



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 2012

## Impressum

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

**Conception**

**et rédaction:** Information et communication, ODM

**Réalisation:** [www.casalini.ch](http://www.casalini.ch)

**Distribution:** OFCL, Diffusion publications fédérales, CH-3003 Berne,  
[www.bundespublikationen.admin.ch/fr](http://www.bundespublikationen.admin.ch/fr)  
Numéro de commande: 420.010.F  
© ODM/DFJP juin 2013

### Photos

David Zehnder: page de couverture, pages 3, 4, 6, 9, 10, 12,  
15, 22, 24, 27, 32, 36, 39, 41, 42, 46, 49, 51, 56

Philipp Eyer et Stephan Hermann: pages 16, 20, 31, 34, 44

## Editorial

Migrer, c'est se déplacer – et par définition, se déplacer, c'est être en mouvement. Or mobilité et souplesse sont des qualités très demandées de nos jours. De ce point de vue, la mobilité – qui implique souvent un déménagement – est souhaitable, parfois même indispensable. En Suisse, une part importante de l'immigration découle des besoins de main-d'œuvre de notre économie. Tandis que plusieurs pays européens ont dû lutter contre la crise l'an dernier, la Suisse a su conserver sa conjoncture favorable, notamment en recrutant de manière ciblée des travailleurs qualifiés en provenance de pays membres de l'UE ou de l'AELE.

Pourtant, la résistance que l'accord sur la libre circulation des personnes est capable d'exercer contre la crise doit être relativisée jusqu'à un certain point. En effet, la croissance démographique est importante et de plus en plus de gens sont en quête d'un appartement, veulent accéder à notre système de formation, utilisent nos infrastructures ou sollicitent les œuvres sociales. Sur le plan de la politique intérieure, cette évolution met la Suisse face à des défis auxquels le Conseil fédéral répond par diverses mesures. L'une d'elles est l'activation de la clause de sauvegarde, qui limite l'accès des citoyens de l'Union européenne au marché suisse de l'emploi pendant un certain temps. Car si la Suisse est certes tributaire de l'immigration, celle-ci n'en doit pas moins demeurer socialement et économiquement acceptable.

L'asile nous confronte également à de gros challenges. En effet, tant la hausse du nombre de demandes d'asile que la longueur des procédures font croître la pression exercée sur ce secteur et appellent des réformes. Aussi une procédure accélérée a-t-elle été introduite, en août dernier, pour les requérants d'asile qui proviennent d'Etats européens sûrs. La Confédération, en collaboration avec les cantons, a élaboré une réforme de l'asile de grande envergure qui revoit la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. L'un des principaux objectifs de cette réforme vise à garantir un traitement rapide et centralisé des demandes d'asile afin d'éviter une longue attente aux requérants d'asile et de désengorger les centres d'hébergement afin de disposer de suffisamment de places pour les personnes à protéger. Car la première priorité de notre politique d'asile est d'accueillir les victimes de persécutions. Ainsi, nos ressources doivent converger vers cet objectif.

Mais l'accélération des décisions en matière d'asile ne vise pas seulement à réduire la durée de la période d'incertitude que traversent les requérants. Elle favorise également l'intégration précoce des personnes appelées à rester dans notre pays. La réussite de l'intégration suppose un engagement réciproque:



la volonté des immigrants de fournir des efforts et celle de notre société de se montrer ouverte, à l'instar de l'intégration au monde du travail, où la Confédération s'engage pour une plus grande égalité des chances. Ainsi, en collaboration avec les cantons, les villes et les communes, la Confédération mène par exemple, dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations, un intense dialogue avec des représentants de l'économie privée afin d'offrir, sur le marché du travail, des chances équitables aux réfugiés reconnus et aux personnes admises à titre provisoire.

Je vous souhaite une bonne lecture du rapport, qui vous apportera de précieux renseignements sur les projets en cours.

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'M. Gattiker'.

Mario Gattiker  
Directeur de l'Office fédéral des migrations



*Fin 2012, la Suisse comptait 8036900 habitants, dont 1 825060 de nationalité étrangère.*

## Table des matières

|   |  |    |
|---|--|----|
| A | Tour d’horizon .....   | 6  |
| B | Histoire de la migration en Suisse .....   | 10 |
|   | 1. Développements récents .....  | 11 |
|   | 2. Faits et chiffres .....   | 12 |
|   | 3. Rétrospective historique .....  | 13 |
|   | 4. Constats .....  | 14 |
| C | Migration 2012 .....   | 16 |
|   | 1. Immigration et population résidente étrangère .....   | 17 |
|   | 2. Activité lucrative .....  | 17 |
|   | 3. Europe .....  | 19 |
|   | 4. Relations avec les pays de provenance et les pays tiers .....                               | 20 |
|   | 5. Visas Schengen .....  | 21 |
|   | 6. Intégration .....   | 23 |
|   | 7. Naturalisations .....   | 24 |
|   | 8. Chiffres clés dans le domaine de l’asile .....  | 25 |
|   | 9. Cas de rigueur .....  | 27 |
|   | 10. Retour .....   | 28 |
|   | 11. Mesures d’éloignement .....  | 30 |
|   | 12. Transfert des conseils en matière d’émigration .....                                       | 30 |
| D | Domaines choisis 2012 .....  | 32 |
|   | 1. Dialogue CTA sur l’intégration .....  | 33 |
|   | 2. Manuel sur la nationalité .....   | 34 |
|   | 3. Programme de lutte contre les mariages forcés .....   | 35 |
|   | 4. Rapport sur les conséquences de la libre circulation des personnes et de l’immigration .... | 36 |
|   | 5. Gestion intégrée des frontières .....   | 37 |
|   | 6. Restructuration concertée du domaine de l’asile .....                                       | 38 |
|   | 7. Stratégie de traitement des demandes d’asile .....  | 40 |
|   | 8. swissREPAT .....  | 43 |
|   | 9. Partenariats migratoires .....  | 45 |
| E | L’Office fédéral des migrations .....  | 46 |
|   | 1. Développement de l’organisation Asile et retour .....                                       | 48 |
|   | 2. Structure des dépenses .....  | 50 |
|   | Annexe .....   | 52 |

# A Tour d'horizon



*En Suisse, un quart du volume de travail total est accompli par de la main-d'œuvre étrangère.*

## Chiffres clés 2012

- La Suisse a émis 477 922 visas Schengen en 2012. Ses représentations en Chine, en Inde et en Russie en totalisent le plus grand nombre, comme un an plus tôt.
- Fin 2012, la population résidante permanente suisse comptait 1 825 060 (1 772 279 en 2011) personnes de nationalité étrangère, dont 1 194 640 ressortissants de l'UE-27/AELE (1 147 185 en 2011). La population étrangère représentait ainsi plus de 23 % de la population totale.
- 104 350 ressortissants d'Etats membres de l'UE-27/AELE ont immigré en Suisse, près de 64 % d'entre eux pour y prendre un emploi.
- 35 056 personnes ont obtenu la citoyenneté suisse. Les candidats à la naturalisation restent majoritairement originaires d'Italie, de Serbie et d'Allemagne.
- 28 631 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse. Les groupes nationaux les plus représentés sont les Erythréens, les Nigériens, les Tunisiens, les Serbes, les Afghans, les Syriens, les Macédoniens, les Marocains, les Chinois et les Somaliens.
- Sur 24 941 demandes d'asile examinées en première instance, 2 507 ont été acceptées en 2012, soit un taux de reconnaissance de 11,7 %.
- 2 088 personnes ont été régularisées pour cas de rigueur.
- 4 124 ont bénéficié du dispositif d'aide au retour de la Confédération.
- 13 801 personnes ont quitté le territoire par la voie aérienne sous la surveillance des autorités. 77 % d'entre elles relevaient de la loi sur l'asile (LAsi) et 23 % de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr).
- Enfin, l'Office fédéral des migrations (ODM) a prononcé 10 018 interdictions d'entrée sur le territoire au cours de la période sous revue.

---

Les personnes naturalisées restent majoritairement originaires d'Italie, de Serbie et d'Allemagne, ainsi que du Kosovo et du Portugal.

---

## L'essentiel en bref

### Dialogue CTA sur l'intégration et le lieu de travail

En octobre 2012, des représentants de l'Etat et de l'économie ont ouvert le dialogue sur l'intégration et le lieu de travail. Les participants ont adopté 15 objectifs à l'horizon 2016 dans les champs d'action «Information et sensibilisation», «Langue et formation» et «Intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail».

La stratégie de gestion intégrée des frontières vise à lutter contre la migration illégale, la traite des êtres humains et la criminalité transfrontalière tout en simplifiant le franchissement des frontières pour les personnes qui voyagent légalement.

### Nouveau manuel sur la nationalité

Début août 2012, l'ODM a publié sur l'Internet un nouveau manuel sur la nationalité. Ce document poursuit deux objectifs prioritaires: d'une part, servir d'instrument de travail aux collaborateurs de la Division Nationalité appelés à statuer sur les naturalisations, d'autre part, promouvoir une doctrine uniforme dans ce domaine. Par ailleurs, le manuel expose aux personnes intéressées la pratique de l'office et la jurisprudence en matière de naturalisation.

