabilité de l'afflux des demandes d'asile (environ 10 500 demandes d'asile) ont entraîné un recul continu des frais de transfert. Lors de l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'asile en 2008, les effets transitoires liés au passage de l'ancien au nouveau système de financement ont entraîné des coûts supplémentaires uniques. L'impact bénéfique de la révision de la loi sur l'asile sur le financement commencera à porter ses fruits à partir de 2009.

**Evolution des dépenses de l'ODM affectant le financement**  
(compte d'Etat 03-07, crédit de paiement 2008, plan financier 09-11)

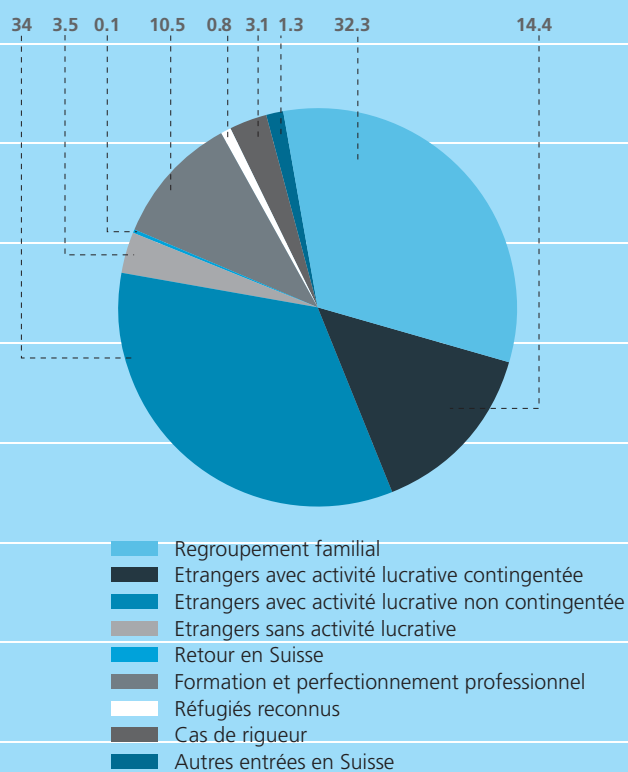


# Annexe 2

**Top 10 par nationalité** Les dix nationalités les plus nombreuses  
(en %, effectifs au 31 décembre 2007)

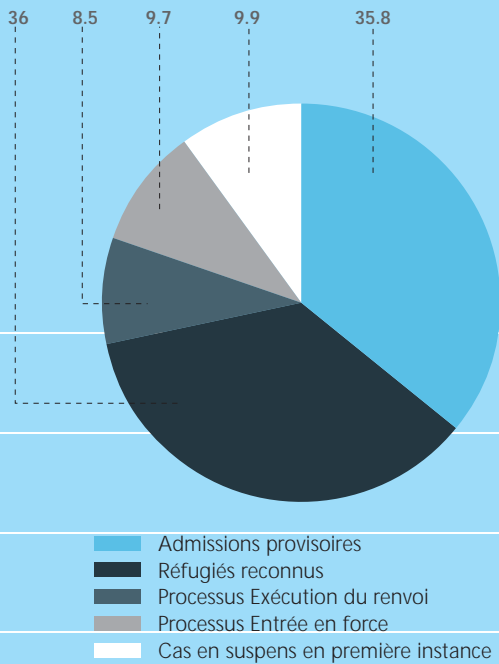


**Entrées en Suisse par motif d'immigration, année 2007 (en %)**

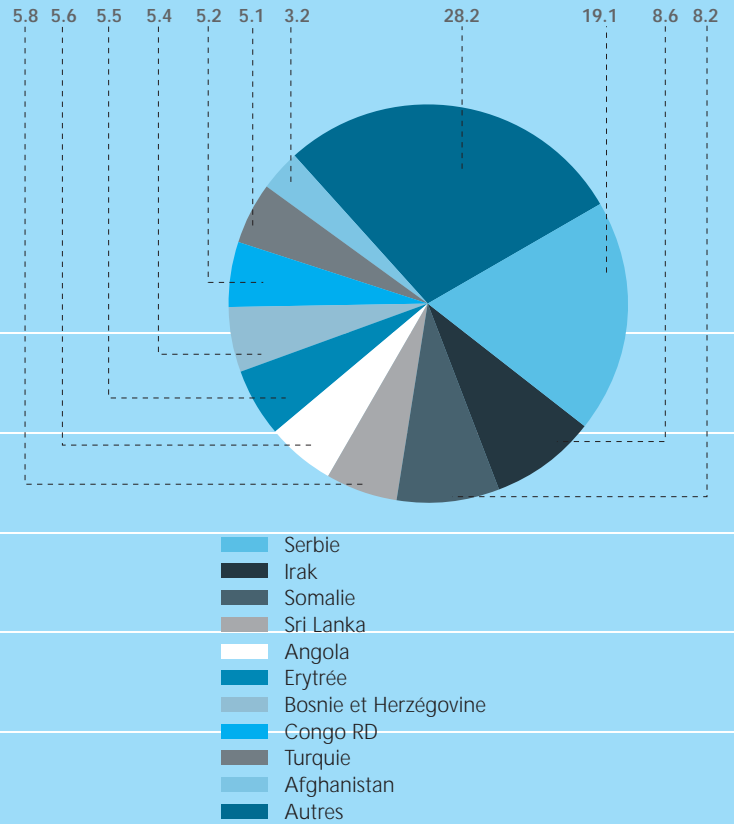


# Annexe 3

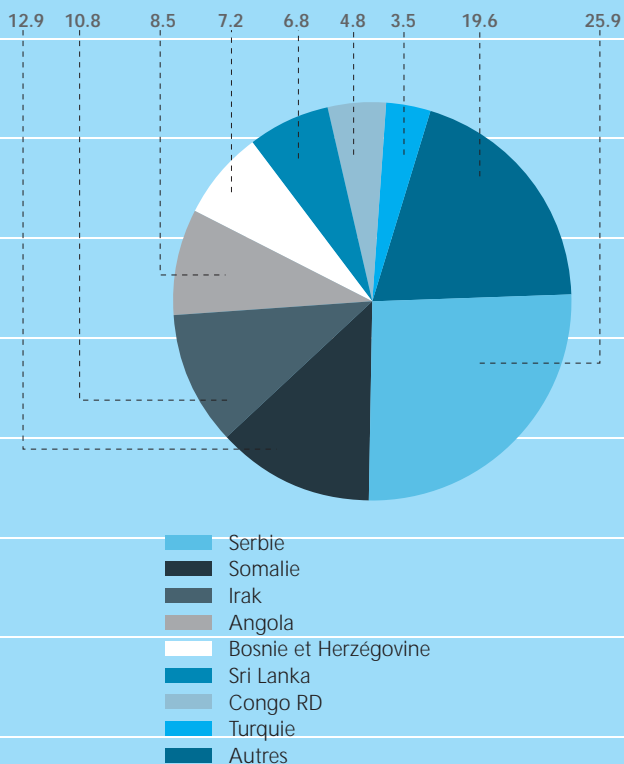
**Personnes relevant du domaine de l'asile par statuts** (en %, effectifs au 31 décembre 2007)



