



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 2008

## Impressum

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

**Conception  
et rédaction:** 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 2009

### Copyrights photos

- © Michael Sieber: Cover page, pages 12, 14, 17, 34–35, 39, 43
- © Christoph Engeli: pages 24, 26–27, 28, 33
- © Büttener und Devènes/Pixsil: page 6
- © BFM: pages 3, 23, 37, 44
- © Atelier migration, BFM: page 8–11
- © Conseil de l'Union européenne: page 31



L'immigration en Suisse, ainsi que l'intégration des migrants qui y est associée, restera un thème central de la politique suisse même après la votation sur la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes et son extension à la Roumanie et à la Bulgarie. Les confrontations politiques se poursuivront entre ceux qui estiment que l'immigration a déjà atteint une limite critique et ceux qui pensent que l'immigration doit s'orienter en fonction des besoins de l'économie et de la stabilisation des institutions sociales.

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. L'environnement d'une part de la population indigène, 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-t-ils exprimé leurs craintes. Au cours des dernières décennies, les Suisses ont régulièrement été appelés à voter sur des thèmes liés à l'immigration. Ces votations ont été l'occasion pour les Suisses de manifester leur soutien à la politique du Conseil fédéral en matière de migration. Celle-ci vise une immigration contrôlée, une bonne intégration dans la société et sur le marché de l'emploi ainsi qu'une lutte systématique contre les abus.

Ces dernières années, le domaine migratoire a aussi connu de nombreux changements impliquant directement l'Office fédéral des migrations (ODM), comme l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne (UE) et la participation de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin, la révision de la loi sur l'asile (LAsi) et l'adoption de la loi sur les étrangers (LEtr). Divers rapports ont été rédigés, notamment le rapport sur l'intégration et le rapport sur la naturalisation. L'Office fédéral des migrations a également été 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.

Ce second rapport de l'Office fédéral des migrations s'adresse tant aux scientifiques et aux politiques qu'aux milieux chargés de l'application des prescriptions. Il vise à mettre en lumière les principaux champs d'activité de l'office et les grands axes de son travail en 2008, ainsi qu'à les situer dans leur contexte historique national et international, en fournissant des données statistiques essentielles. Ces prochaines années également, des rapports sur la migration seront élaborés 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. Presser'. The signature is fluid and cursive, with a long, sweeping underline.

# Table des matières

<b>Editorial</b>	<b>3</b>
<b>A Vue d'ensemble</b>	<b>6</b>
<b>B Histoire de la migration en Suisse</b>	<b>8</b>
1. Aperçu	8
2. Historique	8
3. Constats	11
<b>C Migration 2008</b>	<b>12</b>
1. Immigration et population étrangère	13
2. Activité lucrative	13
3. Visas	16
4. Chiffres-clés du domaine de l'asile	16
5. Règlement des cas de rigueur	20
6. Naturalisations	21
7. Emigration	22
8. Aide au retour et prévention de la migration irrégulière	22
9. Mesures de contrainte	25
10. Rapatriements par voie aérienne	26
11. Mesures d'éloignement	26
12. Accords de réadmission et accords sur les visas	27

<b>D</b>	<b>Domaines choisis</b>	<b>28</b>
1.	Plan d'action « Procédure d'asile »	29
2.	Actuelle révision partielle de la loi sur l'asile	30
3.	Application de Schengen	31
4.	Application de Dublin	32
5.	La politique d'intégration comme tâche fédérale importante	34
6.	Partenariats migratoires	36
7.	«Protection in the Region»	37
8.	Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie	38
9.	Projets de recherche: Etat fin 2008	41
10.	Introduction de SYMIC	42
<b>E</b>	<b>Annexe 1</b>	<b>44</b>
1.	L'Office fédéral des migrations	45
2.	Organisation	45
	<b>Annexe 2</b>	<b>48</b>
	<b>Annexe 3</b>	<b>49</b>





# Vue d'ensemble

**L'Office fédéral des migrations a vécu une année 2008 riche en événements. De nouvelles tendances et évolutions ont vu le jour dans le domaine de la migration, requérant une grande flexibilité et l'adoption rapide de mesures. Voici un bref aperçu des principales tâches que l'office a accomplies en 2008.**

L'Office fédéral des migrations a réagi à la forte augmentation du nombre de demandes d'asile au cours de la seconde moitié de l'année 2008 en adoptant le plan d'action « Procédure d'asile ». Ce paquet de mesures visait avant tout à augmenter la productivité au niveau de la procédure d'asile. Il prévoyait également de développer le plus rapidement possible les capacités d'hébergement en collaboration avec les cantons.

Suite aux travaux préparatoires de l'office et pour répondre à différentes évolutions enregistrées dans le domaine de l'asile, le Conseil fédéral a décidé, fin 2008, d'envoyer en consultation des modifications ponctuelles de la loi sur les étrangers.

L'Office fédéral des migrations a été fortement sollicité par la mise en œuvre opérationnelle de Schengen et de Dublin, le 12 décembre 2008. D'importants efforts ont été nécessaires, notamment pour assurer le bon fonctionnement des systèmes informatiques dans les délais.

En matière d'intégration, la majorité des 45 mesures qui avaient été décidées par le Conseil fédéral en août 2007 ont été appliquées. Ces mesures portent sur différents domaines, à savoir l'apprentissage des langues, la formation, l'emploi, la sécurité sociale et l'intégration sociale dans les zones d'habitation.

Grâce à l'instrument des « partenariats migratoires », l'Office fédéral des migrations est parvenu à intensifier le dialogue avec différents pays de provenance des migrants. Ces partenariats ont permis de trouver des solutions communes, profitables aussi bien à la Suisse qu'aux pays de provenance.

Des programmes pour la protection des réfugiés dans les pays de premier accueil et dans les pays de transit (« Protection in the Region ») ont été reconduits et développés en 2008. Dans ce cadre, l'office travaille en étroite coopération avec le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

Début 2008, les négociations engagées sous l'égide de l'Office fédéral des migrations avec l'UE pour l'extension de la libre

circulation des personnes à la Roumanie et à la Bulgarie se sont achevées.

L'année 2008 a également vu la publication par l'Office fédéral des migrations de deux études. L'une porte sur la diaspora sri lankaise en Suisse et l'autre sur les facteurs de réussite en matière d'intégration au marché du travail à l'échelle cantonale. Enfin, le remplacement coûteux et longuement préparé des anciens systèmes RCE-3 (Registre central des étrangers) et AUPER 2 (Système d'enregistrement automatisé de personnes) par le nouveau système SYMIC (Système d'information central sur la migration) a été effectué en mars 2008.

Les chiffres-clés du domaine de la migration en 2008 se présentent comme suit :

- A la fin de l'année 2008, la population résidente permanente de nationalité étrangère comptait 1 638 949 personnes, dont 1 026 495 provenaient des Etats membres de l'UE-27/AELE.
- 113 235 ressortissants d'Etats membres de l'UE-27/AELE ont immigré en Suisse. Près de 60 % d'entre eux afin d'y exercer une activité lucrative.
- L'an passé, la Suisse a délivré 638 896 visas et en a refusé 25 597.
- 16 606 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse. Les principaux pays de provenance ont été l'Erythrée, la Somalie, l'Irak, la Serbie, le Kosovo, le Sri Lanka et le Nigéria.
- Sur les 11 062 requérants dont la demande a été traitée en première instance en 2008, 2 261 ont obtenu l'asile. Cela représente un taux de reconnaissance de 23 %.
- 45 305 personnes ont obtenu la nationalité suisse. Les personnes naturalisées provenaient notamment du Kosovo, d'Italie, d'Allemagne et de Turquie.
- 991 personnes ont quitté le territoire en bénéficiant de l'aide au retour de la Confédération.
- 2 544 mises en détention ont été ordonnées afin d'assurer le départ d'étrangers tenus de quitter la Suisse. Dans 83 % des cas, la détention a permis l'exécution du renvoi.
- 4 928 personnes ont quitté la Suisse par la voie aérienne sous la surveillance des autorités. 45,5 % de ces départs contrôlés concernaient des personnes soumises à la loi sur l'asile, les 54,5 % restants relevant du droit des étrangers.
- En 2008, l'office a prononcé 6 135 interdictions d'entrée.



# 1. Aperçu

Les chiffres parlent d'eux-mêmes :

- Depuis la Seconde Guerre mondiale, environ deux millions de personnes ont immigré en Suisse ou y vivent en tant que descendants d'un immigré.
- Fin 2008, plus de 1,6 million d'étrangers vivaient en Suisse.
- Une personne active sur quatre en Suisse possède un passeport étranger.
- Avec plus de 21 % 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 les migrants dans les pays d'immigration traditionnels que sont les USA, le Canada et l'Australie.
- Un Suisse sur dix vit à l'étranger.

# 2. Historique

Jusqu'au début du XIXe 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 XIXe 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

## Les Huguenots



Dès la seconde partie du XVIe siècle, les protestants – ou huguenots – sont persécutés et chassés de France. La révocation, en 1685, de l'Édit de Nantes qui accordait aux protestants la libre pratique de leur culte, marque le début d'un exil massif des huguenots. Des dizaines de milliers d'entre eux sont accueillis et secourus dans les cantons protestants, même si beaucoup seront contraints de reprendre leur route par la suite.

## Les révolutions de 1848/49



En 1848, la Suisse se dote d'une Constitution moderne qui fait d'elle un État fédératif. Si les libéraux de l'Europe entière applaudissent, les gouvernements conservateurs voient d'un mauvais œil l'aboutissement de ce petit État libéral. Entre 1848 et 1849, les mouvements révolutionnaires se multiplient en Europe, mais ils sont mis en échec et leurs dirigeants exilés. Près de 12 000 réfugiés politiques trouveront ainsi protection en Suisse, sous le regard désapprobateur des États voisins.

## Artisans et créateurs d'entreprises



Après la crise de 1840, les compagnons allemands se déplacent de ville en ville en quête de travail. C'est ainsi que, dans leur périple, les Souabes font étape en Suisse. La seconde moitié du XIXe siècle est marquée par la création, par des pionniers étrangers, de nombreuses entreprises emblématiques, telles que Nestlé, Bally ou encore Ciba.

## L'armée de Bourbaki



En 1871, la guerre franco-allemande se termine par la défaite de la France face aux États allemands. En l'espace de 48 heures, 87 000 soldats fuyant l'armée française de l'Est – dite de Bourbaki – se réfugient dans les Verrières (Jura neuchâtelois). En proie au froid, en loques et blessés pour certains, les hommes sont désarmés puis hébergés dans 200 communes de Suisse avec leurs 12 000 chevaux. L'internement de l'Armée de Bourbaki constitue le premier grand défi de la Croix-Rouge. Dans la seule ville de Soleure, qui compte à l'époque 7 000 habitants, 2 600 soldats seront hébergés. Ils quitteront la Suisse six semaines plus tard. À Lucerne, le Panorama Bourbaki d'Edouard Castres, long de 112 mètres

# Histoire de la migration en Suisse



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.

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 intégra-

tion 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 pour 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

### Socialistes, anarchistes et communistes



À l'aube du XXe siècle apparaît en Suisse un nouveau type de réfugiés: ils se battent contre l'ordre social établi et contre le capitalisme. Ils, se sont des socialistes, des communistes et des anarchistes. Karl Marx, Friedrich Engels et Michel Bakounine poursuivront leur combat pendant leur exil en Suisse. Si les «révolutionnaires» ne sont pas privés de leur liberté d'expression en terre helvétique, les anarchistes, dont certains sont expulsés, se voient bientôt interdire toute forme de propagande.

### L'essor économique



Entre 1895 et 1914, la Suisse connaît un formidable essor économique, auquel correspond un afflux croissant d'immigrants. Pour la construction des tunnels ferroviaires du Gothard, du Simplon et du Lötschberg, mais aussi de routes et de barrages, on fait appel à la main d'œuvre étrangère, essentiellement italienne.

### Tourisme et arrivée en Suisse d'étudiantes



Dans la seconde moitié du XIXe siècle, la Suisse devient une destination très prisée des touristes britanniques, allemands, français et américains, qui défilent sur le pays à la conquête des sommets, d'abord équipés de cordes et de crampons, puis par le rail. Au tournant du XXe siècle, les universités suisses attirent de nombreuses étudiantes russes qui viennent y poursuivre des études de médecine, cette voie leur étant fermée dans leur pays.

### Première Guerre mondiale



Lorsque éclate la Première Guerre mondiale, les étrangers en âge d'être appelés sous les drapeaux partent à la guerre. Pendant les années de guerre, ce sont surtout des réfugiés militaires qui cherchent protection en Suisse, mais le pays recueillera également nombre de malades et de blessés de guerre. Aux yeux des civils et des autorités, les «bolchevistes» apparaissent désormais comme une nouvelle menace pour la Suisse. D'où l'expulsion en 1918 de l'Allemand Willi Münzenberg, chef des Jeunesses socialistes.

1895

1914

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 des Balkans occidentaux, 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

16 000 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. De nouveaux termes apparaissent, notamment « pression migratoire », « migration illégale », « réfugiés économiques », « lutte contre les abus » mais aussi « protection des vrais réfugiés » et « intégration ». D'une part, cette évolution entraîne, sur le plan de la politique d'asile, l'adoption de nouvelles mesures telles que le durcissement de la loi sur l'asile, 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.

#### Anti-fascistes



Lorsque Mussolini accède au pouvoir, nombre de ses opposants politiques se réfugient en Suisse. Beaucoup pourrissent de là leur route vers Paris. Mais la présence d'anti-fascistes italiens ne facilite pas les relations du gouvernement suisse avec l'Italie.

#### National-socialisme et Seconde Guerre mondiale



A l'époque du national-socialisme, la Suisse se pose en pays, non pas d'accueil mais de transit des réfugiés. Le chef de la Police fédérale des étrangers met alors en garde contre une « judaïsation » de la Suisse. C'est ainsi que les négociations menées avec l'Allemagne conduisent à l'épousage du « sang » dans le passeport des Juifs allemands. Puis, en été 1942, les autorités suisses ordonnent la fermeture des frontières, alors même qu'elles sont informées des déportations et de l'extermination de Juifs. Plus de 24 000 personnes se verront refouler aux frontières pendant la Seconde Guerre mondiale. Les chiffres ne précisent pas la proportion de réfugiés juifs éprouvés ou reboués : elle est sans doute importante. Dans le même temps, quelque 51 000 réfugiés civils sont recueillis.

#### L'essor conjoncturel



Dans les années 1950 et 1960, la Suisse connaît un grand essor conjoncturel. Face à la pénurie de main-d'œuvre, les entrepreneurs recrutent dans les pays limitrophes, et notamment en Italie, des ouvriers qui travailleront essentiellement dans les secteurs du bâtiment, de l'industrie, de l'agriculture et du nettoyage. Craignant une « emprise étrangère », certains milieux se mobilisent pour imposer une réduction massive de la population étrangère.