### Engagement de la Confédération dans la lutte contre les mariages forcés

Le 14 septembre 2012, le Conseil fédéral a lancé un programme national de lutte contre les mariages forcés. Celui-ci prévoit la mise en place, dans un délai de cinq ans (2013-2018), de réseaux fonctionnels contre les mariages forcés dans toutes les régions de Suisse. Ces réseaux permettront à des enseignants, à des spécialistes et à des services de consultation œuvrant dans les domaines de la violence domestique et de l'intégration de coopérer et d'échanger régulièrement leurs expériences. L'objectif consiste à développer des offres et des mesures de prévention concrètes à l'intention des personnes concernées, des auteurs des contraintes et des professionnels.

### Rapport sur les effets de l'immigration et de la libre circulation des personnes

La population résidente de la Suisse croît, notamment en raison de l'immigration. C'est sur cette toile de fond que le Conseil fédéral a publié, en juillet 2012, un rapport détaillé sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse. Il y expose les conséquences de l'immigration sur les divers domaines politiques ainsi que les possibilités de mener la politique migratoire.

### Stratégie de gestion intégrée des frontières

L'association de la Suisse à Schengen a entraîné une modification fondamentale du régime des contrôles de personnes: s'ils ne sont en principe plus autorisés aux frontières intérieures, ils ont en revanche été renforcés aux frontières extérieures. C'est pourquoi le Conseil fédéral a fait élaborer une stratégie de gestion intégrée des frontières. Elle couvre l'ensemble des efforts déployés par les autorités pour, d'une part, simplifier le franchissement des frontières par les personnes qui voyagent légalement, d'autre part, lutter contre la migration illégale, le trafic organisé de migrants et la criminalité transfrontalière.

### Restructuration concertée du domaine de l'asile

Bien que la législation sur l'asile ait déjà subi de nombreuses révisions, le domaine de l'asile devra être réformé en profondeur ces prochaines années en vue d'accélérer les procédures. A l'avenir, la plupart des cas devront être traités dans de grands centres fédéraux. Lors de la conférence nationale sur l'asile, les principaux acteurs concernés ont convenu d'une planification globale de la restructuration prévue.

### Nouvelle stratégie de traitement des demandes d'asile et introduction de la procédure en 48 heures

L'afflux constant de demandes d'asile depuis fin 2011 n'ayant pu être maîtrisé avec les ressources humaines disponibles, l'ODM a mis en place une nouvelle stratégie de traitement, appliquée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012. Pour l'essentiel, elle consiste à traiter en priorité certaines catégories de demandes. En outre, l'ODM a introduit la procédure en 48 heures pour les requérants issus d'Etats européens exemptés de l'obligation de visa.



### **swissREPAT: gestion centralisée des départs aux aéroports de Zurich et de Genève**

La plupart des étrangers qui sont tenus de retourner dans leur pays d'origine ou dans un Etat tiers effectuent ce voyage en avion. En partie, ils organisent eux-mêmes leur départ, sans que les autorités ne les assistent ou ne soient mises au courant. En règle générale, le vol des personnes qui quittent la Suisse sous contrôle des autorités est, quant à lui, organisé et réservé par swissREPAT, le service de l'ODM chargé des départs.

### **Partenariats migratoires**

Afin de maîtriser la complexité des migrations contemporaines, la Suisse a institué les partenariats migratoires. Cet instrument traduit la volonté des parties contractantes de coopérer plus étroitement en abordant la question migratoire dans une perspective globale. Ces partenariats prennent la forme d'accords et de programmes et projets concrets portant par exemple sur les retours et la réintégration, la migration et le développement, la protection des réfugiés et des migrants vulnérables, le trafic des êtres humains ou la migration régulière (politique des visas, formation et perfectionnement, etc.).



*Une part importante de l'immigration découle des besoins en main-d'œuvre de notre économie.*

# B Histoire de la migration en Suisse



*En Suisse, près de 190 nationalités sont représentées.*

## 1. Développements récents

Depuis quelques années, les migrations internationales se sont transformées et intensifiées. Un double défi auquel la Suisse s'est attelée, en concertation avec ses partenaires européens – associés par les accords bilatéraux dans ce domaine également – mais aussi en coopération directe avec des pays d'origine et de transit extra-européens.

La mondialisation a entraîné une accélération vertigineuse des échanges internationaux. L'Internet et la téléphonie mobile ont révolutionné le mode de diffusion de l'information, tandis que s'accroissait la mobilité géographique des personnes. A mesure qu'augmentaient les capacités du trafic aérien et que les réseaux mobile et Internet s'étendaient à des régions de plus en plus reculées, ces services sont devenus accessibles à un plus grand nombre. L'Internet, la téléphonie mobile et la télévision par satellite ont ainsi intégré le quotidien de la plupart des pays en développement, des pays nouvellement industrialisés se hissant même aux premiers rangs mondiaux dans ces segments. Il est de plus en plus commun, non seulement de savoir ce qui se passe à l'autre bout du monde, mais aussi de pouvoir s'y rendre.

En dépit de l'essor économique de nombreuses régions dans le monde, ces dernières années, et du glissement tendanciel du pouvoir économique vers l'Asie, la prospérité se concentre toujours sur les pays d'Europe occidentale, d'Amérique du Nord et l'Australie. Mais ces pays ont durci leur politique d'immigration, la mobilité mondiale réelle restant ainsi l'apanage d'une petite élite, souvent issue des pays les plus prospères.

Des millions de personnes restent, dès lors, confinées dans la pauvreté, sans perspectives d'en sortir. Ces facteurs (dits de répulsion) ont démultiplié le nombre de personnes candidates et aptes à la migration, tout en intensifiant la pression migratoire. Phénomène accentué par des facteurs d'attraction, notamment la demande émanant de pays tels que la Suisse. D'une part, l'économie suisse est demanderesse d'une main-d'œuvre extra-européenne. Voulu, cette immigration de travail est réglementée par des procédures aux niveaux fédéral et cantonal. D'autre part, en marge ou en dehors de la légalité, il y a un marché pour des prestations non déclarées (travail au noir effectué par des sans-papiers, prostitution ou trafic de stupéfiants). Les perspectives de gain, celles en particulier des employeurs et des intermédiaires, mais aussi, pour les intéressés, l'absence de possibilités de séjour et d'emploi réguliers sur place font que des migrants se reportent sur ces segments.

A la faveur de la mondialisation, un nombre jamais égalé de personnes a été mis en état de s'informer sur des pays lointains et d'y émigrer. Les écarts de richesse et de développement économique, mais aussi le développement inégal des institutions démocratiques et des droits de l'homme ont fait le reste. En 2010, les chiffres des migrations internationales ont littéralement explosé: l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a fait état de 214 millions de migrants dans le monde (dont près de 50 % de femmes), soit 3 % environ de la population mondiale, qui séjournent hors de leur pays natal pendant plus d'un an. Ce chiffre ne tient pas compte des quelque 15 millions de réfugiés et 27,5 millions de déplacés, dont la plupart sont installés dans des pays frontaliers de zones de conflit.

---

Des millions de personnes restent confinées dans la pauvreté, sans espoir d'en sortir. Ce facteur accentue la pression migratoire.

---

Parallèlement à l'accélération des migrations, l'on observait, dans les pays les plus industrialisés, une transition vers une société du savoir, qui a tari la demande de main-d'œuvre non qualifiée. Par ailleurs, la libéralisation de la circulation des personnes dans le cadre des accords conclus avec l'UE et l'AELE a marqué, en Suisse, le retour à une politique d'immigration restrictive à l'égard des ressortissants d'États tiers. La plupart des migrants internationaux ne remplissent plus les conditions d'admission, en particulier ceux venus de pays peu développés. En s'associant aux Accords de Schengen et Dublin, la Suisse souligne sa volonté de coopérer avec ses partenaires européens. Elle mise sur l'intégration sociale des migrants, laquelle serait compromise par un afflux incontrôlé de migrants, en particulier de travailleurs non qualifiés.

Même si la Suisse n'envisage pas d'ouverture généralisée à cette nouvelle immigration internationale, elle n'échappe pas au phénomène. Forcée de reconnaître qu'il faut intervenir au-delà de ses frontières nationales, elle s'associe au dispositif de coopération européenne, tout en renforçant sa politique migratoire internationale, par la mise au point de nouveaux instruments, tels que les partenariats migratoires, la poursuite des accords bilatéraux, l'aide au retour, l'aide structurelle aux pays de provenance, les projets de prévention de la migration irrégulière et l'ouverture d'un dialogue migratoire avec des Etats partenaires importants.

## 2. Faits et chiffres

Les chiffres sont parlants:

- Depuis la Seconde Guerre mondiale, plus de 2 millions de personnes vivant en Suisse y ont immigré ou sont d'ascendance immigrée.
- Fin 2012, plus de 1,82 million d'étrangers vivaient en Suisse.
- Une personne active sur quatre en Suisse possède un passeport étranger.
- La Suisse affiche l'un des plus forts taux d'étrangers en Europe, à plus de 23 %.
- Les migrants contribuent davantage à la croissance démographique en Suisse que dans les pays d'immigration traditionnels que sont les Etats-Unis, le Canada et l'Australie.
- Près d'un Suisse sur dix vit à l'étranger.