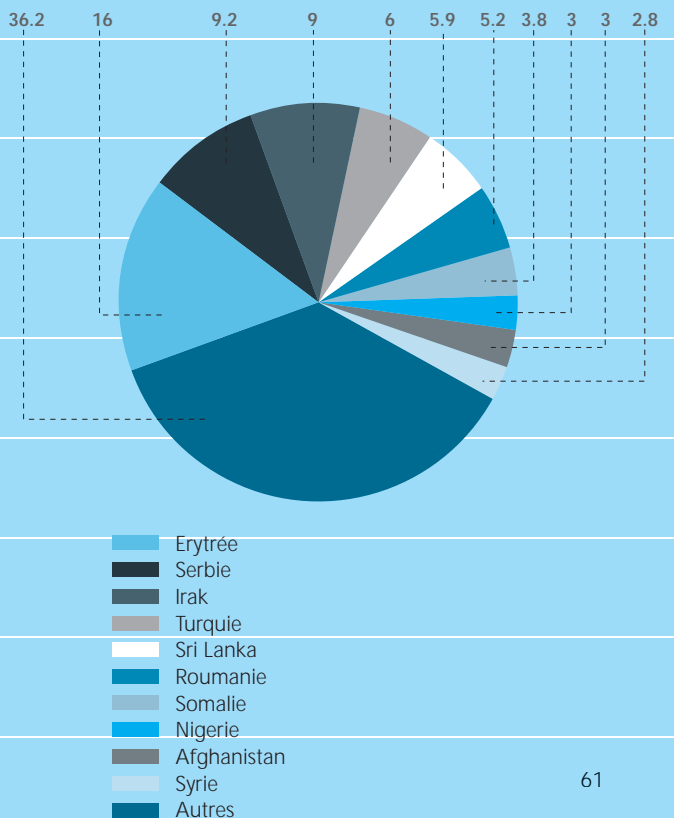
**Personnes dans le processus «Asile en Suisse» par nations** (en %, effectifs au 31 décembre 2007)



**Admissions provisoires par nations** (en %, effectifs au 31 décembre 2007)

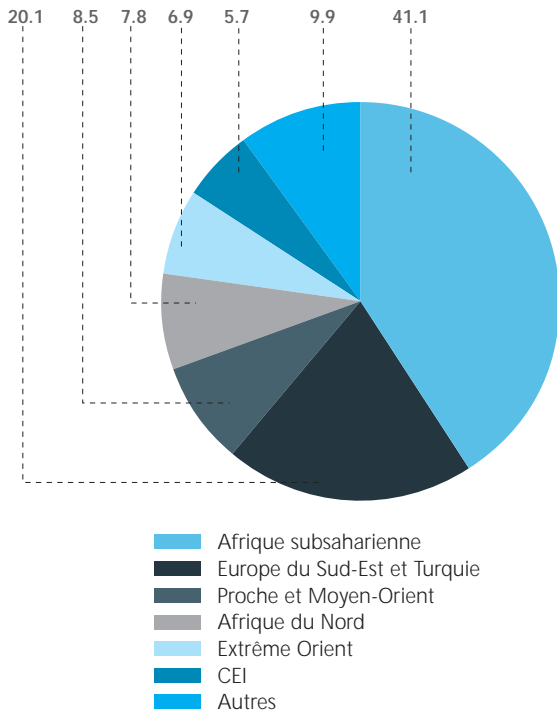


**Demandes d'asile par nations, année 2007 (en %)**



# Annexe 3

## Personnes dans le processus Exécution du renvoi, par régions (en %, effectifs au 31 décembre 2007)



### Afrique subsaharienne

Total Afrique sans l'Afrique du Nord

### Afrique du Nord

Afrique sans le Sud du Sahara: Egypte, Algérie, Libye, Maroc, Tunisie, Sahara occidental

### Proche et Moyen-Orient

Afghanistan, Bahreïn, Irak, Iran, Yémen, Yémen (Rép. pop. et dém.), Qatar, Koweït, Oman, Arabie saoudite, Emirats arabes unis, Israël, Jordanie, Liban, Syrie

### CEI

CEI Asie centrale: Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Tadjikistan, Turkménistan, Ousbékistan et CEI Europe: Bélarus, Moldavi, Russie, Ukraine

### Extrême-Orient

Asie sans le Proche-Orient ni le Moyen-Orient et sans la CEI Asie centrale

### Europe du Sud-est et Turquie

Albanie, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Macédoine (ex-République de Yougoslavie), Monténégro, Roumanie, Serbie, Turquie

## Demandes d'asile annuelles, de 1994 à 2007