#### L'insurrection hongroise



En 1956, l'insurrection hongroise est écrasée par l'armée soviétique : près de 14 000 Hongrois se réfugient en Suisse. À la faveur d'un mouvement de solidarité, ceux-ci se voient reconnaître sans formalité la qualité de réfugiés politiques.

#### Tibétains



1960 marque l'arrivée en Suisse des premiers réfugiés tibétains et un millier d'autres les rejoindront plus tard. Ils sont accueillis en Suisse les bras ouverts.

1922

1933

1950

1956

1960

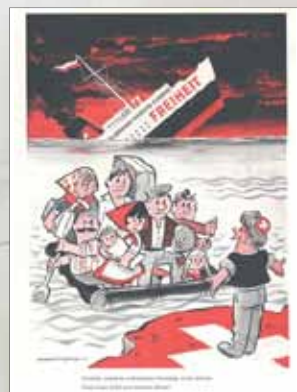


### 3. Constats

Cette rétrospective suffit à mettre en lumière les aspects essentiels de l'histoire de la migration en Suisse. Ils 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. Les voici résumés 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 donc 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 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 « peur d'une surpopulation étrangère ».
- 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, la résolution des questions en lien avec la sécurité et l'encouragement de l'intégration correspondent 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.

#### Le Printemps de Prague – Tchèques et Slovaques



Lorsque les forces du Pacte de Varsovie marchent sur Prague en 1968, quelque 11 000 Tchèques et Slovaques s'exilent en Suisse, où ils sont accueillis en amis et sans formalités par le peuple et les autorités.

#### Chiliens



Au lendemain du coup d'état militaire à Santiago en 1973, 1600 Chiliens sont accueillis en Suisse, un chiffre qui dépasse nettement celui initialement prévu par le Conseil fédéral.

#### Les boat-people



Entre 1975 et 1995, les conflits d'Indochine ont jeté près de trois millions de personnes sur les routes de l'exil : beaucoup ont fui par la mer. En 1979, la Suisse organise un pont aérien, évacuant des milliers de réfugiés qui trouvent dans notre pays un havre de paix. Lorsqu'il prend conscience de la dimension du drame vécu par les populations du Sud-est asiatique, le peuple suisse fait preuve d'une exceptionnelle solidarité.

#### Requérants d'asile venus des quatre coins du monde



Dès le début des années 1980, la Suisse assiste à une forte progression des demandes d'asile. Suite aux conflits qui dévastent la Bosnie et Herzégovine et le Kosovo, des milliers de personnes prennent le chemin de la Suisse, où nombre d'entre eux ont des parents ou des amis. En 1999, le nombre de demandeurs d'asile atteint un pic à près de 46 000, avec une forte majorité d'Albanais du Kosovo. Ce chiffre a sensiblement reculé depuis.

#### Politique des deux/trois cercles



Maintes fois soulevée, la question de savoir dans quels pays recruter le surplus de main-d'œuvre nécessaire reste d'actualité. Le modèle retenu aujourd'hui est celui dit « des deux cercles », le premier cercle regroupant les pays membres de l'UE et de l'AELE, le second tous les pays non-membres. Concrètement, ce modèle signifie que les titres de séjour accordés aux ressortissants de l'UE et de l'AELE sont délivrés en application de l'accord sur la libre circulation des personnes, alors que l'immigration extra-européenne (hors UE/AELE) est limitée aux travailleurs qualifiés.

1968

1973

1979

1980

1990



# Migration 2008



# 1. Immigration et population étrangère

A la fin du mois de décembre 2008, la population résidente permanente de nationalité étrangère comptait 1 638 949 personnes.<sup>1</sup> Sur l'ensemble de la population résidente permanente, soit 7 669 074 habitants, cela représentait 21,4 %.

1 026 495 résidents permanents sont des ressortissants de l'UE-27/AELE, 612 454 proviennent d'autres pays. Les ressortissants de l'UE-27/AELE ont vu leur nombre augmenter de 6,8 % (+ 65 710) par rapport à 2007. Le nombre de ressortissants d'autres pays a progressé de 0,4 % (+ 2 274).

L'Italie arrive en tête du classement par nationalité avec 290 020 personnes (17,7 %). Viennent ensuite l'Allemagne avec 233 352 personnes (14,2 %), le Portugal avec 196 168 personnes (12,0 %), la Serbie avec 179 996 personnes (11,0 %) et la France avec 85 596 personnes (5,2 %).

En 2008, la plus grande croissance concerne les ressortissants allemands (+ 31 463), ils sont suivis des Portugais (+ 13 844) et des Français (+ 8 163). La plus forte diminution des effectifs concerne les ressortissants serbes (- 7 369) devant les ressortissants bosniens (- 1 793) et les ressortissants croates (- 1 719).

# 2. Activité lucrative

En Suisse, l'admission de la main-d'œuvre étrangère est régie par un système binaire. Les travailleurs provenant des pays de l'UE/AELE bénéficient des avantages découlant de l'accord sur la libre circulation des personnes. En revanche, seul un nombre limité (contingents) de cadres, spécialistes ou autres travailleurs qualifiés d'autre pays (pays tiers) est admis. L'admission de ressortissants de pays non-membres de l'UE/AELE est possible uniquement lorsqu'aucun ressortissant suisse ni aucune personne provenant de l'UE/AELE n'est disponible.

## Citoyens de l'UE/AELE sur le marché du travail suisse

En 2008, 113 235 personnes provenant des pays de l'UE-27/AELE ont immigré en Suisse.<sup>2</sup> Près de 60 % d'entre elles (67 904) pour y exercer une activité lucrative.

Les ressortissants de l'UE-17/AELE, qui bénéficient de la libre circulation complète ont essentiellement été embauchés dans le secteur des services (72 %). Près de 26 % de la population résidente permanente active de nationalité étrangère provenant de ces pays ont été engagés dans l'industrie et l'artisanat, et environ 2 % dans l'agriculture.

La situation est à peu près la même pour la population résidente permanente originaire de l'UE-8.<sup>3</sup> Près de 65 % des personnes immigrées ont été engagées dans le secteur des services et 18 % dans l'industrie et l'artisanat. Par rapport aux immigrants originaires de l'UE-17/AELE, le nombre de personnes embauchées dans l'agriculture est cependant beaucoup plus élevé (près de 17 %).

<sup>1</sup> Ce chiffre ne tient pas compte des 27 637 fonctionnaires internationaux et des membres de leurs familles, des 53 100 personnes titulaires d'une autorisation de séjour de moins de douze mois et des 40 794 personnes en procédure d'asile.

<sup>2</sup> Population résidente permanente de nationalité étrangère.

<sup>3</sup> Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie.

## Ressortissants d'Etats tiers sur le marché du travail suisse

En ce qui concerne l'admission de travailleurs étrangers, l'année 2008 est caractérisée par une très forte utilisation des contingents d'autorisations de séjour et de travail : 8 830 unités d'autorisations de courte durée (en augmentation d'env. 24 % par rapport à l'année de contingentement 2006–2007) et 4 417 autorisations de séjour (en augmentation d'env. 22 % par rapport à l'année de contingentement 2006–2007) ont été libérées. Parmi les 8 830 autorisations de courte durée mentionnées, il faut noter que plus du tiers (3 200 unités) sont attribuées à des prestataires de services ressortissants de l'UE ou de l'AELE dont le séjour n'est pas régi par l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Confédération suisse et la Communauté européenne ainsi que ses Etats membres (ALCP).<sup>4</sup>

Comme l'année précédente, la demande d'autorisations est restée très élevée dans les branches des services informatiques (2 407 autorisations), de l'industrie chimique et pharmaceutique (880 autorisations), de l'industrie des machines et des appareils électriques (877 autorisations) dans lesquelles une forte pénurie de personnel a été constatée sur le marché du travail suisse ainsi qu'au sein des pays de l'UE et de l'AELE.

*4 Les séjours temporaires de ressortissants de l'UE ou de l'AELE en vue de fournir des services non couverts par des accords spécifiques et qui s'étendent au-delà des 90 jours effectifs par année civile n'entrent pas dans le champ d'application de l'ALCP mais tombent sous le coup des dispositions de la loi sur les étrangers.*

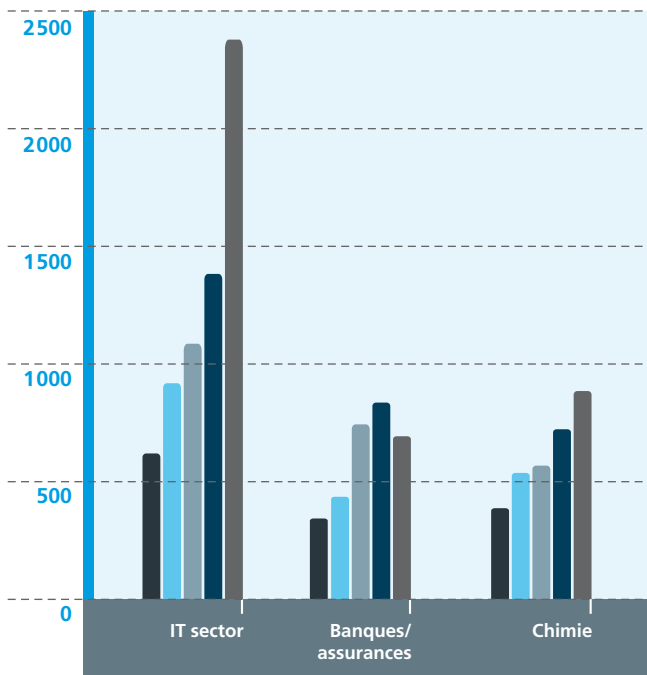
Pour l'essentiel, les informaticiens ressortissants d'Etats tiers admis en Suisse sont des employés de sociétés informatiques étrangères – principalement établies en Inde – développant des systèmes ou logiciels devant être ensuite installés dans notre pays, en particulier auprès d'entreprises multinationales ou d'organisations internationales. Ces informaticiens sont détachés en Suisse le temps de mettre en route les produits développés à l'étranger, mais restent employés par leur société informatique étrangère.

En ce qui concerne les qualifications de la main-d'œuvre provenant d'Etats tiers, les statistiques montrent que quatre personnes admises sur cinq sont titulaires d'un diplôme d'une haute école.

Les données relatives à l'admission en fonction de la nationalité montrent une certaine stabilité par rapport aux années précédentes, avec les ressortissants indiens toujours en première position (2 630 autorisations délivrées surtout en faveur d'informaticiens) suivis par les ressortissants américains, canadiens (1 665 resp. 605 autorisations délivrées en faveur des entreprises actives sur le plan international) et chinois (528 autorisations principalement en faveur des entreprises dans le domaine de la chimie, de l'industrie des machines et des appareils électriques, de cuisiniers de spécialités et médecins MTC).

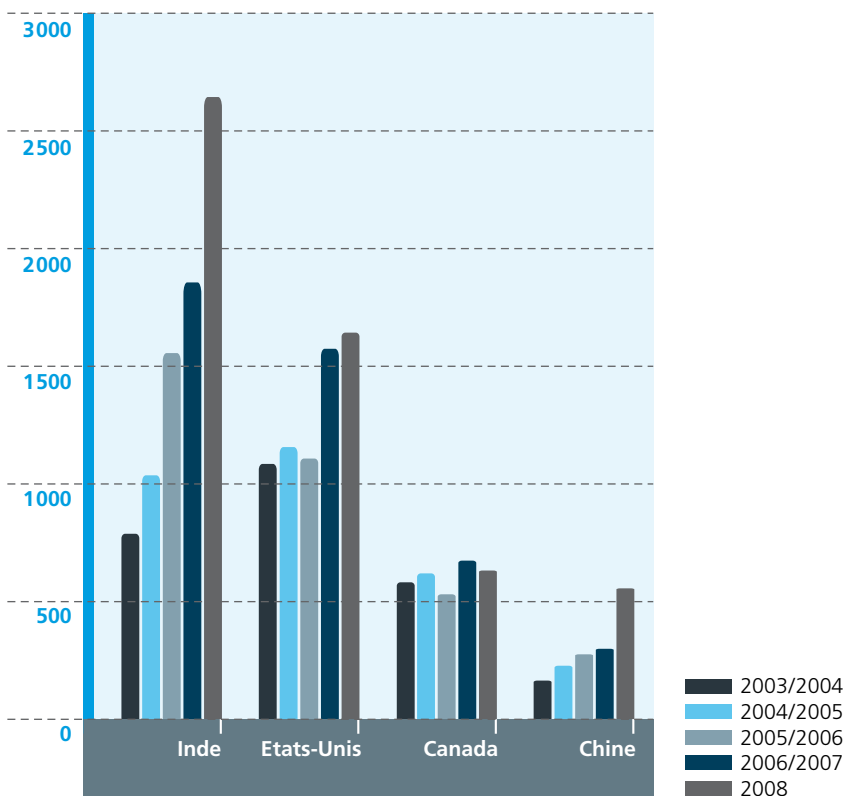
La nette progression de la demande d'autorisations est le reflet de la forte croissance économique des dernières années qui est restée somme toute solide en 2008 dans l'industrie et les services en général alors que dans les secteurs des services financiers, de l'exportation des marchandises et des investissements des signes de ralentissement sont apparus.





La majorité des autorisations ont été délivrées à des ressortissants indiens (2 630), américains (1 665) et canadiens (605). Plus de 2 400 autorisations ont été délivrées à des informaticiens provenant pour l'essentiel d'Inde. Les autres secteurs concernés sont l'industrie chimique et pharmaceutique (880), les services financiers et les services d'assurance (660) ainsi que le conseil en gestion (840, en partie aussi dans le domaine de l'informatique).

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



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

### 3. Visas

La Suisse a délivré 638 896 visas en 2008. Les représentations suisses en Chine sont celles qui en ont délivré le plus (115 616). Elles sont suivies par les représentations en Russie (94 870) et en Inde (92 134).

Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse est un Etat associé à Schengen et fait donc partie intégrante de l'espace Schengen. La mise en application de l'accord d'association à Schengen a conduit à des modifications de la procédure de visas pour les séjours de courte durée. Désormais, pour les séjours d'une durée maximale de trois mois, la Suisse ne délivre plus que des visas Schengen. De plus, les visas Schengen délivrés par d'autres Etats habilite également leur détenteur à entrer en Suisse sans visa. La délivrance de visas est coordonnée entre les Etats Schengen en ce sens qu'ils procèdent à une vérification dans le Système d'information Schengen (SIS) et qu'ils lancent une procédure de consultation entre eux, en grande partie automatisée. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord et jusqu'à la fin de l'année 2008, la Suisse a délivré près de 10 000 visas Schengen.