### 3. Rétrospective historique

Jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, la Suisse est avant tout un pays d'émigration. Le chômage et la pression démographique contraignent surtout de petits agriculteurs paupérisés à quitter le pays. Outre les pays voisins, l'Amérique du Nord et du Sud, l'Australie et la Russie sont parmi les destinations privilégiées. Ce n'est qu'à l'ère de l'industrialisation, vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, que la Suisse devient un pays d'immigration. En 1890, le nombre d'immigrants enregistrés dépasse pour la première fois celui des émigrants, sous l'effet de conditions de travail plus attractives qu'ailleurs et de la totale liberté de circulation des personnes, propice à une immigration de proximité. En 1914, le nombre d'étrangers atteint un premier point culminant à 600 000 personnes, soit 15 % de la population totale. Une évolution qui effraie les autochtones. Dès lors, la lutte contre la «surpopulation étrangère» devient un objectif de la politique (fédérale depuis 1925) menée à l'égard des étrangers et des réfugiés et en matière de marché du travail. Pendant les années du national-socialisme, la Suisse se présente, non pas comme une terre d'asile, mais comme un pays de transit des réfugiés. La proportion d'étrangers ne cesse alors de reculer pour atteindre, au milieu de la Seconde Guerre mondiale, un plancher historique à 223 000 personnes (5 % environ de la population totale) – conséquence d'une politique d'asile restrictive, avec le refoulement à la frontière de milliers de réfugiés juifs.

L'essor économique de l'après-guerre engendre, en Suisse, une forte demande de main-d'œuvre étrangère. Celle-ci sera recrutée en Italie principalement, pour travailler dans l'agriculture, l'industrie et le bâtiment. Durant cette période et jusqu'au milieu des années 1960, la politique menée à l'égard des étrangers repose essentiellement sur le principe dit de rotation. Celui-ci consiste à limiter à quelques années le séjour des travailleurs étrangers, qui jouent le rôle de «tampon conjoncturel» et dont l'autorisation de séjour n'est pas systématiquement renouvelée. Leur intégration n'est donc pas une fin en soi. Pourtant, le nombre de travailleurs immigrés continue de s'accroître sensiblement, si bien qu'en 1970, la Suisse recense pour la première fois plus d'un million d'étrangers; la polémique autour de la surpopulation étrangère s'intensifie, envenimée par l'initiative Schwarzenbach, que le peuple rejette de justesse 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 travail, désormais issue en grande partie de la Yougoslavie, de la Turquie et du Portugal. La récession économique qui sévit au milieu des années 1970 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 d'année en année, sous l'effet également du regroupement familial et de la pratique restrictive en matière de naturalisations. En 1994, elle dépasse pour la première fois le seuil des 20 %. En 2000, l'adoption par le peuple de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE et l'AELE (ALCP) ouvre un nouveau chapitre dans les relations entre la Suisse et sa main-d'œuvre étrangère: dans les pays membres de l'UE et de l'AELE, des travailleurs peuvent désormais être recrutés indifféremment de leurs qualifications, tandis que la sélection par la qualification est maintenue pour les pays hors UE/AELE.

---

En 1890, le nombre d'immigrants en Suisse dépasse pour la première fois celui des émigrants.

---

Parallèlement à l'immigration de travail de l'après-guerre, la Suisse accueille également de nombreux réfugiés. Jusqu'au début des années 1980, le pays accueille ponctuellement des contingents de personnes en quête de protection: 14 000 Hongrois en 1956, 12 000 Tchécoslovaques en 1968, puis, plusieurs milliers de réfugiés originaires du Tibet, du Chili ou d'Indonésie. A partir des années 1980, le nombre de requérants d'asile en provenance, notamment, de Turquie, du Liban, du Sri Lanka et des Balkans occidentaux s'accroît fortement. En 1999, le nombre de demandes culmine à 46 000. Il repart ensuite à la baisse à la fin du conflit dans les Balkans, en Suisse comme dans la plupart des pays d'Europe, pour se stabiliser autour de 16 000 demandes annuelles. Les bouleversements sociaux et politiques en cours dans le monde arabe depuis fin 2010 ont entraîné une nouvelle hausse du nombre des demandes d'asile, qui est passé de 22 000 en 2011 à plus de 28 000 en 2012.

## 4. Constats

Cette rétrospective éclaire quelques aspects fondamentaux de l'histoire de la migration en Suisse. Des aspects qui n'ont, pour la plupart, pas changé au fil des ans – malgré l'apparition de nouveaux problèmes – et qui constituent les défis actuels et futurs de la politique migratoire de notre pays. Il s'en dégage les constats suivants:

- Pays d'immigration entouré de pays d'immigration, la Suisse a démontré dans le passé de fortes capacités d'accueil et d'intégration.
- La migration est une réalité qui s'inscrit dans l'histoire de l'humanité. La mondialisation favorise la mobilité, accélérant ce phénomène.
- La mise en place d'instruments aux niveaux national et international est indispensable pour maîtriser les flux migratoires, qu'ils soient légaux ou non.
- Une politique migratoire adéquate conforte et favorise la prospérité et la compétitivité de notre pays. L'apport de la main-d'œuvre étrangère est décisif à cet égard.
- La politique d'asile, la politique à l'égard des étrangers et la politique du marché du travail sont difficilement dissociables. Face à la diversité des raisons qui poussent à émigrer, il faut s'interroger sur la pertinence des catégories migratoires définies, mais aussi sur l'adéquation de nos objectifs et intérêts aux réalités de terrain.
- Si le phénomène migratoire et ses causes évoluent, la politique migratoire reste partagée entre «tradition humanitaire» et «craintes d'une surpopulation étrangère».
- L'immigration et l'intégration sont deux domaines clés fortement imbriqués de la politique suisse, qui doivent être constamment mis en accord avec les intérêts de la population suisse et étrangère.
- L'immigration et l'intégration ne vont pas sans provoquer tensions et conflits; les Suisses sont sollicités autant que les migrants.
- L'immigration et l'intégration peuvent réussir. Condition essentielle: une politique de migration et d'intégration bien étudiée, qui préserve la volonté d'accueil de la Suisse. Les opportunités et les risques liés à la migration et à l'intégration doivent régulièrement faire l'objet d'un débat public.

---

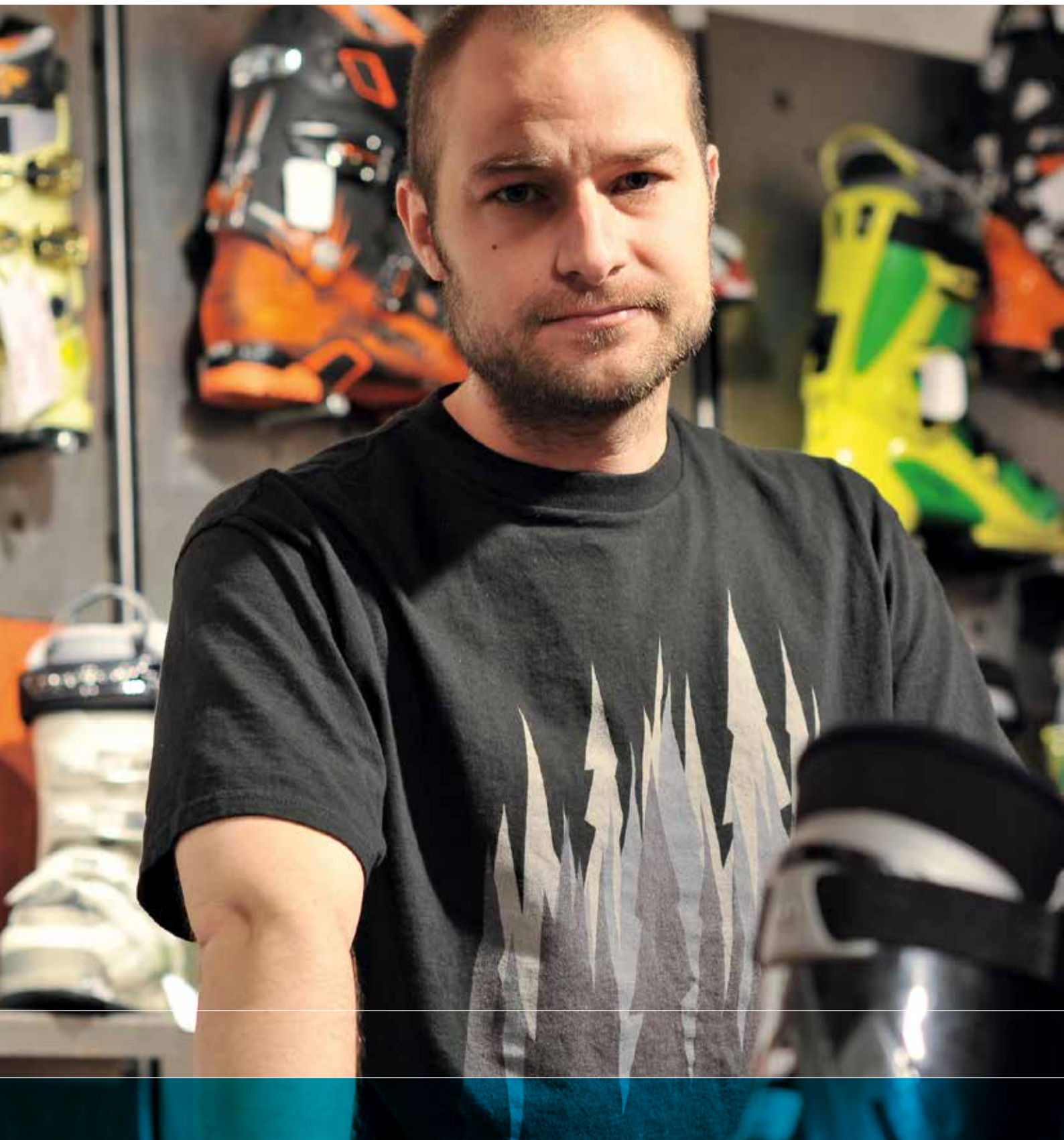
La migration est une réalité qui s'inscrit dans l'histoire de l'humanité. La mondialisation favorise la mobilité et accélère ce phénomène.

---



*En 2012, 28631 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse. Les cinq principaux pays de provenance étaient l'Erythrée, le Nigéria, la Tunisie, la Serbie et l'Afghanistan.*

# C Migration 2012



*Plus de 70% des ressortissants des Etats membres de l'UE et de l'AELE sont employés dans le secteur tertiaire.*



## 1. Immigration et population résidente étrangère

Fin décembre 2012, la population résidente permanente comptait 1 825 060<sup>1</sup> personnes de nationalité étrangère (1 772 279 en 2011). Sur ce nombre, 1 194 640 (près de 65 %) étaient des ressortissants de pays de l'UE-27/AELE (1 147 185 en 2011) et 630 420 (35 %) de pays tiers (625 094 en 2011). Les ressortissants de l'UE-27/AELE ont vu leur nombre augmenter de 4,1 % sur un an, alors que cette progression n'était que de 0,9 % pour les ressortissants de pays tiers. Les Italiens constituent la communauté étrangère la plus importante en Suisse, forte de 294 359 personnes (16,1 % des résidents permanents étrangers), suivis des Allemands (285 379 personnes / 15,6 %) et des Portugais (238 432 personnes / 13,1 %). Les ressortissants portugais sont ceux qui ont connu la plus nette progression sur un an (+14 261 personnes), devant les Allemands (+8 551) et les Kosovars (+7 319).

## 2. Activité lucrative

L'admission de main-d'œuvre étrangère en Suisse est régie par un système binaire. A l'instar des Suisses à la recherche d'un emploi dans l'espace européen, les ressortissants de pays de l'UE/AELE bénéficient des conditions prévues par l'ALCP. Pour toutes les autres nationalités, l'accès au marché du travail est contingenté et sélectif: ne sont recrutés que des travailleurs qualifiés (cadres, spécialistes, etc.), et pour autant que l'emploi ne peut être pourvu par un Suisse ou un ressortissant de l'UE/AELE à qualifications égales. Le 18 avril 2012, le Conseil fédéral a décidé de faire usage de la possibilité prévue dans l'ALCP de soumettre à des contingents les autorisations de séjour délivrées aux ressortissants des Etats de l'UE-8. Cette mesure est entrée en force le 1<sup>er</sup> mai 2012. Elle concerne les personnes en provenance des Etats de l'UE-8 qui disposent d'un contrat de travail en Suisse pour une durée supérieure à un an, ainsi que les personnes qui viennent s'établir en Suisse en qualité d'indépendants.

En 2012, 104 350 ressortissants de pays de l'UE-27/AELE<sup>2</sup> ont immigré en Suisse, dont environ 64 % (66 700) pour y prendre un emploi.

Les ressortissants de l'UE-17/AELE<sup>3</sup> se sont insérés essentiellement dans le secteur des services (74 %).<sup>4</sup> Ils sont 24 % à travailler dans l'industrie et l'artisanat et 2 % dans l'agriculture. La même tendance se dessine pour les résidents originaires de l'UE-8<sup>5</sup>, puisque environ 68 % d'entre eux travaillent dans le secteur des services et 21 % dans l'industrie et l'artisanat. Mais ils sont nettement plus nombreux que les premiers à travailler dans le secteur agricole (11 %). Enfin, les ressortissants roumains et bulgares (UE-2), qui tombent sous le coup de l'ALCP depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009, sont eux aussi principalement actifs dans le secteur des services (77 %); environ 11 % travaillent dans l'industrie et l'artisanat et 12 % dans l'agriculture.

<sup>1</sup> Les statistiques des étrangers de l'ODM sont basées sur le registre SYMIC, mais ne tiennent pas compte des fonctionnaires internationaux et des membres de leur famille, des titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (<12 mois), des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire.

<sup>2</sup> La désignation UE-27 comprend les Etats aujourd'hui membres de l'Union européenne, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Suède, la Slovaquie et la Slovénie. L'AELE regroupe, outre la Suisse, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

<sup>3</sup> UE-17/AELE: les citoyens allemands, autrichiens, belges, britanniques, chypriotes, danois, espagnols, finlandais, français, grecs, irlandais, islandais, italiens, liechtensteinois, luxembourgeois, maltais, néerlandais, norvégiens, portugais et suédois bénéficient de la libre circulation complète depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007.

<sup>4</sup> Ce taux se rapporte à la population résidente permanente de nationalité étrangère.

<sup>5</sup> Les Etats membres de l'UE-8 sont les Etats de l'Europe de l'Est qui ont adhéré à l'Union en 2004, à l'exception de Malte et de Chypre, à savoir: la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovénie, la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

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

Pour recruter de la main-d'œuvre à l'étranger (hors UE/AELE), l'économie suisse disposait, en 2012, de 3500 autorisations de séjour et de 5000 autorisations de séjour de courte durée. En outre, la Confédération a libéré en faveur des prestataires de services de l'UE/AELE dont le séjour en Suisse dépasse 120 jours 500 autorisations de séjour et 3000 de courte durée. Comme l'année précédente, ce dernier contingent a été épuisé. Par contre, seules 336 autorisations de séjour ont été sollicitées (environ 9 % de plus qu'en 2011). Les secteurs les plus représentés dans ces contingents sont le secteur des services (secteur financier, conseil en gestion d'entreprise et informatique) et le secteur industriel (industrie des machines, électrotechnique et bâtiment).

En 2012, la plupart des autorisations ont été requises par le secteur informatique. Suivent l'industrie chimique et pharmaceutique, l'industrie des machines, l'industrie alimentaire et le conseil en gestion d'entreprise.

Les contingents d'autorisations de séjour (B) et d'autorisations de séjour de courte durée (L) destinées aux ressortissants d'Etats tiers ont été utilisés respectivement à 88 % (3074 unités) et 89 % (4423 unités) en 2012. Si la demande d'autorisations de séjour est restée stable, celle des demandes d'autorisations de courte durée a reculé de 7 % par rapport à l'exercice précédent, une légère baisse qui s'explique notamment par la morosité de la conjoncture.

En 2012, la plupart des autorisations ont été requises par le secteur informatique (1772 unités). Suivent l'industrie chimique et pharmaceutique (752 unités), l'industrie des machines (590 unités), l'industrie alimentaire (441 unités) et le conseil en gestion d'entreprise. Environ 85 % des travailleurs en provenance d'Etats tiers étaient diplômés d'une haute école, ce qui représente une légère hausse par rapport à 2011. Comme les années précédentes, ce sont les ressortissants indiens qui totalisent le plus grand nombre d'autorisations (1705), suivis des ressortissants américains (1425), russes (475) et chinois (472).

Le Conseil fédéral a maintenu ces contingents pour l'année 2013.

### Accords sur les stagiaires

Au cours des dernières décennies, la Suisse a conclu des accords sur les stagiaires avec divers Etats. Ces conventions offrent à des jeunes âgés de moins de 35 ans qui sont nouvellement entrés dans la vie professionnelle la possibilité d'exercer leur métier et de poursuivre leur formation dans un autre pays pendant 18 mois au maximum. Toutes les professions sont admises.

En 2012, 320 Suisses ont séjourné à l'étranger à ce titre. La plupart d'entre eux se sont rendus au Canada (241) et, dans une moindre mesure, aux Etats-Unis (46). En contrepartie, la Suisse a accordé une autorisation de séjour à 112 stagiaires, principalement des ressortissants canadiens (39), philippins (30) et américains (11). La santé, l'architecture et les finances ont été les domaines les plus prisés.

Le 11 juin 2012, la Suisse a signé un accord sur les stagiaires avec la Tunisie. Cette convention n'est pas encore entrée en vigueur.

### 3. Europe

L'ODM suit de près l'évolution des politiques migratoires dans l'espace de l'UE et s'attache, dans ce domaine, à faire entendre les intérêts de la Suisse auprès des différents organismes communautaires et des organisations internationales. Ces démarches permettent à la Suisse de s'impliquer dans les processus décisionnels de l'UE en amont des travaux législatifs.