### 4. Chiffres-clés du domaine de l'asile<sup>5</sup>

#### Situation en Suisse en 2008

Le nombre de requérants d'asile s'est monté à 16 606 en 2008, ce qui représente, en regard de l'année précédente, une augmentation de 53,1 % (+ 5762). Fin décembre 2008, les personnes en procédure d'asile (personnes dont la procédure d'asile est en cours, personnes dont le renvoi est en phase d'exécution et personnes bénéficiant de l'admission provisoire) étaient au nombre de 40 794 ; par rapport à fin 2007, leur effectif a diminué de 268 personnes ou 0,7 %.

En 2008, 11 062 demandes d'asile ont débouché sur une décision de première instance, soit 992 (ou 9,9 %) de plus qu'en 2007. Une décision de non-entrée en matière a été rendue dans 3073 cas, 2261 personnes ont obtenu l'asile, 4483 demandes ont été rejetées et 1245 demandes ont été retirées ou classées.

En 2008, le taux de reconnaissance a atteint 23,0 %. Ce taux élevé montre que les personnes persécutées ou exposées au risque d'être persécutées peuvent compter sur la protection de la Suisse. Par ailleurs, 4327 personnes ont été admises à titre provisoire en 2008. Fin 2008, le nombre des réfugiés reconnus s'est élevé à 23 276.

<sup>5</sup> Le 1<sup>er</sup> mars 2008, l'Office fédéral des migrations a procédé à un changement de système (AUPER à SYMIC) pour son outil statistique (cf. chapitre 10). Les statistiques publiées se fondent désormais sur SYMIC. En raison de ces modifications et de la mise en application de la loi sur les étrangers le 1<sup>er</sup> janvier 2008, les nouveaux chiffres de l'asile de l'Office fédéral des migrations ne sont plus comparables sous tous rapports avec ceux publiés dans le Rapport sur la migration 2007.



En 2008, les principaux pays de provenance des requérants d'asile en Suisse étaient l'Erythrée (2 849 demandes, + 71,5 %), la Somalie (2 014, + 334,1 %), l'Irak (1 440, + 50,6 %), la Serbie (Kosovo compris) (1 301, + 26,3 %), le Sri Lanka (1 262, + 98,4 %), le Nigéria (988, + 202,1 %), la Turquie (519, - 15,7 %), la Géorgie (481, + 117,6 %), l'Afghanistan (405, + 25,8 %) et l'Iran (393, + 70,1 %).

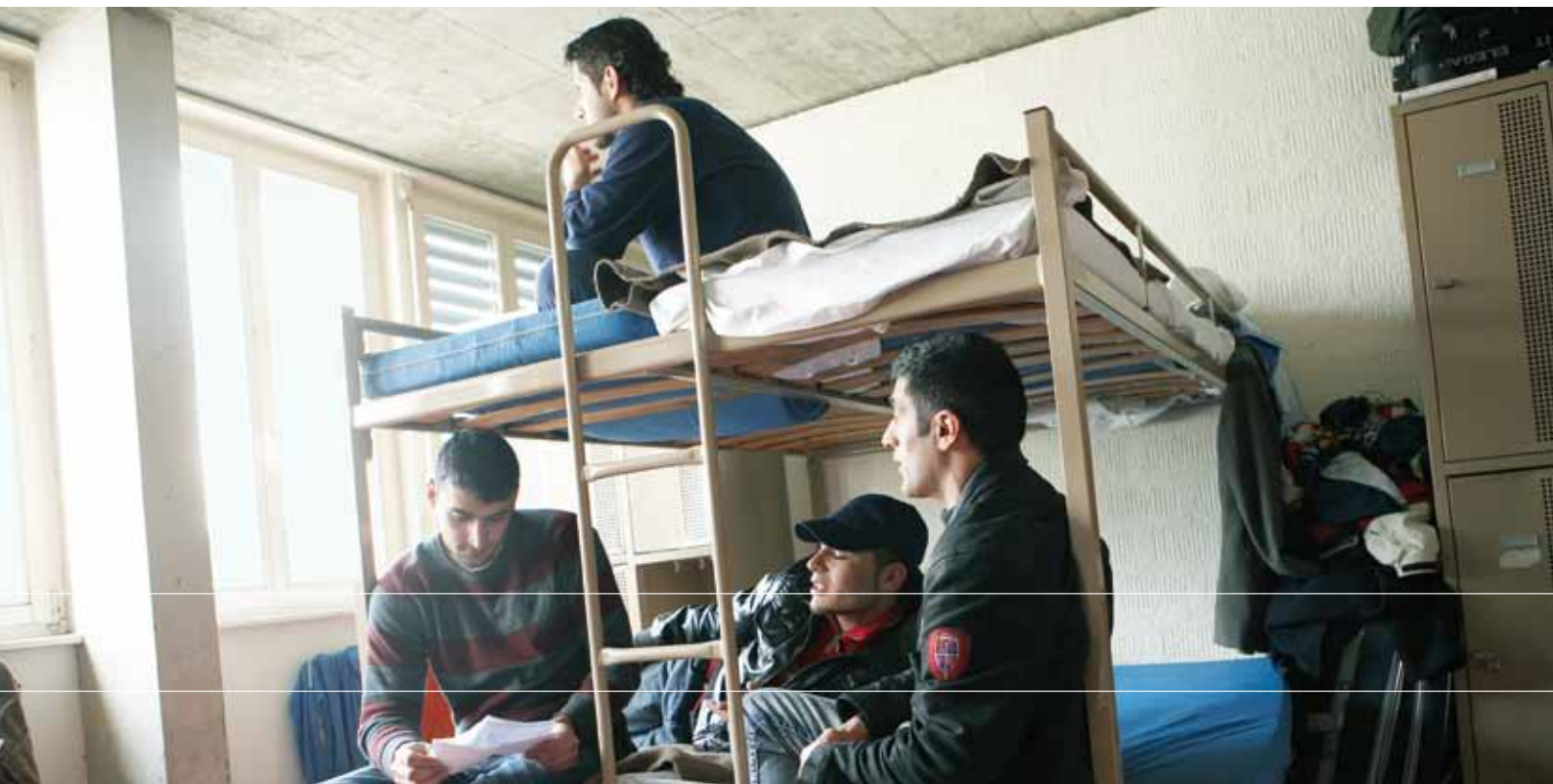
Les plus fortes baisses du nombre de demandes d'asile par rapport à 2007 ont été enregistrées dans les catégories suivantes : Roumanie (- 516 demandes, - 95,7 %), Turquie (- 97, - 15,7 %), Bulgarie (- 91, - 90,1 %), Cameroun (- 70, - 50,0 %) et Ethiopie (- 41, - 15,1 %).

L'augmentation du nombre de demandes d'asile déposées en Suisse est due notamment aux raisons suivantes :

— Le nombre de migrants provenant d'Afrique qui débarquent sur l'île de Lampedusa (Italie) via la Lybie est passé de 11 700 en 2007 à 30 700 en 2008. Une partie de ces personnes a poursuivi sa route jusqu'en Suisse et dans d'autres pays d'Europe occidentale et d'Europe du Nord.

— En raison de l'intensification du conflit au Sri Lanka, le nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants sri lankais a doublé par rapport à 2007 (1 262 demandes).

— La modification de la pratique de la Suède en matière d'admission de requérants irakiens a eu des répercussions sur la Suisse (même si elles n'ont pas été aussi importantes que dans d'autres pays). Le nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants irakiens est passé de 956 à 1 440 en 2008.



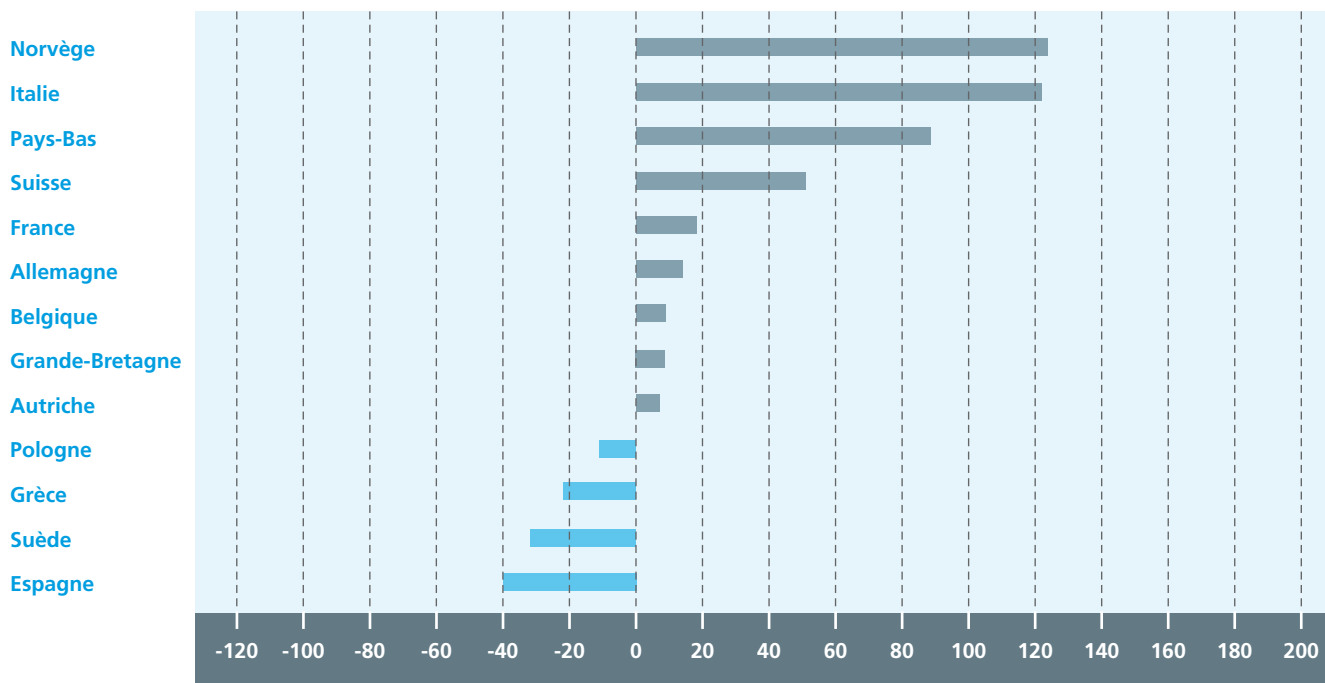
### Tendances européennes

Dans les Etats membres de l'UE et de l'AELE (la Suisse comprise), environ 270 000 demandes d'asile ont été déposées en 2008, représentant une augmentation de près de 10 % par rapport à 2007. A l'échelle européenne, le nombre de demandes d'asile a donc légèrement augmenté pour la deuxième fois consécutive. Par rapport à 2001 et 2002, le nombre de demandes d'asile reste bas. A l'époque, plus de 450 000 personnes par an avaient demandé l'asile en Europe. Autour de 6,1 % des demandes d'asile présentées en Europe en 2008 ont été attribuées à la Suisse. En 2007, elles s'élevaient à 4,4 %.

### Principaux pays de destination

En 2008, les pays européens les plus prisés par les requérants d'asile ont été la France (41 500 demandes), l'Italie (31 100), la Grande-Bretagne (30 500), la Suède (24 400), l'Allemagne (22 100), la Grèce (19 800), la Suisse (16 606), la Norvège (14 400), les Pays-Bas (13 400), l'Autriche (12 800) et la Belgique (12 100).

### Evolution dans les principaux pays de destination européens (en %)



Dans ces pays, la situation a évolué de diverses manières. C'est la Norvège qui a enregistré la plus forte hausse du nombre de demandes d'asile. De 6500 en 2007 à 14400 en 2008, il a effectivement plus que doublé. La Norvège a particulièrement été touchée par le durcissement de la pratique de la Suède en matière d'asile vis-à-vis des Irakiens. En effet, cette dernière a décidé d'ajuster sa pratique, jusqu'à présent libérale, sur celles des autres pays européens et a donc perdu en attractivité pour les requérants d'asile. Cette décision a conduit une partie des requérants d'asile à poursuivre leur migration vers la Norvège. Les Pays-Bas ont également enregistré une hausse significative. Le nombre de demandes y est passé de 7100 en 2007 à 13400 en 2008. Cette augmentation est due en particulier à la modification de la politique de la Suède en matière d'admission de requérants d'asile irakiens et à un doublement du nombre de requérants somaliens.

La forte réduction du nombre de demandes d'asile déposées en Suède (- 32,7 %) est liée à l'ajustement, mentionné ci-dessus, de la pratique de ce pays à l'égard des requérants d'asile irakiens. De plus, la Suède a conclu un accord de réadmission avec l'Irak, lequel a pu être appliqué à de nombreuses reprises. Ces mesures ont fait reculer le nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants irakiens de 18600 à 6100.

### **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 2008, avec près de 32 200 demandes d'asile. En Suisse, 1440 ressortissants irakiens ont demandé l'asile (environ 4,5 % de l'ensemble des requérants irakiens en Europe). La pression migratoire dans les pays voisins de l'Irak, notamment en Syrie, reste élevée, tout comme la tendance des migrants à poursuivre leur route en direction de l'Europe. L'Irak est suivi par la Somalie avec près de 20 400 demandes d'asile. La situation dans ce pays a continué à se détériorer au cours de l'année sous revue. La pression migratoire reste donc élevée. 2014 ressortissants somaliens ont demandé l'asile en Suisse (environ 9,9 % de l'ensemble des requérants somaliens en Europe).

La Russie arrive en troisième position avec 19 500 demandes d'asile. La plupart de ces requérants appartiennent à l'ethnie tchétchène. 208 ressortissants russes ont demandé l'asile en Suisse en 2008 (soit 1,1 % de l'ensemble des requérants russes en Europe).

## 5. Règlement des cas de rigueur

En 2008, 845 requérants d'asile (800 en 2007) ont obtenu, sur demande d'un canton, une autorisation de séjour en vertu de l'article 14, alinéa 2, de la loi sur l'asile. Cet article prévoit qu'un canton peut, sous réserve de l'approbation de l'Office fédéral des migrations, octroyer une autorisation de séjour à un requérant d'asile qui séjourne en Suisse depuis au moins cinq ans et qui constitue un cas de rigueur en raison de son intégration poussée.

En 2008, 3 132 personnes admises à titre provisoire (3 395 en 2007) ont obtenu une autorisation de séjour conformément à l'article 84, alinéa 5, de la loi sur les étrangers. Cet article prévoit qu'après un séjour de plus de cinq ans en Suisse, il convient d'examiner de manière approfondie la présence d'un cas de rigueur. Avec l'accord de l'Office fédéral des migrations, les cantons ont la possibilité de délivrer une autorisation de séjour à ces personnes.