A Bruxelles, les intérêts de l'ODM sont portés par un attaché migratoire affecté à la Mission de la Suisse auprès de l'Union européenne. En sa qualité de membre associé aux Accords de Schengen, la Suisse, représentée par la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), participe aussi régulièrement au Conseil des ministres européens pour la Justice et les Affaires intérieures (Conseil JAI) ainsi qu'aux commissions spécialisées qui en dépendent. De concert avec les services administratifs concernés, l'ODM veille à la coordination et à la cohérence des positions suisses au niveau européen.

En tant que développement de l'acquis de Schengen, le Fonds pour les frontières extérieures (FFE) est un instrument qui sert aux Etats parties, dont la Suisse, à gérer les frontières extérieures de l'espace Schengen. Mécanisme de solidarité de l'UE institué pour la période 2007-2013, le FFE vise un partage équitable des responsabilités liées à la protection des frontières extérieures. Il soutient des projets nationaux et contribue ainsi à accroître l'efficacité des contrôles, améliorer la protection des frontières extérieures et faire obstacle à l'immigration clandestine.

Dans le domaine de l'asile, la Suisse participe, entre autres, au Bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office – EASO). Cette agence est destinée à soutenir les pays membres dans le développement d'une politique d'asile juste et cohérente par la mise en commun de bonnes pratiques, l'organisation de formations au niveau européen et l'échange d'informations pertinentes sur les pays d'origine.

Par ailleurs, l'ODM défend les intérêts de la Suisse dans le cadre de la coopération bilatérale avec les Etats partenaires européens en matière migratoire et au sein d'institutions multilatérales, comme la General Directors' Immigration Services Conference (GDISC) et le Centre international pour le développement de politiques migratoires (CIDPM).

La GDISC est un forum international destiné à promouvoir la collaboration opérationnelle entre les autorités d'immigration des Etats membres de l'UE/AELE et d'autres Etats d'Europe de l'Est (candidats à l'adhésion). Elle permet à la Suisse – quoique non-membre de l'UE – de participer d'égal à égal au débat sur la politique migratoire.<sup>6</sup> Membre du groupe de pilotage GDISC depuis 2012, la Suisse sera amenée à organiser, dans ce cadre, des ateliers qui réuniront des spécialistes de la migration dans le contexte européen.

Le CIDPM est une organisation internationale qui diffuse des connaissances et des compétences opérationnelles dans le domaine migratoire, effectue des recherches spécifiques et favorise le dialogue interétatique sur les migrations. Il soutient les efforts d'harmonisation de la politique européenne en matière de migration et la mise en application de la politique migratoire extérieure. En sa qualité de membre cofondateur, la Suisse participe activement au groupe de pilotage du CIDPM.<sup>7</sup>

---

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile, auquel la Suisse participe, soutient les pays membres dans le développement d'une politique d'asile juste et cohérente.

---

<sup>6</sup> <http://www.gdisc.org>.

<sup>7</sup> <http://www.icmpd.org>.

## 4. Relations avec les pays de provenance et les pays tiers

Les relations de la Suisse avec les pays de provenance et les pays tiers s'inscrivent dans un cadre institutionnel et contractuel moins dense que ses relations avec les pays communautaires. Dans ce contexte, la politique migratoire extérieure de la Suisse se focalise sur les objectifs suivants:

- gérer l'immigration dans l'intérêt économique, social et culturel de la Suisse,
- protéger les réfugiés et les migrants vulnérables,
- lutter contre la migration irrégulière,
- encourager et soutenir le retour,
- valoriser la migration au service du développement durable des pays de provenance et de transit.

Pour réaliser ces objectifs, divers instruments ont été développés, notamment des partenariats migratoires, des projets de prévention de la migration irrégulière, l'aide au retour, ou encore l'aide structurelle dans les pays de provenance.

L'idée de fond est que, pour défendre ses intérêts, la Suisse doit agir au-delà de ses frontières. Ce faisant, il est impératif, dans la recherche de solutions pérennes, de prendre dûment en compte les intérêts des pays partenaires. C'est dans cette logique que s'inscrivent les partenariats migratoires développés par la Suisse, qui peuvent, au gré des besoins de l'Etat partenaire, couvrir les instruments susmentionnés ou s'étendre à d'autres domaines d'intervention. Ils peuvent par exemple fournir un cadre à des projets valorisant la migration au service du développement du pays partenaire.

Autant d'instruments qu'il s'agit aujourd'hui de mettre en pratique, avec le concours des départements concernés, en particulier le DFJP, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral, de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). L'ODM est amené à jouer un rôle clé dans cette démarche, en sa qualité de chef de file de la politique migratoire suisse.



## 5. Visas Schengen

Le visa Schengen est un visa de court séjour (limité à 90 jours sur une période de 180 jours), délivré en principe aux touristes ou aux hommes d'affaires soumis à l'obligation de visa. Ce visa unique permet de circuler dans tout l'espace Schengen, Suisse comprise. En 2012, la Suisse a émis 477 922 visas Schengen; ses représentations en Chine, en Inde et en Russie en totalisent le plus grand nombre, comme un an plus tôt.

S'agissant de ressortissants d'Etats tiers soumis à l'obligation de visa, les Etats Schengen peuvent demander une consultation préalable ou une annonce (a posteriori). A cette fin, ils tiennent des listes de pays communes. Lorsqu'un ressortissant d'un de ces pays dépose une demande de visa auprès de la représentation d'un Etat Schengen, les autres Etats parties qui le souhaitent sont systématiquement consultés et peuvent s'opposer à la délivrance du visa Schengen. En 2012, la Suisse a déclenché 60 324 consultations dans ce cadre (y compris en représentation d'autres Etats Schengen). Elle a, pour sa part, été consultée sur 346 484 demandes introduites auprès d'autres Etats membres. En outre, elle a signalé la délivrance de 347 298 visas en 2012 (formulaires H). Les consultations se font en ligne par le système VISION, sous la responsabilité du bureau VISION, une unité administrative centralisée qui sert de relais vers les pays membres.

Lorsqu'un Etat Schengen ne possède pas de consulat dans un pays tiers donné, il peut s'y faire représenter par un autre Etat Schengen. La Suisse a conclu, en 2012, neuf nouveaux accords à ce titre et représente désormais les intérêts de la Hongrie à Quito (Equateur) et à Wellington (Nouvelle-Zélande) et ceux

des Pays-Bas et de la Suède à Antananarivo (Madagascar). Depuis 2012, elle est elle-même représentée par l'Autriche à Dublin (Irlande) et à Kuala Lumpur (Malaisie), par la Hongrie à Chongqing (Chine), par la Suède à Gaza (Territoire palestinien), par la Belgique à Cotonou (Bénin), par la France à N'Djamena (Tchad), Port Moresby (Papoua-Nouvelle-Guinée) et Suva (Fidji) et par les Pays-Bas au Suriname et sur les îles Aruba et Curaçao. La représentation «visa» est formalisée par des accords entre pays concernés, conclus par le DFAE, en étroite coopération avec le DFJP.

---

En 2012, les ressortissants chinois, indiens et russes ont été les plus nombreux à solliciter un visa Schengen auprès de la Suisse.

---



*Au travers des programmes d'occupation, les requérants d'asile accomplissent des travaux d'intérêt général: déneigement des routes, nettoyage des rives des lacs, préparation de bois de feu, entretien des forêts, etc.*

## 6. Intégration

En 2012, l'ODM a coordonné la politique d'intégration au niveau fédéral et soutenu financièrement des mesures d'intégration cantonales et communales, ainsi que des projets pilotes.<sup>8</sup> Vecteurs essentiels de l'intégration sociale et professionnelle des immigrés, la langue et la formation ont été ses champs d'action prioritaires. Il a également voué une attention particulière à l'encouragement préscolaire des enfants et à l'engagement d'interprètes communautaires.

Dans son étude sur la Suisse parue en février 2012, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a constaté que l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail fonctionnait très bien,<sup>9</sup> mais que des améliorations étaient néanmoins souhaitables. Le rapport évoque notamment la nécessité de développer des normes minimales pour les mesures d'intégration, auxquelles tous les migrants devraient avoir accès. En outre, la Suisse est invitée à renforcer d'urgence la lutte contre la discrimination.

Les recommandations de l'OCDE vont dans le sens de la future politique d'intégration préconisée en Suisse. Concernant l'encouragement spécifique de l'intégration, la Confédération et les cantons avaient fixé conjointement, en 2011, des objectifs stratégiques dans les domaines «Information et conseil», «Formation et travail» et «Communication et intégration sociale». Ces objectifs pourront être atteints grâce à la mise en œuvre, à compter de 2014, des programmes d'intégration cantonaux (PIC), cofinancés par la Confédération et les cantons.

Ces objectifs fixent des standards. Ainsi, une première information sera désormais systématiquement dispensée dans tout le pays aux nouveaux immigrants. Par ailleurs, les étrangers qui auront des besoins d'information particuliers recevront des conseils ad hoc et seront par exemple orientés vers des cours de langue appropriés ou vers des centres d'accueil pour familles; des solutions seront également proposées aux jeunes sans formation professionnelle.

Afin que les immigrés puissent apprendre rapidement la langue, des cours ciblés leur sont offerts. A cette fin, l'ODM a fait développer le système d'apprentissage des langues fide.

La protection contre la discrimination fera partie intégrante des PIC. Parmi les mesures prévues figurent une offre d'information sur l'ensemble du territoire, des services de consultation locaux et la sensibilisation de l'opinion publique. Ainsi, les migrants ne devraient plus être désavantagés lors de la recherche d'un emploi ou d'un logement. Enfin, le dialogue qui s'est établi entre, d'une part, la Confédération, les cantons et les villes, d'autre part, le monde du travail (voir page 33) servira, lui aussi, à améliorer l'intégration des migrants sur le marché du travail.

### Concept de promotion linguistique fide

Afin que les cours de langue soient conçus en fonction des groupes-cibles, l'ODM a fait développer le concept d'apprentissage linguistique fide.<sup>10</sup> Cette méthode d'apprentissage axée sur la pratique a été présentée et débattue lors de la première conférence nationale fide, qui a eu lieu le 15 mai 2012, en présence de la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga. Les quelque 300 participants issus d'institutions de formation, d'organismes proposant des cours de langue, ainsi que du monde politique et de l'administration ont accueilli favorablement le projet fide. En 2013, environ 800 enseignants seront formés en vue de le diffuser.

<sup>8</sup> Le rapport annuel 2012 «Encouragement de l'intégration par la Confédération et ses effets dans les cantons» paraîtra en octobre 2013.

<sup>9</sup> Etude OCDE «L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse»: <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/2012-02-14.html>.

<sup>10</sup> [www.fide-info.ch](http://www.fide-info.ch).

## 7. Naturalisations

### Situation et évolution en chiffres

Les demandes de naturalisation se sont longtemps inscrites dans une tendance haussière. Au niveau fédéral, leur nombre est ainsi passé de 21 798 en 2000 à plus de 30 000 (32 318) en 2004, avant d'établir un record à 34 965 en 2008. Cette tendance s'est inversée par la suite, le nombre de demandes reculant à 30 046 demandes en 2009, à 26 554 en 2010, puis à 26 102 en 2011. Ce recul, qui concerne les demandes de naturalisation par procédure ordinaire, s'explique notamment par les nouvelles conditions d'intégration imposées dans plusieurs cantons (p. ex. obligation de fréquenter un cours de langue).

35 056 personnes ont obtenu la nationalité suisse en 2012, soit environ 7,5 % de moins qu'en 2011 (37 893). Sur ce nombre, 26 221 ont suivi la procédure ordinaire, 8 718 ont bénéficié d'une naturalisation facilitée et 117 ont été réintégréés dans la nationalité suisse.

L'Italie, la Serbie et l'Allemagne restent les origines les plus représentées parmi les candidats à la naturalisation. Suivent le Kosovo et le Portugal. Au cours de l'année sous revue, 4 181 citoyens italiens ont acquis la nationalité suisse, soit une baisse d'environ 2 % seulement par rapport à 2011. Le nombre de naturalisés d'origine serbe s'élevait, quant à lui, à 3 449 en 2012, ce qui correspond à une baisse de près de 21 % sur un an. Le recul a été moins marqué en ce qui concerne les naturalisés d'origine allemande (3 444: -7 %), portugaise (2 107: -8 %), turque (1 661: -12 %) ou française (1 742: -2 %). Les chiffres sont restés relativement stables pour les naturalisés d'origine kosovare (2 558 contre 2 522 en 2011).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Depuis 2008, les ressortissants de la République du Kosovo sont recensés séparément.



En 2012, 35 056 personnes ont obtenu le passeport à croix blanche. Les personnes naturalisées proviennent essentiellement d'Italie, de Serbie, d'Allemagne, du Kosovo et du Portugal.



## 8. Chiffres clés dans le domaine de l'asile

### Demandes d'asile en Suisse

En hausse de près de 27 % (+6080) sur un an, les demandes d'asile présentées en Suisse se sont établies à 28 631 en 2012. Il s'agit du plus haut niveau atteint depuis 1999 (47 513).

Les dix pays de provenance les plus représentés étaient les suivants:

| Pays        | Demandes 2012 | Evolution de l'effectif 2011-2012 en chiffres absolus | Evolution de l'effectif 2011-2012 en % |
|-------------|---------------|---|--|
| Erythrée    | 4407          | +1051   | +31,3 %                                |
| Nigeria     | 2746          | +851  | +44,9 %                                |
| Tunisie     | 2239          | -335  | -13,0 %                                |
| Serbie      | 1889          | +672  | +55,2 %                                |
| Afghanistan | 1386          | +334  | +31,7 %                                |
| Syrie       | 1229          | +403  | +48,8 %                                |
| Macédoine   | 1137          | +211  | +22,8 %                                |
| Maroc       | 931           | +436  | +88,1 %                                |
| Chine RP    | 808           | +112  | +16,1 %                                |
| Somalie     | 808           | +172  | +27,0 %                                |

L'Erythrée reste en tête de classement par le nombre de demandes, qui progresse encore par rapport à l'année précédente. Cette hausse s'explique notamment par le fait qu'une proportion importante des quelque 2500 Erythréens qui avaient obtenu l'asile en 2011 ont fait venir en Suisse leur conjoint et leurs enfants au titre du regroupement familial. De surcroît, l'effectif comprend 642 naissances d'enfants de parents faisant l'objet d'une procédure d'asile.

En ce qui concerne les Nigériens, il s'agit souvent de personnes qui avaient déjà séjourné dans un autre pays européen avant de venir en Suisse. Ce constat est du reste valable pour les demandes d'asile déposées par les ressortissants de nombreux Etats africains, dont la Tunisie. Aussi la plupart de ces personnes peuvent-elles être transférées dans un autre Etat européen en vertu de l'Accord de Dublin.

Depuis fin 2009, les ressortissants serbes, macédoniens et monténégrins accèdent sans visa à l'espace Schengen; les citoyens albanais et bosniaques bénéficient des mêmes facilités depuis fin 2010. Beaucoup d'entre eux ont continué en 2012 à tirer parti de cette liberté de circulation pour demander l'asile en Europe occidentale. Jusqu'à l'été 2012, la Suisse a été l'une de leurs destinations favorites, raison pour laquelle une procédure rapide a été instaurée (voir page 40).

### Traitement des demandes d'asile

| Cas traités en première instance (personnes)    | 2012          | Evolution 2011-2012 | Evolution 2011-2012 en % |
|---|---------------|---------------------|--------------------------|
| Décisions positives (octroi de l'asile)         | 2507          | -1204               | -32,4 %                  |
| Taux de reconnaissance de la qualité de réfugié | 11,7%         | -9,3%               | -44,3 %                  |
| Non-entrées en matière                          | 14 008        | +4320               | +44,6 %                  |
| dont procédures Dublin                          | 9130          | +2031               | +28,6 %                  |
| Décisions négatives                             | 4928          | +647                | +15,1 %                  |
| Radiations                                      | 3498          | +1711               | +95,7 %                  |
| <b>Nombre total de cas traités</b>              | <b>24 941</b> | <b>+5474</b>        | <b>+28,1 %</b>           |
| <b>Demandes pendantes en première instance</b>  | <b>18 979</b> | <b>+5282</b>        | <b>+38,6 %</b>           |

### Durée des procédures en première instance

En 2012, la durée moyenne des procédures d'asile a pu être réduite à 163 jours (179 en 2011). Ce gain de temps s'explique, entre autres, par la stratégie de traitement des demandes d'asile mise en place par l'ODM (voir page 40). Cette stratégie a permis de traiter presque 45 % des demandes en première instance en deux mois et environ 80 % en l'espace de six mois à compter du dépôt de la demande.

La durée de traitement des demandes d'asile entre le dépôt de la demande et la décision de non-entrée en matière Dublin a, quant à elle, été abaissée à 63 jours (78 en 2011).

### Procédure Dublin

La Suisse applique l'Accord d'association à Dublin depuis le 12 décembre 2008. Selon l'expérience de l'ODM, environ 40 % des demandes d'asile présentées en Suisse relèvent de la compétence d'un autre Etat Dublin. En 2012, 36,6 % des demandes d'asile ayant abouti à une décision ont fait l'objet d'une procédure Dublin. Globalement, la Suisse a jusqu'à présent remis beaucoup plus de cas à un autre Etat Dublin qu'elle n'en a elle-même repris (4637 transferts vers d'autres Etats Dublin contre 574 transferts vers la Suisse en 2012).

### Tendances européennes

Près de 342 000 demandes d'asile ont été déposées dans l'espace UE et AELE (Suisse comprise) en 2012, soit environ 10 % de plus que l'année précédente. L'Europe a ainsi enregistré une hausse pour la deuxième année consécutive. En termes relatifs, la Suisse totalisait environ 8,4 % des demandes d'asile déposées en Europe, contre 7,2 % en 2011.