Entre septembre 2001 et fin 2008, 1 262 personnes qui séjournaient en Suisse sans titre de séjour relevant du droit des étrangers (sans-papiers) ont obtenu une autorisation de séjour en vertu de l'article 30, alinéa 1, lettre b, de la loi sur les étrangers. Cet article prévoit en effet la possibilité de délivrer une autorisation de séjour dans un cas individuel d'une extrême gravité.



## 6. Naturalisations

Le nombre de naturalisations a fortement augmenté ces dernières années : si 19 887 demandes étaient enregistrées au niveau de la Confédération en 1999, ce chiffre est passé à plus de 30 000 (32 318) en 2004 et à 34 965<sup>6</sup> en 2008, établissant un nouveau record.

45 305 personnes ont obtenu la citoyenneté suisse en 2008, soit 263 de plus qu'en 2007. 35 683 personnes l'ont obtenu par la procédure ordinaire, 9 425 personnes ont bénéficié de la naturalisation facilitée. 197 personnes ont été réintégrées.

Comme les années précédentes, les requérants provenaient essentiellement du Kosovo, d'Italie, d'Allemagne et de Turquie.

La forte augmentation de demandes enregistrées au cours des dernières années a plusieurs causes :

- Plus de 700 000 étrangers vivant en Suisse satisfont actuellement à la condition de résidence de 12 ans requise pour une procédure de naturalisation ordinaire et peuvent par conséquent déposer une demande.
- Les coûts de la naturalisation ordinaire ont fortement baissé en raison de l'introduction, le 1<sup>er</sup> janvier 2006, du principe des émoluments limités à la couverture des frais pour la procédure de naturalisation.

— Depuis le 28 août 2007, les ressortissants allemands peuvent accéder à la nationalité d'un autre Etat de l'UE ou de la Suisse sans perdre leur nationalité d'origine. Par conséquent, le nombre de ressortissants allemands déposant une demande de naturalisation en Suisse a augmenté.

Le 1<sup>er</sup> juin 2008, l'initiative « Pour des naturalisations démocratiques » a été rejetée par 63,8 % des voix et par tous les cantons sauf Schwyz. Cette initiative voulait que le choix de l'organe compétent en matière de naturalisations soit du ressort des communes. Par ailleurs, l'initiative entendait rendre les décisions de naturalisation définitives et non plus sujettes à recours. Suite à ce rejet massif, un contre-projet indirect a pu entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il oblige les cantons à offrir une possibilité de recours au niveau cantonal en cas de décision de naturalisation négative. Un requérant débouté peut ainsi faire examiner une décision discriminatoire ou arbitraire par une instance cantonale.

<sup>6</sup> Une demande peut regrouper plusieurs personnes (p.ex. familles).  
En moyenne, 100 demandes correspondent à près de 150 personnes souhaitant se faire naturaliser.



## 7. Emigration

La Suisse n'établit pas de statistiques sur l'émigration et sur le retour en Suisse des émigrés. Cependant, l'Office fédéral des migrations répond chaque année à près de 10 000 demandes concernant des séjours de courte ou de longue durée à l'étranger. De plus, le site web de la Section Emigration et stagiaires, [www.swissemigration.ch](http://www.swissemigration.ch), est consulté chaque année près de huit millions de fois. Les activités de conseil de l'Office fédéral des migrations font ressortir :

- qu'un tiers des personnes s'intéresse à l'Amérique du Nord, c'est-à-dire aux Etats-Unis et au Canada.
- qu'un autre tiers des personnes pose des questions sur des pays européens, surtout sur les pays voisins que sont l'Allemagne, la France, l'Autriche et l'Italie mais aussi la Grande-Bretagne.
- qu'un dernier tiers des personnes s'intéresse au reste du monde, surtout à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande.

L'image de l'émigrant classique qui coupe définitivement les ponts avec la Suisse et part ad vitam eternam à l'étranger pour s'y construire une nouvelle vie appartient quasiment au passé. L'immense majorité s'intéresse dès le départ à un séjour à l'étranger de durée limitée. Cette durée varie entre deux et cinq ans. Ces « émigrants » ont presque toujours pour objectif de se perfectionner sur les plans professionnel et linguistique.

## 8. Aide au retour et prévention de la migration irrégulière

En 2008, 991 personnes ont quitté le territoire suisse dans le cadre des trois offres principales de l'aide au retour :

- aide au retour individuelle : 478 personnes (48 %)
- programme destiné au pays de provenance : 264 personnes (27 %)
- aide au retour dans les centres d'enregistrement et de procédure : 249 personnes (25 %)

En 2008, près de 80 personnes par mois sont retournées dans plus de 25 pays d'origine différents au bénéfice de l'aide au retour. Les principaux pays de destination étaient la Géorgie, l'Irak, le Nigéria et les Etats de l'Ouest des Balkans. Depuis 1997, 65 000 personnes sont ainsi retournées dans leur pays. Si, durant les premières années du programme, les départs se faisaient essentiellement pour les Balkans, ils concernent désormais de plus en plus l'Afrique occidentale. Par ailleurs, 5 programmes d'aide au retour spécifiques à un pays et destinés à des groupes cibles particuliers ont été mis en application.

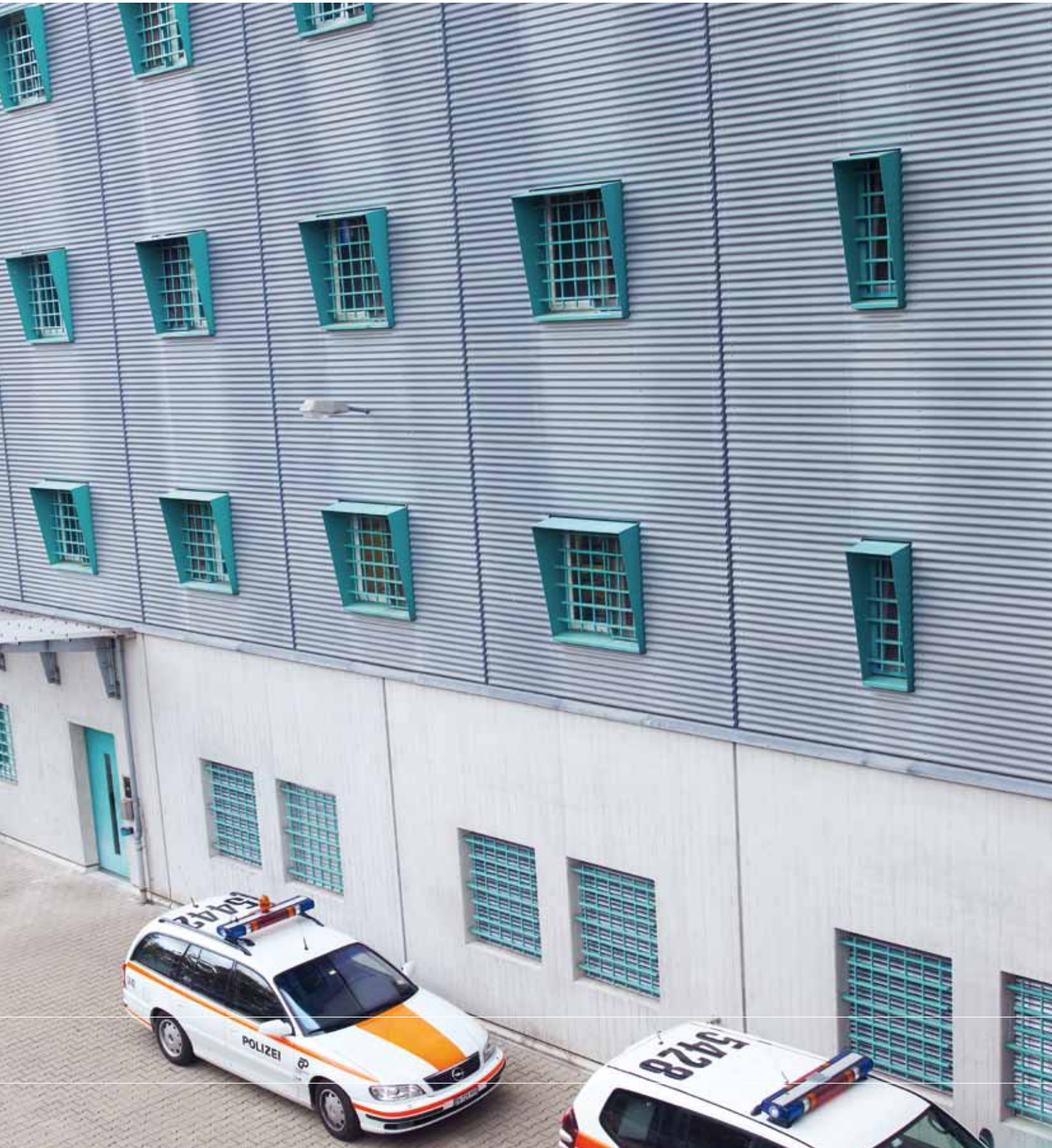
Financée par la Confédération, l'aide au retour est dispensée par l'Office fédéral des migrations en collaboration avec ses partenaires. Toutes les personnes relevant du domaine de l'asile peuvent la solliciter auprès des services-conseils en vue du retour situés dans les cantons, auprès des centres d'enregistrement et dans la zone de transit des aéroports. L'introduction de la loi sur les étrangers a permis d'accorder l'aide au retour également à des personnes particulièrement vulnérables relevant du domaine des étrangers.

Dans le cadre de la mise en œuvre de programmes à l'étranger, l'Office fédéral des migrations, en collaboration avec la Direction du développement et de la coopération (DDC), met en place des projets d'aide structurelle dans les pays de provenance des requérants. Ces projets prennent de plus en plus en compte l'aspect de la prévention de la migration irrégulière. En 2008, l'Office fédéral des migrations a soutenu des projets d'aide structurelle et des projets de prévention de la migration irrégulière dans des pays tels que l'Afghanistan, l'Arménie, la Bosnie et Herzégovine, la République démocratique du Congo, la Géorgie, la Guinée, le Kosovo, le Maroc, le Nigéria, la Serbie, la Somalie, la Syrie et le Mali.









## 9. Mesures de contrainte

2544 mises en détention ont été ordonnées en 2008. 93 % d'entre elles concernent des détentions en vue de l'exécution du renvoi. La détention pour insoumission, introduite au 1<sup>er</sup> janvier 2008, a été utilisée dans 5 % des cas. 83 % des mesures de contrainte ordonnées ont permis à la procédure de renvoi d'aboutir. Plus de 90 % des personnes détenues sont des hommes et 55 % appartiennent à la classe d'âge des 22 à 30 ans.

La détention pour insoumission a par ailleurs été introduite le 1<sup>er</sup> janvier 2008 comme nouveau type de détention. 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 cela, il faut 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 types de détention confondus (détention en phase préparatoire, détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion et détention pour insoumission), ne doit toutefois pas excéder 24 mois.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, les cantons transmettent à l'Office fédéral des migrations des données dans le domaine des mesures de contrainte. Ces données portent notamment sur le nombre de détentions, de rapatriements et de mises en liberté, sur la nationalité, le sexe et l'âge des personnes détenues ainsi que sur le type de détention. Des statistiques sur l'utilisation des mesures de contrainte sont ainsi disponibles pour la première fois à l'échelle de la Suisse. La transmission de ces données doit permettre d'évaluer l'efficacité des différentes mesures de contrainte dans le droit des étrangers.

Les chiffres actuellement disponibles ne permettent qu'une évaluation limitée. Des données fiables sur l'utilisation et sur l'efficacité des mesures de contrainte, notamment en ce qui concerne la durée de détention maximale de 24 mois, ne pourront être fournies que dans un an.

## 10. Rapatriements par voie aérienne

En 2008, 4 928 personnes ont quitté la Suisse par la voie aérienne sous la surveillance des autorités. 45,5 % de ces départs contrôlés concernaient des personnes soumises à la loi sur l'asile, les 54,5 % restants relevant du droit des étrangers.

1 366 personnes (27,7 %) ont quitté la Suisse de manière autonome alors que 3 562 (72,3 %) sont parties dans le cadre d'un rapatriement. Dans ces cas, des agents de sécurité ont escorté la personne rapatriée jusqu'à l'avion ou jusqu'au pays de destination. 288 personnes ont dû être escortées par des agents de sécurité jusqu'au pays de destination sur un vol de ligne ou un vol spécial. Parmi elles, 228 relevaient du domaine de l'asile et 60 du domaine des étrangers. Les 3 274 personnes restantes ont seulement été escortées jusqu'à l'aéroport.

## 11. Mesures d'éloignement

L'Office fédéral des migrations a ordonné 6 135 interdictions d'entrée en 2008.

Les mesures d'éloignement consistent à interdire l'entrée en Suisse, pour une durée limitée ou illimitée à un étranger qui attente de manière grave ou répétée à la sécurité et l'ordre publics ou pourrait les mettre en danger. L'Office fédéral des migrations ordonne en règle générale ces mesures à la demande de l'autorité cantonale. De telles interdictions permettent d'empêcher l'entrée en Suisse d'étrangers indésirables. Tant que l'interdiction d'entrée est en vigueur, l'étranger ne peut franchir la frontière sans la permission expresse de l'Office fédéral des migrations. Depuis l'introduction de Schengen le 12 décembre 2008, les interdictions d'entrée prononcées par la Suisse sont également saisies dans le Système d'information Schengen (SIS). Cela permet d'éviter qu'un autre Etat Schengen délivre un visa Schengen autorisant l'entrée en Suisse.

Une atteinte à la sécurité et l'ordre publics 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 est également 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.