### Principales destinations européennes des requérants d'asile en 2012:<sup>12</sup>

| Pays            | Demandes |        | Evolution           |         |
|-----------------|----------|--------|---------------------|---------|
|                 | 2012     | 2011   | en chiffres absolus | en %    |
| Allemagne       | 64 500   | 45 739 | +18 761             | +41,0 % |
| France          | 61 200   | 57 337 | +3 863              | +6,7 %  |
| Suède           | 43 900   | 29 648 | +14 252             | +48,1 % |
| Suisse          | 28 631   | 22 551 | +6 080              | +27,0 % |
| Grande-Bretagne | 27 500   | 25 898 | +1 602              | +6,2 %  |
| Belgique        | 21 500   | 25 479 | -3 979              | -15,6 % |
| Autriche        | 17 400   | 14 426 | +2 974              | +20,6 % |
| Pologne         | 10 700   | 6 890  | +3 810              | +55,3 % |
| Norvège         | 9 800    | 9 053  | +747                | +8,3 %  |
| Grèce           | 9 300    | 9 311  | -11                 | -0,1 %  |
| Italie          | 8 600    | 28 100 | -19 500             | -69,4 % |
| Danemark        | 6 100    | 3 806  | +2 294              | +60,3 % |

On ne dispose pas encore de chiffres officiels des Pays-Bas pour 2012.

<sup>12</sup> Chiffres en partie provisoires ou résultant d'estimations. Source: sites Internet des autorités des migrations concernées, du HCR et de l'IGC (Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees).

Trois facteurs expliquent principalement cette évolution: *Balkans occidentaux*: le nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants d'Etats des Balkans occidentaux exemptés de l'obligation de visa, en grande partie des membres de l'ethnie rom, a fortement progressé. Ce groupe de personnes s'est rendu de préférence dans des pays dans lesquels la procédure dure assez longtemps et où les prestations sociales sont relativement généreuses. Depuis lors, ces pays ont éliminé en grande partie ces facteurs d'attraction.

*Crise économique*: elle a poussé les requérants d'asile et les migrants illégaux à quitter les Etats d'Europe méridionale, particulièrement touchés, et à poursuivre leur voyage vers l'Europe centrale et septentrionale.

*Routes migratoires*: encore une fois, la fréquentation des diverses routes migratoires a eu une grande influence sur le nombre et la répartition géographique des demandes d'asile. En 2012, c'est la route des Balkans qui a été la plus empruntée. Privilégiée par les personnes en provenance du Proche-Orient et du Moyen-Orient, d'Asie du Sud, ainsi que d'Afrique de l'Est et d'Afrique du Nord, elle mène de la Turquie via la Grèce et les Balkans vers l'Europe centrale et septentrionale. La route d'Europe de l'Est, qui part de la Biélorussie et traverse la Pologne en direction de l'Europe centrale, connaît également un succès croissant, avant tout auprès des ressortissants russes et géorgiens ou des membres de l'ethnie tchétchène. Par contre, le nombre de personnes ayant franchi la Méditerranée pour se rendre en Italie a diminué de plus de 85 % par rapport à 2011.

### Principaux pays de provenance des requérants d'asile en Europe<sup>12</sup>

|             | Demandes d'asile déposées en Europe en 2012 | Evolution par rapport à 2011 | Demandes d'asile déposées en Suisse en 2012 | Demandes déposées en Suisse rapportées au nombre total des demandes |
|-------------|---|------------------------------|---|---|
| Afghanistan | 27 500                                      | -1 400                       | 1 386                                       | 5,0 %   |
| Syrie       | 23 000                                      | +14 900                      | 1 229                                       | 5,3 %   |
| Russie      | 22 500                                      | +5 000                       | 338   | 1,5 %   |
| Pakistan    | 19 000                                      | +3 700                       | 171   | 0,9 %   |
| Serbie      | 16 000                                      | +4 000                       | 1 889                                       | 11,8 %  |

## 9. Cas de rigueur

La LAsi et la LEtr connaissent trois types de réglementations des cas de rigueur, en vertu desquelles les cantons sont habilités, sous réserve de l'approbation de l'ODM, à régulariser le séjour des personnes qui répondent aux critères suivants:

LAsi: les requérants d'asile séjournant depuis au moins cinq ans en Suisse, à une adresse toujours connue des autorités et dont le degré d'intégration justifie une réglementation pour cas de rigueur personnel. En 2012, 144 requérants d'asile ont obtenu une autorisation de séjour à ce titre (contre 202 en 2011).

LEtr: les personnes admises à titre provisoire qui séjournent en Suisse depuis au moins cinq ans, lorsqu'un examen approfondi fait apparaître que les conditions du cas de rigueur personnel sont remplies. 1674 personnes en admission provisoire ont obtenu une autorisation de séjour dans ce cadre en 2012 (contre 1866 en 2011).

Cas particuliers LEtr: les cas de rigueur d'une extrême gravité. En 2012, 270 personnes dépourvues de titre de séjour valable (notamment des sans-papiers) ont été régularisées dans ce cadre (163 en 2011).

Enfin, lorsque les circonstances le justifient, un statut particulier peut être reconnu aux personnes dont l'autorisation de séjour s'éteint à la suite d'un divorce (p. ex. violence conjugale).



*En 2012, 4124 anciens requérants d'asile ont regagné leur pays de provenance grâce à l'aide au retour, qui comprend une aide financière initiale et leur permet de réaliser sur place un projet d'entreprise, de formation ou de logement.*

## 10. Retour

### Aide au retour

En 2012, 4124 personnes ont sollicité le dispositif d'aide au retour pour rentrer dans leur pays de provenance volontairement ou de façon autonome.

L'aide au retour est destinée aux personnes qui relèvent du droit d'asile et à certains groupes de personnes du domaine des étrangers (p. ex. les victimes de la traite des êtres humains). Cette aide au retour individuelle comprend une aide financière initiale et un projet de réintégration (profession, formation ou logement) à concrétiser sur place.

Des programmes spécifiques à certains pays visent à renforcer de manière ciblée l'incitation au retour. Aussi les prestations offertes dans ce cadre sont-elles généralement supérieures à celles de l'aide individuelle. En 2012, de tels programmes ont été déployés par l'ODM et ses partenaires en Géorgie, en Guinée, en Irak, au Nigéria et en Tunisie.

Les requérants d'asile qui quittent la Suisse à partir d'un centre d'enregistrement et de procédure (CEP) en bénéficiant d'une aide au retour ou qui ont séjourné moins de trois mois en Suisse n'obtiennent, en règle générale, qu'une aide financière

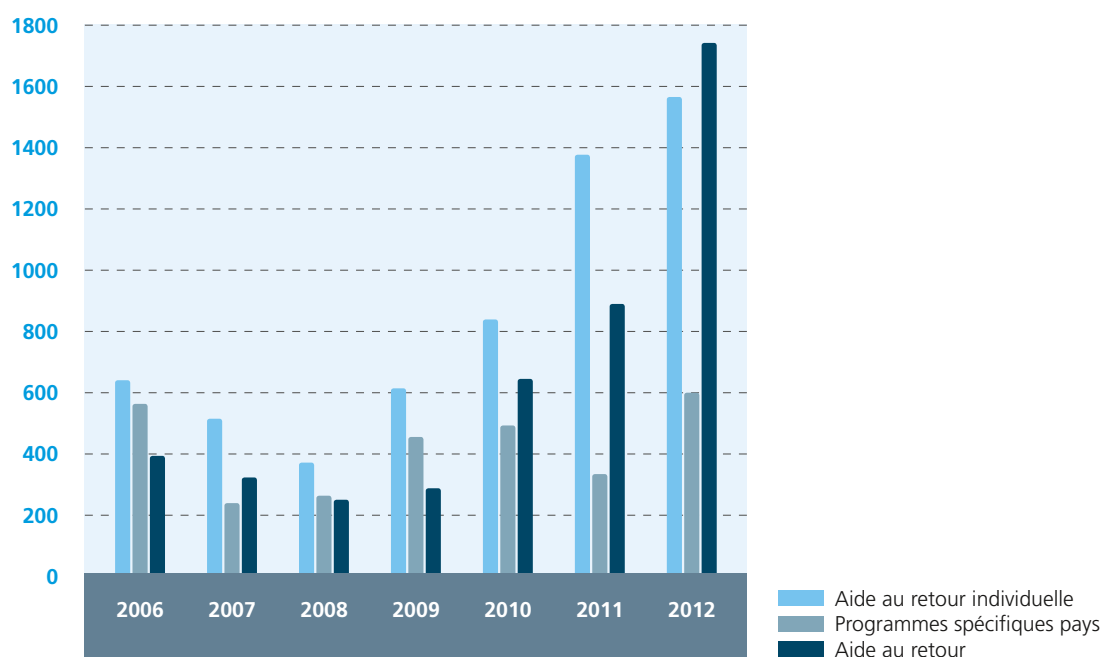
initiale réduite. Il en va de même pour les personnes qui relèvent de la compétence d'un autre Etat Dublin en vertu du règlement Dublin.

Ouverte à tous les requérants d'asile, l'aide au retour est proposée dans tous les services-conseils cantonaux en vue du retour, les CEP et les zones de transit des aéroports.