## 12. Accords de réadmission et accords sur les visas

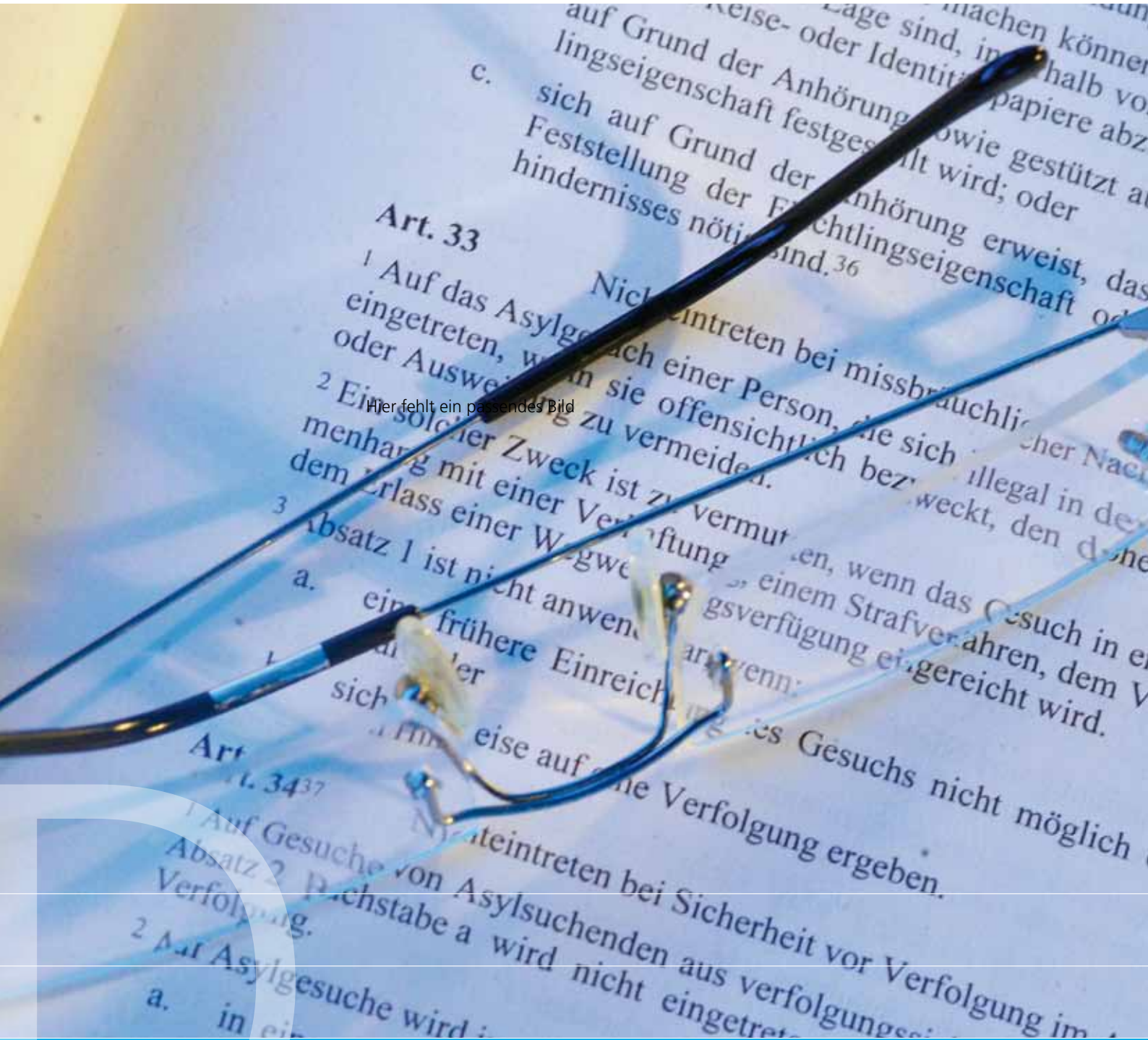
En 2008, la Suisse a signé des accords de réadmission avec la Roumanie, la Bulgarie et la Bosnie et Herzégovine. De même, une convention technique sur le retour a été signée avec la République démocratique du Congo. Par ailleurs, un accord de réadmission a été paraphé avec la Guinée Conakry. D'autres sont en négociations avec la Serbie, le Bénin, la Russie, le Sri Lanka et le Danemark.

En 2008, la Suisse a entamé des négociations concernant des accords visant à faciliter la délivrance de visas avec plusieurs Etats. Ce nouveau type d'accords repose sur les accords que l'UE a déjà conclus avec différents Etats. Ils garantissent que la Suisse délivre les visas Schengen aux mêmes conditions que les autres Etats Schengen. Ainsi, un tel accord a déjà pu être signé avec la Bosnie et Herzégovine. Les accords avec la Russie et la Serbie ont été paraphés. La Suisse va également conclure des accords de ce type avec les pays suivants : la Macédoine, le Monténégro, l'Albanie, l'Ukraine et la Moldavie. Les premiers contacts ont déjà été noués.

Par ailleurs, la Suisse a dû réintroduire le 12 décembre 2008 l'obligation de visa pour certains pays, notamment pour l'Afrique du Sud et certains petits Etats. Les ressortissants de ces pays ayant besoin d'un visa pour entrer dans l'espace Schengen, elle a effectivement été contrainte de reprendre cette politique des visas, du fait qu'elle est associée à Schengen.

Cependant, la Suisse peut continuer à décider de sa politique des visas envers les détenteurs de passeports diplomatiques, de passeports de service ou de passeports spéciaux. En 2008, elle a entamé des négociations avec l'Arménie et le Vietnam au sujet d'accords sur la levée de l'obligation de visa pour les détenteurs de passeports diplomatiques et/ou de passeports de service.





Hier fehlt ein passendes Bild

# Domaines choisis

# 1. Plan d'action

## « Procédure d'asile »

Le plan d'action « Procédure d'asile » de septembre 2008 a été élaboré par l'Office fédéral des migrations afin de réagir à la forte hausse des demandes d'asile au cours de la seconde moitié de l'année 2008. Ce plan d'action avait pour objectif principal d'augmenter le nombre de demandes classées. Grâce à une série de mesures complémentaires, le nombre d'auditions et de décisions d'asile rendues a été augmenté de manière considérable. Ce plan d'action repose essentiellement sur une exécution correcte et efficace de la procédure d'asile de première instance durant toutes les phases et dans tous les sites.

Le paquet de mesures était avant tout destiné à augmenter le nombre de demandes classées dans la procédure d'asile : du personnel auxiliaire et des collaborateurs d'autres domaines ont été associés et toutes les tâches qui ne portaient pas sur l'activité principale du domaine de direction ont été interrompues. De plus, l'ordre de priorité dans le traitement des dossiers a été ajusté : concentration sur l'examen des demandes d'asile déposées par des ressortissants de pays pour lesquels le taux de protection est faible et dont le potentiel de décisions de non-entrée en matière est élevé. La méthode utilisée lors des auditions a également été optimisée.

La mise en application systématique des mesures prises dans le cadre du plan d'action a permis d'obtenir des résultats rapides : grâce à l'engagement important dont ont fait preuve tous les participants dans un environnement de travail exigeant, le nombre de cas traités en première instance a augmenté de près de 30 % et la durée de la procédure a été raccourcie. En raison du niveau toujours élevé de nouvelles demandes et de l'augmentation du nombre de dossiers en suspens, l'objectif de la rupture de tendance n'a été que partiellement atteint au moyen de mesures internes. C'est pourquoi, le Conseil fédéral a décidé, le 28 novembre 2008, d'autoriser le Département fédéral de justice et police (DFJP) à solliciter 20 postes supplémentaires d'une durée limitée à fin 2011. Un crédit additionnel de 8,9 millions de francs suisses par année a été alloué pour l'exécution des auditions.

## 2. Actuelle révision partielle de la loi sur l'asile

La loi fédérale sur les étrangers (LEtr) et la dernière modification de la loi sur l'asile (LAsi) sont définitivement entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les changements visaient en premier lieu à améliorer l'exécution des décisions. Le bilan s'avère positif : dans la grande majorité des cas, les mesures de contrainte ont abouti à l'exécution du renvoi. Par ailleurs, la réglementation sur les cas de rigueur dans le domaine de l'asile a atténué les difficultés auxquelles devaient faire face les personnes séjournant depuis longtemps en Suisse.

Le domaine de l'asile est continuellement confronté à de nouveaux défis. Pour être crédible et efficace, la politique d'asile doit en tenir compte et adapter les bases légales en conséquence. Or ces trois dernières années, de nouveaux problèmes sont apparus dans la procédure d'asile.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a pris connaissance, lors de sa séance du 19 décembre 2008, du projet de modification de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers. La procédure de consultation court du 15 janvier 2009 au 15 avril 2009.

La loi sur l'asile doit notamment être modifiée sur les points suivants :

- Les personnes exposées à de sérieux préjudices ou craignant à juste titre de l'être au seul motif de l'objection de conscience ou de la désertion ne devraient pas être reconnues comme réfugiés en Suisse et, partant, ne pas y obtenir l'asile. Aussi seraient-elles renvoyées de Suisse. L'exécution du renvoi dût-elle être illicite, par exemple du fait que l'intéressé risque de subir des traitements inhumains dans son Etat d'origine, la personne concernée serait alors admise provisoirement en Suisse.
- Les activités politiques menées en Suisse dans le seul but de motiver la qualité de réfugié devraient être sanctionnées pénalement. La sanction pénale devrait notamment viser les personnes qui prêtent assistance aux requérants lors de la planification ou de l'organisation d'une activité politique abusive ou qui encouragent cette activité.
- La possibilité de déposer une demande d'asile auprès d'une représentation suisse à l'étranger devrait être supprimée.

- Afin d'éviter que la procédure ne puisse être retardée de manière abusive, il faudrait introduire une nouvelle procédure permettant de traiter rapidement, par écrit, les demandes de réexamen et les demandes multiples<sup>7</sup>. Aujourd'hui déjà, les personnes formant une demande de réexamen obtiennent l'aide d'urgence. Celles déposant de nouvelles demandes devraient être soumises au même régime.

La loi sur les étrangers doit notamment être modifiée sur les points suivants :

- Les personnes supposées être renvoyées de Suisse faisant valoir que leur renvoi ne saurait être exigé pour des raisons personnelles (par exemple en cas d'absence d'un réseau social dans le pays d'origine) devraient désormais avoir à prouver cette allégation. Le Conseil fédéral devrait pouvoir désigner les Etats vers lesquels le renvoi est considéré, de manière générale, comme raisonnablement exigible.
- Les autorités cantonales devraient pouvoir assigner un lieu de résidence ou un logement à l'étranger admis à titre provisoire qui touche des prestations d'aide sociale. Cette adaptation, qui répond à un vœu des cantons, soulagerait les communes de grande taille.
- Un nouvel élément constitutif de la détention en phase préparatoire et de la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion devrait être introduit dans la procédure Dublin afin de permettre le renvoi dans l'Etat Dublin compétent.

<sup>7</sup> On parle de demande de réexamen lorsque l'autorité compétente est priée d'annuler la décision d'origine et de statuer une nouvelle fois en raison d'importants faits nouveaux ou de nouveaux moyens de preuve. On parle de demandes multiples dès lors qu'une nouvelle demande d'asile a été déposée après qu'une demande d'asile négative est entrée en force.

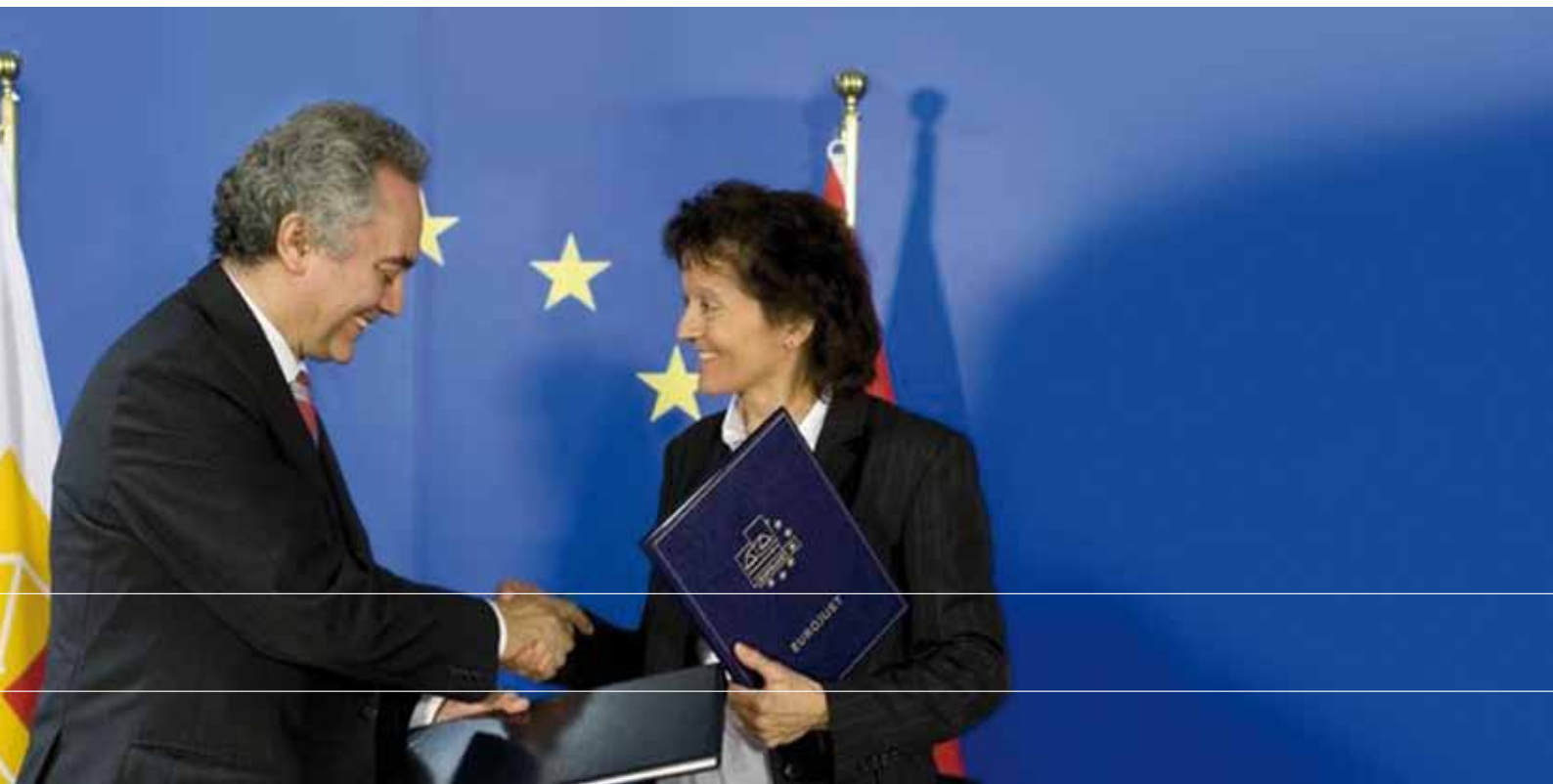
### 3. Application de Schengen

L'Accord d'association à Schengen est entré en vigueur le 12 décembre 2008. L'Office fédéral des migrations a joué un rôle décisif dans sa mise en application, notamment en ce qui concerne le renforcement de la lutte contre la migration illégale et la simplification de la migration légale. Dans ce contexte, la mise en place de systèmes informatiques particulièrement complexes a revêtu une importance essentielle.

L'introduction de Schengen a permis de faciliter le transport de voyageurs par la suppression des contrôles systématiques de personnes aux frontières communes des Etats Schengen (frontières intérieures). La suppression des contrôles de personnes aux aéroports pour les vols au sein de l'espace Schengen n'entrera en vigueur que le 29 mars 2009, date du changement d'horaire des vols.

Les touristes et les personnes en voyages d'affaires originaires d'Etats tiers soumis à l'obligation du visa pourront aussi se déplacer plus facilement dans l'espace Schengen, puisque leur visa Schengen leur permettra de se rendre en Suisse également. En effet, la Suisse délivre des visas Schengen depuis l'entrée en vigueur de Schengen.

Les étrangers vivant en Suisse qui ne proviennent pas d'un Etat membre de l'UE ou de l'AELE bénéficieront eux aussi de ces simplifications pour voyager au sein de l'espace Schengen : depuis le 12 décembre 2008, les détenteurs d'un permis B, C ou L n'ont plus besoin d'un visa Schengen, pour autant qu'ils portent sur eux leur titre de séjour ainsi qu'un document de voyage valable.





## 4. Application de Dublin

Par ailleurs, la Suisse délivre de nouveaux titres de séjour pour étrangers au format carte de crédit depuis l'entrée en vigueur de Schengen. Le nouveau titre de séjour est destiné aux ressortissants d'Etats qui ne font pas partie de l'UE ou de l'Association européenne de Libre-échange (AELE). Sont concernés les détenteurs d'autorisations de séjour B, C et L. Les ressortissants des Etats de l'UE/AELE et les membres de leur famille ne peuvent pas obtenir le nouveau titre de séjour. Ils continueront de recevoir leur titre de séjour sous forme de livret. Pour l'instant, il en va de même des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire.

Avec l'entrée en vigueur de Schengen, la Suisse s'est également engagée à reprendre les développements de l'acquis de Schengen<sup>8</sup>. Plus de 75 développements ont été notifiés à la Suisse jusqu'à la fin 2008 dont plus de 30 concernent l'Office fédéral des migrations. Les développements les plus importants portent sur la reprise du code frontières, la participation au fonds pour les frontières extérieures et la mise en place d'un système national d'information sur les visas (N-VIS).

Enfin, la Suisse est tenue de se conformer à la politique Schengen sur les visas<sup>9</sup>. Cela implique, entre autres, le fait de conclure des accords visant à faciliter la délivrance de visas (accompagnés d'un accord de réadmission) avec certains pays<sup>10</sup>.

L'Accord d'association à Dublin est entré en vigueur le 12 décembre 2008 et s'applique en principe à toutes les demandes d'asile déposées après cette date. Les premiers résultats sont encourageants.

La procédure Dublin ne vise pas à uniformiser la procédure d'asile et de renvoi au sein de l'espace Dublin, mais à déterminer lequel des Etats Dublin est compétent pour traiter une demande d'asile. Le traitement lui-même est régi par le droit national. L'espace Dublin regroupe actuellement 30 Etats, soit les 27 Etats-membres de l'Union européenne, la Norvège, l'Islande et la Suisse ainsi que, selon toute vraisemblance dès l'automne 2009, la Principauté de Liechtenstein.

Comme jusqu'à présent, un requérant d'asile pourra demander à un Etat Dublin, et donc à la Suisse, de le protéger contre des persécutions. Cependant, il se peut que le système Dublin prévoie qu'un autre Etat membre soit responsable du traitement de la demande et, partant, appelé à se prononcer. Suite à une décision négative, le requérant n'a plus la possibilité d'introduire une nouvelle procédure d'asile auprès d'un autre Etat Dublin. Avec le système Dublin, un seul Etat est responsable d'une demande d'asile et les demandes multiples doivent être évitées.

Les critères de responsabilité sont de divers ordres. Ainsi, un Etat Dublin est en général responsable de la procédure d'asile et de renvoi lorsque le requérant y a déposé précédemment une demande d'asile. La compétence d'un Etat Dublin peut également résulter du fait qu'un proche parent du requérant y a déjà formé une demande d'asile, y séjourne légalement ou y a obtenu le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève. Un Etat Dublin voit également sa responsabilité engagée lorsqu'il a octroyé au requérant d'asile un visa ou une autorisation de séjour ou si l'intéressé y a séjourné pendant longtemps de manière illicite.

<sup>8</sup> *L'acquis de Schengen a une composante dynamique, c.-à-d. qu'il est en perpétuel développement.*

<sup>9</sup> *La libération de l'obligation de visa pour les titulaires d'un passeport diplomatique n'est pas concernée.*

<sup>10</sup> *Cf. Accords de réadmission et accords sur les visas, page 27.*





## 5. La politique d'intégration comme tâche fédérale importante

Afin de renforcer la politique d'intégration au niveau fédéral, les services fédéraux, sous la coordination du Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM), mettent en application 45 mesures d'intégration. En août 2007, le Conseil fédéral avait confié pour mandat à 14 services fédéraux de développer ces mesures (programme de mesures de la Confédération 2007). Les mesures visant à encourager l'intégration portent essentiellement sur les domaines suivants : apprentissage des langues, formation, emploi, sécurité sociale et intégration sociale dans les zones d'habitation. Des mesures complémentaires concernent le sport, la santé et la lutte contre le racisme.

Fin 2008, un rapport intermédiaire portant sur la mise en œuvre des mesures a été remis au Conseil fédéral. Selon ce rapport, la majorité des mesures sont appliquées selon l'échéancier prévu. Ainsi, des « projets urbains »<sup>11</sup> ont été

<sup>11</sup> *Le programme de développement des quartiers « Projets urbains » a pour but de lancer un processus de développement durable de quartiers qui doivent répondre à des défis considérables en matière de coexistence et de qualité de vie.*

lancés à Rorschach, Pratteln et Montreux ainsi que dans d'autres communes partenaires. Sur la base des recommandations de l'Office fédéral des migrations, de nombreux cantons ont fait leurs premières expériences dans l'utilisation des conventions d'intégration. Quant aux mesures concernant l'emploi et la formation, elles doivent permettre d'éviter à l'avenir que le taux de chômage des étrangers ne dépasse considérablement celui des Suisses.

L'entrée en vigueur de la loi sur les étrangers a entraîné un changement de paradigme dans la mise en œuvre des mesures spécifiques d'encouragement de l'intégration. Que ce soit dans la mise en application du programme des points forts du Département fédéral de justice et police (14 millions de francs en 2008, en particulier pour le point fort « Langue et formation ») ou dans l'utilisation des forfaits d'intégration pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire (30 à 40 millions de francs par an), les compétences exécutives ont été dans une large mesure transférées aux cantons. Les cantons jouent un rôle essentiel dans la politique d'intégration car ils peuvent prendre directement des mesures sur place. De plus, de nombreux domaines pertinents en





matière d'intégration tels que la formation scolaire, la santé, l'aide sociale, la culture, la religion et la sécurité relèvent de la compétence des cantons. Ils peuvent également prendre des décisions relatives au séjour, à l'établissement ou à la naturalisation d'étrangers en fonction de leur degré d'intégration.

### **Evolution de la politique d'intégration**

De nombreuses interventions déposées ou transmises aux Chambres fédérales en 2008 demandaient que l'intégration occupe une place plus importante dans le droit des étrangers et dans le droit sur la nationalité et qu'elle fasse l'objet d'un encouragement plus important. L'un des enjeux principaux consiste à définir de manière concrète ce qu'est l'intégration et à partir de quand elle peut être qualifiée de réussie. Des questions du même type sont débattues dans les cantons et dans les villes.

Les objectifs de la politique d'intégration, à savoir la coexistence pacifique et l'égalité des chances, ne peuvent qu'être abordés comme une tâche transversale. Par conséquent, l'Office fédéral des migrations s'engage à ce que de vastes groupes issus de milieux étatiques et non-étatiques soient

associés à la mise en application mais aussi au développement de nouvelles mesures. Il soutient activement le processus sur l'évolution de la politique suisse d'intégration lancé par la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). Un groupe d'experts, composé de représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, des partenaires sociaux, de la population de migrants ainsi que d'autres milieux de la société civile, se fonde sur des forums régionaux pour élaborer des recommandations qui permettront de définir l'orientation de la politique d'intégration. La direction de ce projet incombe à l'Office fédéral des migrations, à la Conférence des gouvernements cantonaux et à l'Initiative des villes : Politique sociale.



## 6. Partenariats migratoires

Formellement créé avec l'entrée en vigueur de la loi sur les étrangers le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le concept de partenariat migratoire représente l'un des piliers de la politique migratoire suisse. Il vise à assurer une approche globale des questions de migration traitées avec un Etat particulier, en intégrant les intérêts et attentes des deux partenaires. Par approche globale, il faut entendre une perspective englobant l'ensemble des actions et engagements de la Suisse disposant d'un lien avec les questions de migration.

Les textes légaux se contentant de définir certaines lignes d'action possibles tout en précisant la compétence de l'Office fédéral des migrations en la matière, en collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), l'année 2008 a permis de préciser le cadre, la forme et la substance des partenariats migratoires. Un concept élaboré dans le cadre du Comité du Groupe de travail interdépartemental sur les migrations (IAM), coprésidé par l'Office fédéral des migrations et la Division politique IV du Département fédéral des affaires étrangères, a ainsi permis de déterminer les orientations de l'approche suisse :

- Un partenariat migratoire sert d'abord les intérêts de la Suisse.
- Les intérêts de l'Etat partenaire sont identifiés et intégrés afin d'assurer le développement à long terme d'une relation privilégiée.
- Conditions préalables : intérêts importants, volonté réciproque, relations opérationnelles et contacts utiles préexistants, relative stabilité de l'Etat partenaire.
- Conclusion d'un mémoire d'entente dont aussi bien la forme que le contenu et la nature juridique doivent être adaptés aux circonstances.

Dans la perspective d'assurer une communication active et uniforme de notre politique, une brochure résumant aussi bien les bases que les buts et les voies d'action de ce nouvel instrument a été produite. Elle a déjà fait l'objet d'une distribution active dans le cadre de plusieurs conférences internationales relatives à la migration organisées en 2008 dans diverses enceintes.

Sur le terrain, les premières démarches ont également été lancées, sous l'égide du Comité IAM : un partenariat est envisagé avec les Balkans occidentaux et le Nigeria. Des Mémoires d'entente (Memorandum of Understanding – MoU) ont été développés en collaboration avec les services fédéraux directement concernés.<sup>12</sup> Une première démarche concrète a été entreprise en Bosnie et Herzégovine où la proposition de MoU a été remise personnellement par la Conseillère fédérale Widmer-Schlumpf à son homologue lors d'une visite officielle. Fin février 2009, une proposition similaire sera faite au Kosovo, tandis que les préparatifs sont en cours envers la Serbie, le Kosovo et le Monténégro. Les voies d'action possibles relatives au Nigeria sont elles à l'étude.

Après une année de mise en place, l'année 2009 verra la concrétisation des démarches entreprises. Instrument indispensable à la politique migratoire actuelle, les partenariats migratoires vont faire face à certains défis qu'il s'agira de maîtriser : intérêts asymétriques des partenaires, problématique de l'accès au marché du travail, financement, concurrence avec d'autres Etats européens, etc.

Le cadre étant désormais clairement défini, ces défis ne représenteront pas des obstacles insurmontables.

*12 Partenaires principaux : Département fédéral de justice et police (Office fédéral des migrations, Office fédéral de la Justice, Office fédéral de la Police), Département fédéral des affaires étrangères (direction politique, direction du droit international public, Direction du développement et de la coopération), Département fédéral de l'économie (Secrétariat d'Etat à l'économie – seco)*

## 7. « Protection in the Region »

L'engagement de la Suisse dans le cadre du programme « Protection in the Region » (protection dans la région de provenance) doit, d'une part, permettre aux personnes à protéger de bénéficier d'une protection rapide et efficace dans leur région de provenance et aux pays d'accueil concernés d'accomplir leurs obligations internationales en matière de protection des réfugiés et, d'autre part, contribuer à promouvoir le dialogue commun avec ces pays d'accueil. Par ailleurs, la migration illégale depuis les régions de provenance doit être freinée afin de réduire le nombre de requérants d'asile en Suisse. Concrètement, les domaines qui se prêtent à un engagement de la Suisse sont les suivants :

- Développement et renforcement des lois et des politiques nationales en matière de réfugiés et d'asile, dans le respect des droits de l'homme et des droits internationaux des réfugiés et mise en œuvre efficace de celles-ci par les autorités nationales.
- Aide au développement et à l'introduction d'une procédure d'asile juste et efficace.
- Garantie d'un enregistrement et d'une documentation précoces des réfugiés et des requérants d'asile.
- Amélioration des conditions et structures d'accueil.
- Amélioration des conditions de vie des réfugiés et encouragement de leur autonomie, recherche de solutions durables qui tiennent compte des besoins de la population locale, notamment en ce qui concerne l'accès au marché

du travail, à la formation scolaire et professionnelle ainsi qu'aux soins médicaux.

- Elaboration de stratégies efficaces visant au renforcement de la sécurité et à la prévention de la violence ainsi qu'à la prise en charge des victimes de violence, en particulier dans les camps de réfugiés.

Depuis 2005, l'Office fédéral des migrations soutient des projets réalisés par le HCR au Kenya dans le cadre du programme « Protection in the Region ». Outre la poursuite du soutien financier apporté à ces projets, un projet pilote interdépartemental a été lancé en 2008 afin de renforcer les capacités de protection au Yémen. Les premiers travaux de mise en œuvre concrets commenceront en 2009. Le Kenya et le Yémen sont les principaux pays d'accueil des réfugiés somaliens qui n'ont peu ou pas de chances de retourner à court terme dans leur pays d'origine. En 2008, la Somalie était le deuxième pays de provenance des requérants d'asile en Suisse.

La mise en œuvre du concept « Protection in the Region » repose sur une démarche très diversifiée qui requiert une coordination et une coopération interdépartementales. Les interlocuteurs sur le terrain sont d'abord les gouvernements de chacune des régions concernées par un projet ainsi que le HCR.



## 8. Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie

La mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE, son extension et son développement relèvent de la compétence de l'Office fédéral des migrations.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie ont rejoint l'UE. Conséquence pour la Suisse : les accords bilatéraux I, à l'exception de l'accord sur la libre circulation des personnes, ont été automatiquement étendus à ces deux pays. L'accord sur la libre circulation des personnes relève de la compétence partagée de l'UE et des Etats membres. C'est pourquoi son extension à la Bulgarie et à la Roumanie a dû être renégociée. Les négociations se sont formellement achevées par le paraphe du protocole II le 29 février 2008. La signature a eu lieu le 17 mars 2008 à Bruxelles.

Le fait que le début de la période transitoire durant laquelle la Suisse pourra maintenir les restrictions appliquées jusqu'ici en matière de marché du travail – priorité des travailleurs indigènes, contrôle des conditions de salaire et de travail, augmentation progressive des contingents – a été fixé à la date d'entrée en vigueur du protocole II peut être vu comme un succès de négociation de la Suisse. La durée de validité de la clause de sauvegarde spécifique a été fixée à trois ans, ce qui correspond à la réglementation appliquée aux nouveaux Etats membres de 2004 (UE-8). La Suisse peut maintenir, durant sept ans au plus après l'entrée en vigueur du protocole II, les restrictions sur le marché du travail pour les séjours durables et les séjours de courte durée des ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie. Les contingents pour la période transitoire de sept ans ont été fixés comme suit dans le protocole II :

Période	Nombre d'autorisations B CE/AELE *	Nombre d'autorisations L CE/AELE **
Jusqu'à la fin de la 1 <sup>ère</sup> année	362	3 620
Jusqu'à la fin de la 2 <sup>e</sup> année	523	4 987
Jusqu'à la fin de la 3 <sup>e</sup> année	684	6 355
Jusqu'à la fin de la 4 <sup>e</sup> année	885	7 722
Jusqu'à la fin de la 5 <sup>e</sup> année	1 046	9 090
Jusqu'à la fin de la 6 <sup>e</sup> année	1 126	10 457
Jusqu'à la fin de la 7 <sup>e</sup> année	1 207	11 664

\* Durée de validité de 5 ans ; rapports de travail d'une durée supérieure à un an (à partir de 364 jours civils ou de durée illimitée).

\*\* Durée de validité adaptée à la durée du contrat de travail ; rapports de travail d'une durée de 3 mois au moins, mais inférieure à un an (jusqu'à 364 jours civils).



Au travers d'une déclaration unilatérale, la Suisse s'engage, durant la période comprise entre la date de la signature du protocole et son entrée en vigueur, à fixer de manière autonome, dans l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) les nombres maximums suivants à l'égard des nouveaux Etats membres :

- a. Autorisations de séjours à l'année (B) : 282
- b. Autorisations de séjour de courte durée (L) : 1 006

Fin décembre 2008, ces contingents n'étaient que très faiblement utilisés. Le taux d'utilisation des autorisations de séjour à l'année (B) est de 35 %, celui des autorisations de séjour de courte durée (L) seulement de 8 %.



## 9. Projets de recherche : Etat fin 2008

Il est crucial que l'Office fédéral des migrations exécute son mandat légal en se basant sur des faits et éléments scientifiquement prouvés.

Grâce au crédit de 550 000 francs destiné à la recherche sur la migration, l'Office fédéral des migrations charge des institutions suisses ou étrangères renommées d'effectuer des études dont les résultats sont pris en considération lors de la définition et de la mise en place d'une politique moderne en matière de migration et d'intégration.

Les projets de recherche portent sur tous les domaines d'activité de l'office (marché du travail, intégration, asile, séjour et retour, émigration et nationalité) ainsi que sur l'analyse des mouvements migratoires et des mouvements de réfugiés à l'échelle internationale.

En participant au financement d'études externes, l'office entend promouvoir la recherche nationale sur la migration.

L'année 2008 a notamment vu la publication des deux études suivantes :

### **Etude sur la diaspora sri lankaise en Suisse**

Cette étude dresse un aperçu de la diaspora sri lankaise en Suisse. L'étude se fonde sur des recherches dans la littérature, des évaluations statistiques et des entrevues d'experts pour établir un aperçu conçu sous forme de modules présentant sur 150 pages l'histoire et la situation de cette diaspora. Le rapport donne une vue d'ensemble des principaux faits et données, des formes d'organisation et des tendances dans la perspective des mesures de politique migratoire à prendre à l'avenir. Ces bases de travail ont reçu un écho très favorable de la part des services officiels concernés et des experts issus de différentes branches professionnelles.

Par conséquent, l'Office fédéral des migrations a donné en mandat trois autres études portant sur les diasporas portugaise, turque et kosovare. Les trois études, entamées fin 2008 par différents instituts de recherche, doivent être achevées et publiées au cours de la deuxième moitié de 2009.

### **Etude sur les facteurs de réussite en matière d'intégration au marché du travail à l'échelle cantonale**

Une autre étude mandatée par l'Office fédéral des migrations s'est efforcée de répondre à la question de savoir si, et pourquoi, les cantons affichent des résultats différents en matière d'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire au marché du travail. Au travers d'une analyse quantitative des taux d'activité dans différents cantons, cette étude montre que ce sont plutôt les facteurs tels que le sexe, l'âge et la durée de séjour qui jouent un rôle déterminant dans l'intégration professionnelle d'un réfugié ou d'une personne admise à titre provisoire. Par contre, l'étude conclut qu'il n'y a quasiment aucun lien entre taux d'activité et canton. Dans une partie qualitative, l'étude aborde et analyse un certain nombre de facteurs subjectifs envisageables sous forme d'entrevues avec des experts. L'étude parvient à la conclusion que la large palette actuelle de mesures, adaptées aux groupes-cibles et visant à leur intégration au marché du travail, doit être conservée. Cependant, les mesures doivent être conçues de manière plus perméable entre les cantons. Actuellement, le manque de perméabilité des offres cantonales conduit à leur sous-utilisation et à une affectation insuffisante de moyens.

Ces études sont disponibles sur : [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch).

## 10. Introduction de SYMIC

Le 3 mars 2008, l'introduction de SYMIC (Système d'information central sur la migration) a permis de remplacer les anciens systèmes RCE-3 (registre central des étrangers) et AUPER 2 (système d'enregistrement automatisé des personnes).

Les anciens systèmes RCE-3 (jusqu'alors l'outil informatique central pour l'exécution des règlements dans le domaine de la loi sur les étrangers) et AUPER 2 (auparavant l'instrument central dans le domaine de l'asile) ne correspondaient plus, depuis longtemps, aux attentes d'un instrument de travail moderne.

Les systèmes avaient atteint leurs limites techniques et devaient être remplacés de toute urgence. L'introduction de SYMIC offre aux collaborateurs de la Confédération, aux cantons et, en partie, aux communes un instrument de travail moderne et basé sur Internet dans le domaine de la politique migratoire de la Suisse. Le système SYMIC est en permanence mis à jour en fonction des besoins de la Confédération et des cantons, des modifications législatives et des nouvelles exigences.

Ce système a déjà fait l'objet de cinq mises à jour et développements en 2008.

Désormais, un étranger est saisi une seule et unique fois dans SYMIC et ses données sont tenues à jour, que son statut soit régi par la loi sur les étrangers ou qu'il soit en procédure d'asile (ou l'ait été). Avant l'introduction de SYMIC, cette information devait être compilée par les utilisateurs depuis les deux systèmes RCE-3 et AUPER 2. SYMIC permet à l'Office fédéral des migrations et à ses partenaires cantonaux et communaux d'obtenir rapidement des informations détaillées sur des personnes et sur leur statut d'étranger ou de réfugié.

Avec l'entrée en vigueur de l'accord d'association à Schengen/Dublin et l'adaptation des systèmes informatiques qu'elle a entraînée, SYMIC est également devenu le 13 décembre 2008 un élément central de la politique migratoire européenne.

Ainsi, il est désormais possible d'établir des titres de séjour répondant aux normes Schengen pour des ressortissants d'Etats tiers, de demander des informations dans le cadre de la procédure de délivrance de visas ou encore de surveiller l'exécution d'une procédure Dublin.







# Annexe 1

# L'Office fédéral des migrations (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'Office fédéral des migrations (ODM) réglemente 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

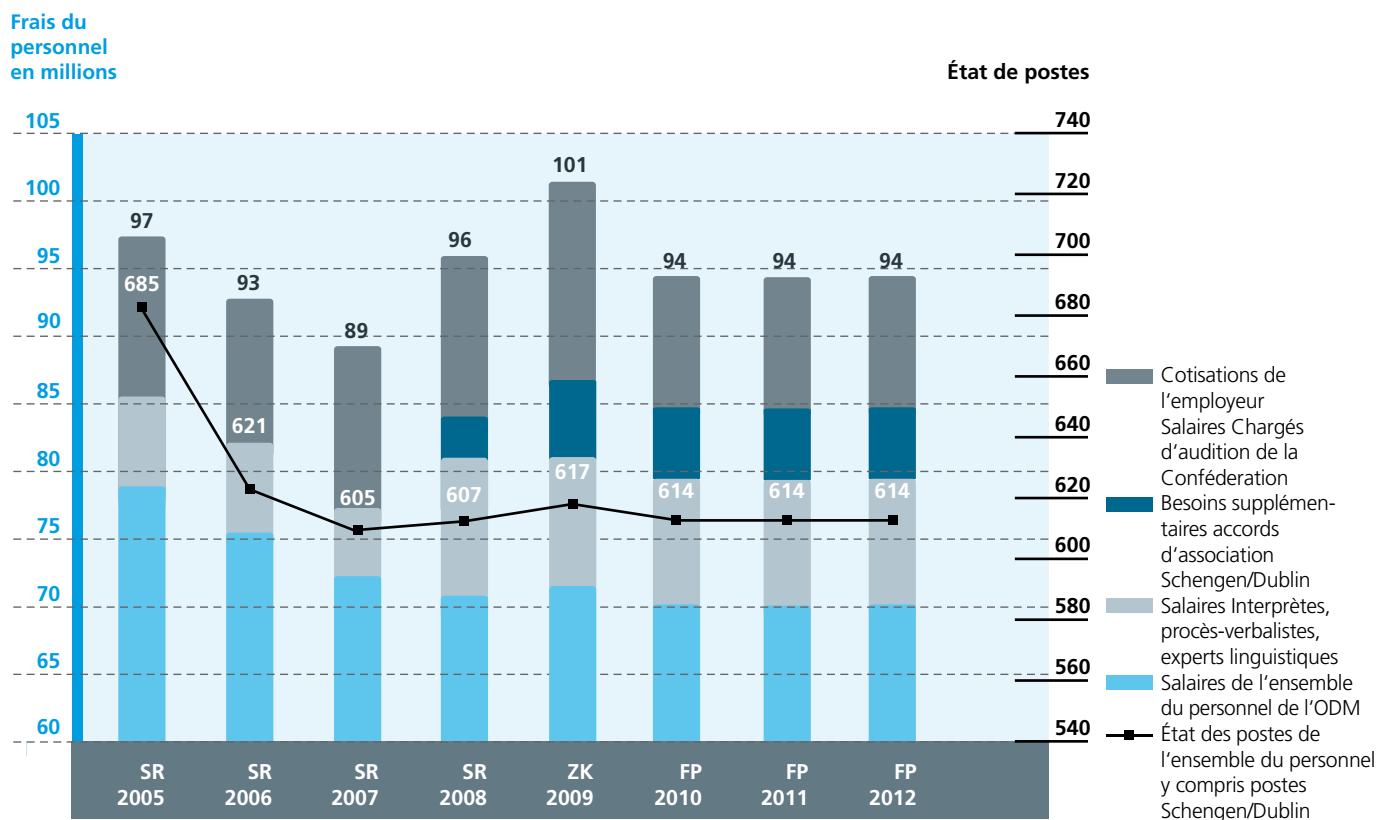
<b>Direction ODM</b> Eduard Gnesa			
<b>Etat-major</b> Etat-major de la direction : Carmine Andreotti Information et communication : Jonas Montani Affaires juridiques : Albrecht Dieffenbacher Affaires internationales : Reto Hüsler			
<b>Planification et ressources</b> Eveline Gugger Bruckdorfer	<b>Entrée, séjour et retour</b> Urs Betschart (Deputy Director)	<b>Travail, intégration et nationalité</b> Mario Gattiker	<b>Procédure d'asile</b> Jürg Scheidegger

## Evolution des effectifs du personnel

Près de 88 % du crédit alloué au personnel est consacré aux salaires (cotisations aux assurances sociales comprises) de l'ensemble du personnel de l'Office fédéral des migrations (organigramme). Les 12 % restants de la rétribution du personnel concernent la rémunération horaire des interprètes, des procès-verbalistes, des chargés d'audition et des experts linguistiques. 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. En raison de l'augmentation du nombre de demandes d'asile, de la reprise au 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) et des besoins supplémentaires liés à la mise en œuvre de Schengen/Dublin, les dépenses liées au personnel ont augmenté en 2008.

### Evolution de l'état des postes et des effectifs du personnel 2005–2012

Plan financier 2010–2012 : sans mesures salariales 2009, sans augmentation des cotisations de l'employeur (environ 7 mio. par an)





# Evolution des dépenses

Les dépenses de l'Office fédéral des migrations 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 personnes admises à titre provisoire 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 10 % 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 8 % 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.

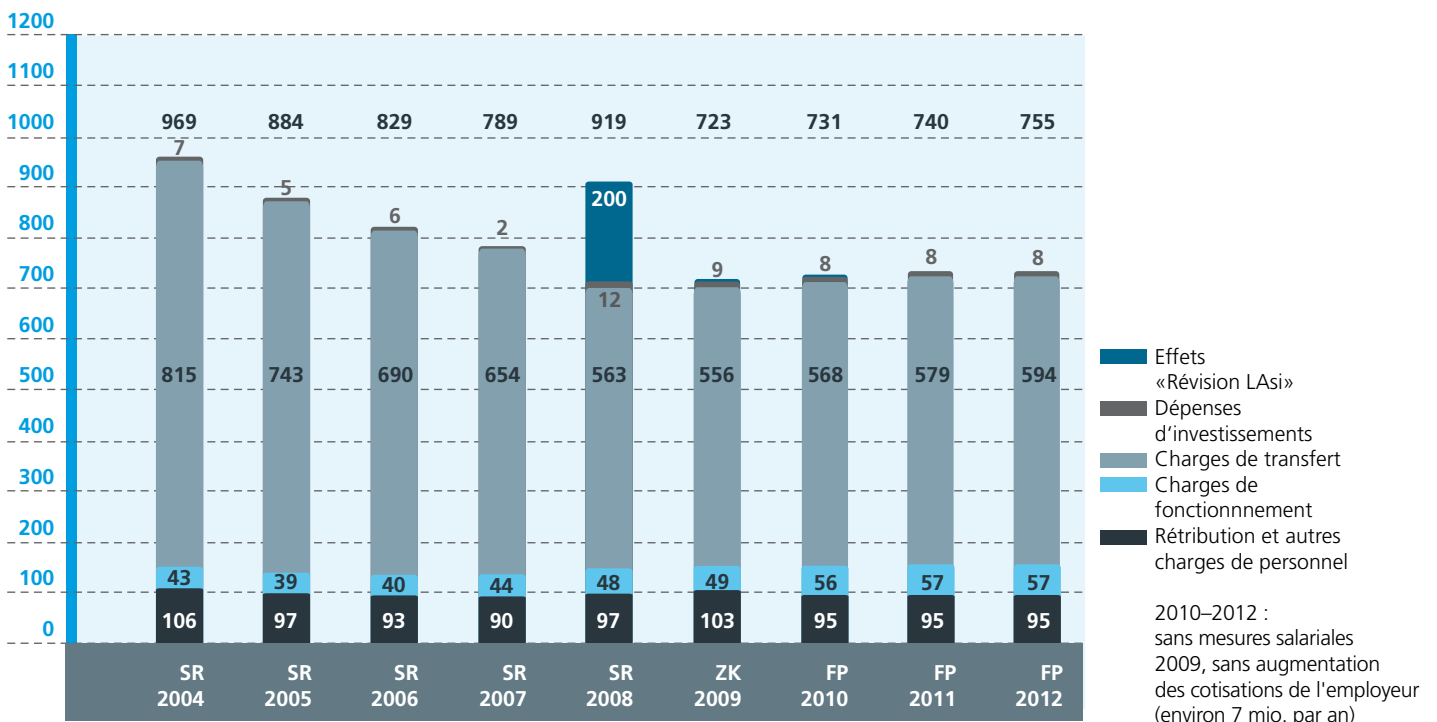
- Dépenses d'investissement : env. 2 % de l'ensemble des dépenses concernent des investissements liés à des applications informatiques spécialisées.

Entre 2003 et 2007, 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. Les effets transitoires liés au passage de l'ancien système de financement au nouveau (année de l'entrée en vigueur de la loi révisée sur l'asile) ainsi que l'augmentation du nombre de demandes d'asile au cours du deuxième semestre de 2008 ont entraîné des coûts supplémentaires. L'impact bénéfique de la révision de la loi sur l'asile sur le financement commencera à porter ses fruits à partir de 2009. Cependant, l'augmentation du nombre de demandes d'asile en 2008 réduira cet impact.

## Evolution des dépenses de l'ODM – uniquement dépenses avec incidences financières

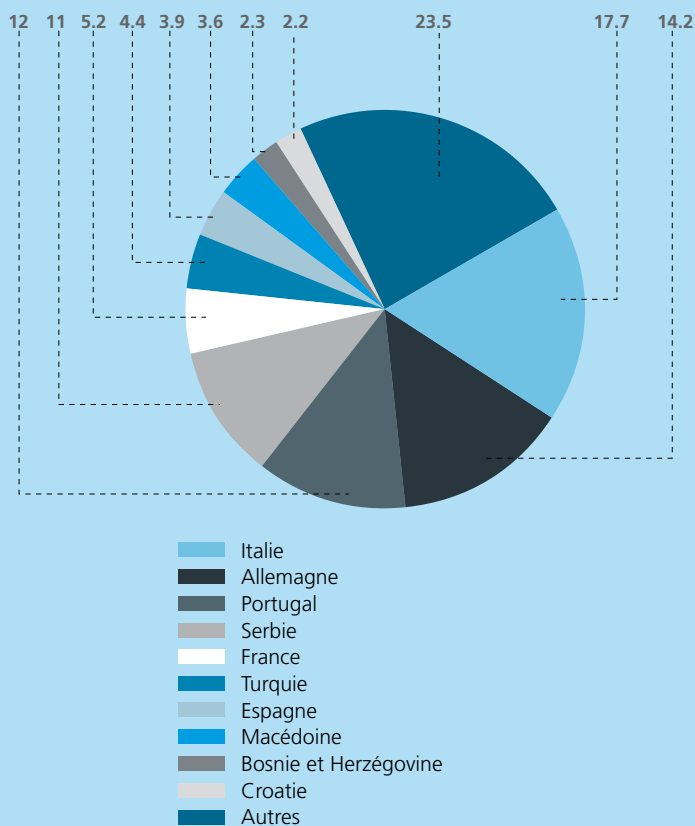
Plan financier 2010-2012 : sans mesures salariales 2009, sans augmentation des cotisations de l'employeur (environ 7 mio. par an)

en millions de francs



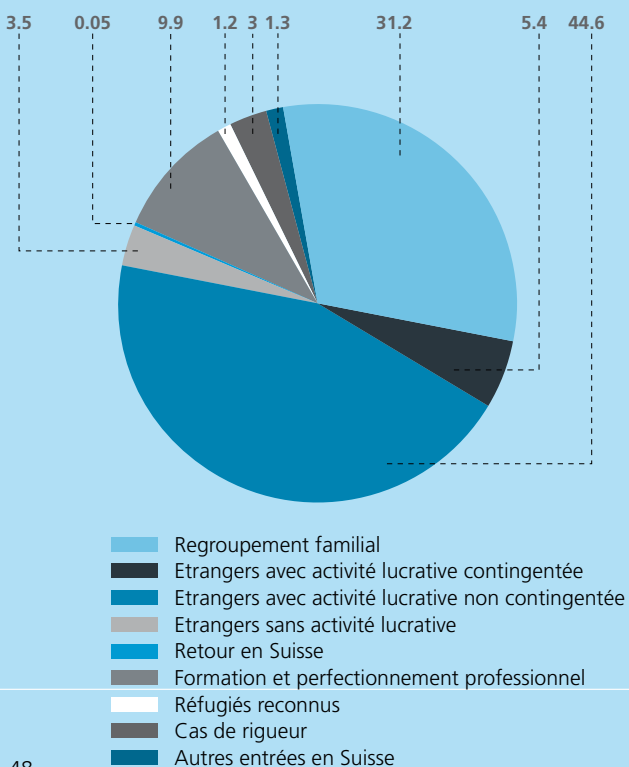
## Annexe 2

### Top 10 par nationalité (en %, effectifs au 31 décembre 2008)



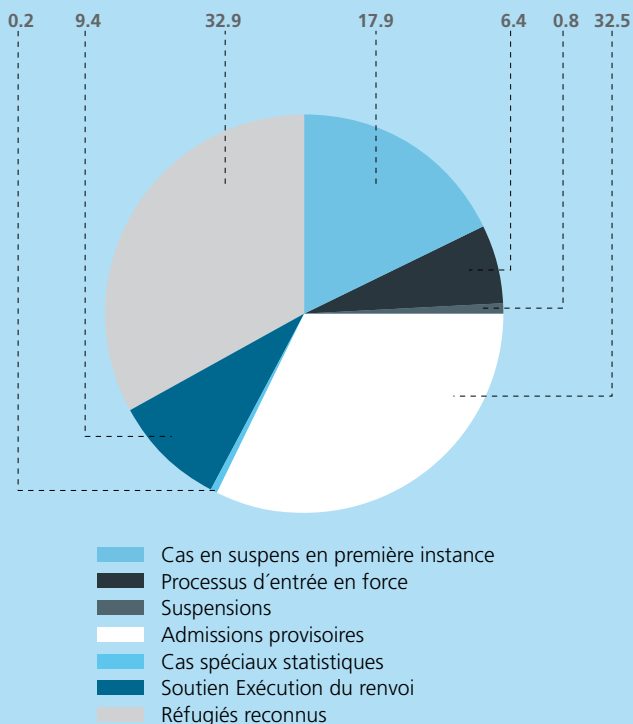
### Entrées en Suisse par motif d'immigration, année 2007

(en %, effectifs au 31 décembre 2008)

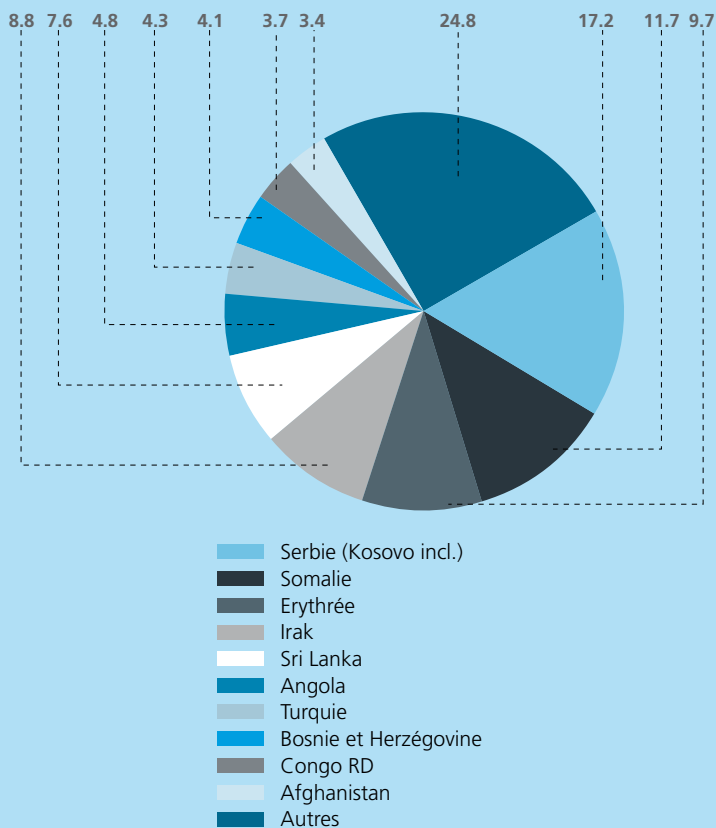


# Annexe 3

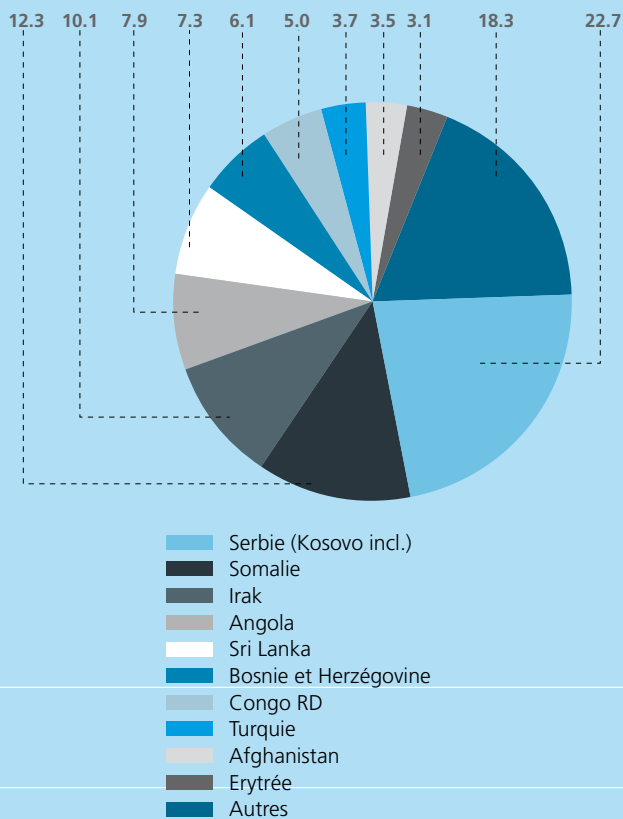
**Personnes relevant du domaine de l'asile par statuts** (en %, effectifs au 31 décembre 2008)



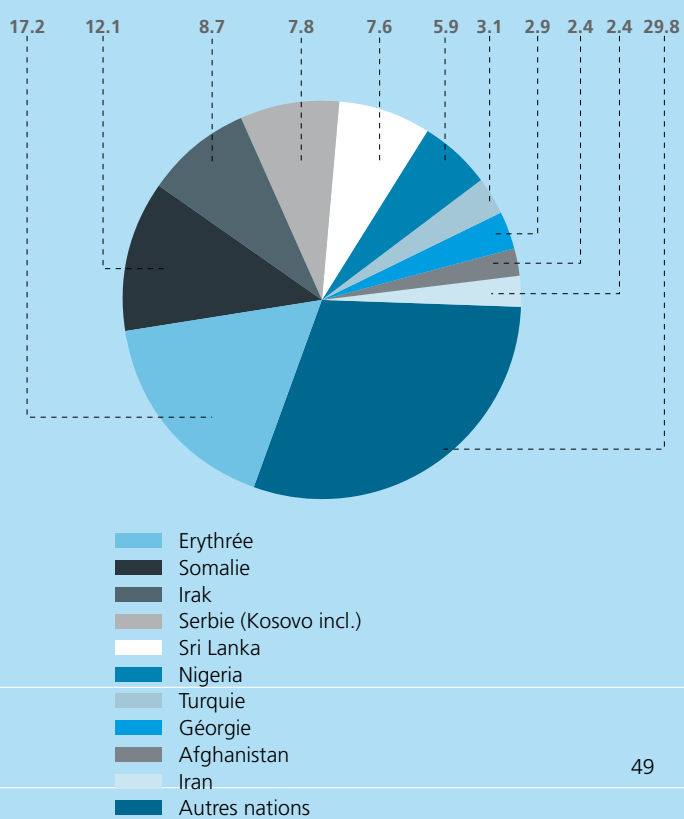
**Personnes en procédure d'asile** (en %, effectifs au 31 décembre 2008)



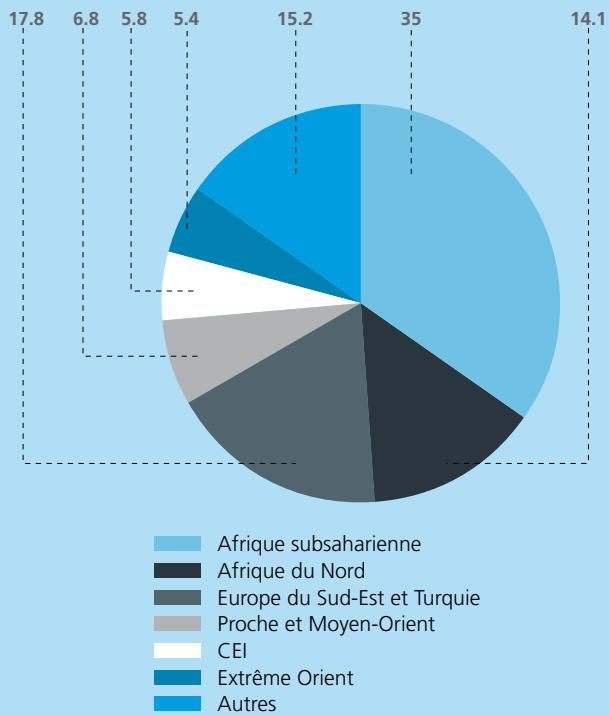
**Personnes admises à titre provisoire** (en %, effectifs au 31 décembre 2008)



**Demandes d'asile par nations** (en %, effectifs au 31 décembre 2008)



**Personnes dans le processus Exécution du renvoi, par régions**  
(en %, effectifs au 31 décembre 2008)



**Demandes d'asile annuelles**