En 2012, l'aide au retour consentie dans les CEP (conseils et organisation des départs) a connu une forte progression. Celle-ci s'explique en partie par le fait que les ressortissants des pays exemptés de l'obligation de visa (notamment la Serbie, la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine) se sont montrés prêts à quitter la Suisse, surtout à partir d'août 2012, suite à l'introduction de la procédure en 48 heures pour les ressortissants des Etats européens considérés comme sûrs.

Depuis l'entrée en vigueur de la LEtr, le 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'aide au retour est également ouverte à certaines catégories de personnes relevant du droit des étrangers. Un projet est notamment en cours en faveur des victimes de la traite des êtres humains et des artistes de cabaret en situation d'exploitation, projet auquel ont pris part 25 personnes en 2012.

### Evolution des départs en fonction du type d'aide au retour, pour la période 2006-2012



Source: ODM

### Mesures de contrainte

Le retour dans le pays d'origine ne résulte pas forcément d'une démarche volontaire. Une fois la procédure d'asile close, les requérants déboutés sont tenus de quitter le territoire suisse. La même obligation est faite aux étrangers qui séjournent en Suisse en situation irrégulière. Lorsque l'intéressé n'obtempère pas, des mesures de contrainte peuvent être imposées.

L'année dernière, les origines les plus représentées dans l'effectif placé en détention en vue de l'exécution d'un renvoi ou d'une expulsion ont été le Nigeria, la Tunisie et l'Albanie. 93 % des 6804 mises en détention ont concerné des hommes.

La loi prévoit plusieurs types de mises en détention. Les tendances observées dans l'application des mesures de contrainte se confirment pour l'essentiel en 2012: pour la cinquième année consécutive, la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion<sup>13</sup> reste le premier type de détention, puisqu'elle est prononcée dans 96 % des cas, contre moins de 0,5 % pour la détention pour insoumission<sup>14</sup> et 4 % pour la détention en phase préparatoire.<sup>15</sup> La durée moyenne de détention demeure inchangée à 33 jours pour la détention en phase préparatoire et à 162 jours pour la détention pour insoumission. Elle accuse une légère baisse pour la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion, passant à 24 jours (contre 26 en 2011). Considérée sur cinq ans (janvier 2008-décembre 2012), la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion aboutit à l'exécution du renvoi dans 88 % des cas (un taux quasiment inchangé). Dans le cas de la détention pour insoumission, ce taux est resté pratiquement stable lui aussi (25 %, contre 26 % en 2001).

### Rapatriements par voie aérienne

En 2012, 13 801 personnes ont quitté la Suisse par la voie aérienne sous la surveillance des autorités, soit une hausse de plus de 45 % sur un an (9461 départs en 2011). Cette forte augmentation s'explique essentiellement par la hausse du nombre de demandes d'asile et par l'intensification de l'exécution des renvois. De surcroît, beaucoup de ressortissants de pays exemptés de l'obligation de visa ont quitté la Suisse suite à l'introduction, en août, de la procédure en 48 heures (voir 10.1).

En 2012, la proportion des départs autonomes a fortement crû, notamment en raison de l'exécution plus stricte des renvois et de l'introduction de la procédure en 48 heures.

77 % des départs enregistrés relevaient du domaine de l'asile (LAsi) et 23 % du domaine des étrangers (LEtr). Comme le constatait déjà le rapport 2011, la surreprésentation des personnes relevant de la LAsi dans ce chiffre tient au nombre de requérants d'asile placés sous procédure Dublin, soit 4330 personnes transférées vers un Etat membre (contre 3325 en 2011, +23 %).

En dépit d'une nouvelle forte progression des départs volontaires (43 % en 2012 contre 32 % un an plus tôt), nombreux restent les étrangers qui ne donnent pas suite à l'ordre de quitter le territoire (7836 en 2012), passent à la clandestinité ou refusent de prendre leur vol de retour. La plupart d'entre eux ont pu faire l'objet d'un rapatriement de niveau 1.<sup>16</sup> Seules 455 personnes (5,8 %) ont été escortées jusqu'à leur pays de destination par des agents de sécurité spécialement formés, dont 178 dans le cadre d'un vol spécial.

<sup>13</sup> Elle peut être ordonnée pour une durée n'excédant pas 18 mois, afin d'assurer l'exécution d'une décision de renvoi ou d'expulsion entrée en force. Les conditions de la mise en détention en vue du renvoi ou de l'expulsion sont précisées par l'art. 76 LEtr.

<sup>14</sup> La détention pour insoumission au titre de l'art. 78 LEtr vise à contraindre une personne tenue de quitter le territoire à obtempérer et à coopérer à l'organisation du renvoi ou de l'expulsion. Elle peut être ordonnée, pour une durée n'excédant pas 18 mois, lorsque l'intéressé n'obtempère pas à l'ordre de départ, pour autant que les conditions de la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion ne soient pas remplies et qu'il n'existe pas d'autre mesure moins contraignante susceptible de conduire à l'objectif visé. La mise en détention est initialement limitée à un mois, renouvelable de deux mois en deux mois.

<sup>15</sup> La détention en phase préparatoire peut être ordonnée sous certaines conditions (énoncées à l'art. 75 LEtr) pour une durée n'excédant pas six mois, afin d'assurer l'exécution d'une procédure de renvoi.

<sup>16</sup> La personne à rapatrier est escortée par la police jusqu'à l'embarquement, mais poursuit son voyage seule.

## 11. Mesures d'éloignement

Inscrites dans la LEtr, ces mesures visent à renvoyer de Suisse, pour une durée limitée ou illimitée, un étranger qui attente de manière grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre publics, les met en danger ou représente une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure et/ou à lui interdire l'entrée en Suisse. Ces mesures comprennent le renvoi, l'expulsion et l'interdiction d'entrée.

L'étranger qui attente de manière grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre publics ou les met en danger peut être expulsé de Suisse et frappé d'une interdiction d'entrée.

L'expulsion, comme l'interdiction d'entrée, doit permettre de maintenir à l'écart du territoire les étrangers dont la présence n'est pas souhaitée en Suisse. Ces mesures ont toutes deux un caractère disciplinaire et non pénal. Tant qu'elles ne sont pas levées, l'étranger ne peut entrer sur le territoire suisse sans y être expressément autorisé. Les ressortissants d'Etats membres de l'UE ne peuvent faire l'objet de telles mesures que s'ils représentent une menace effective, imminente et sérieuse pour la sécurité et l'ordre publics. 10 018 personnes ont été frappées d'une interdiction d'entrée en Suisse en 2012, contre 8390 en 2011.

Depuis l'association de la Suisse aux Accords de Schengen, les interdictions d'entrée qu'elle ordonne sont signalées dans le système d'information Schengen (SIS). L'intéressé sera ainsi interdit d'accès à l'ensemble de l'espace Schengen.

## 12. Transfert des conseils en matière d'émigration

Bien que le nombre d'immigrants dépasse depuis des décennies celui des émigrants, la Suisse connaît encore une forte émigration, comme au cours des siècles passés.

En vue d'améliorer les prestations des services publics, d'utiliser les synergies, d'éviter les recoupements et de mettre à profit les compétences existantes, le Conseil fédéral a décidé de transférer, au 31 décembre 2012, la mission de conseil en matière d'émigration de l'ODM (DFJP) à la Direction consulaire (DC) du DFAE. Destinée aux Suisses désireux d'émigrer, cette offre fournit des informations générales sur les conditions de vie et de travail à l'étranger.

Ce transfert marque une étape importante vers le «guichet unique», l'objectif étant que les Suisses de l'étranger n'aient plus qu'un seul interlocuteur au sein de l'administration fédérale (motion Brunschwig Graf 11.3203; «Suisses de l'étranger. Coordination des services de l'administration fédérale et création d'un guichet unique»). Désormais, la DFAE pourra offrir toute la palette des conseils aux Suisses de l'étranger.

Le transfert équivaut, en quelque sorte, à un retour aux sources, puisque les conseils en matière d'émigration retournent ainsi dans le département où ils avaient été institués en 1888 (Office fédéral de l'émigration auprès du Département politique fédéral).



*En 2012, 13 801 requérants d'asile déboutés ont quitté la Suisse par la voie aérienne sous la surveillance des autorités.*

# D Domaines choisis 2012



*Un des points forts de la politique d'intégration est l'encouragement précoce des enfants, l'accent étant mis sur l'apprentissage d'une langue nationale.*



## 1. Dialogue CTA sur l'intégration

Le 30 octobre 2012, des représentants de haut rang de l'Etat et de l'économie ont ouvert le dialogue sur l'intégration et le lieu de travail. Ils ont fixé des objectifs concrets à atteindre à l'horizon 2016. Ce dialogue a été initié par la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), au sein de laquelle sont représentés le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (AdCS). L'ODM joue un rôle déterminant dans la direction du projet.

Ont pris part au dialogue, outre les échelons étatiques susmentionnés, l'Union suisse des arts et métiers (USAM), l'Union patronale suisse (UPS), la Société suisse des entrepreneurs (SSE), GastroSuisse de même que les syndicats Unia et Travail Suisse. Le Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants (FIMM) et l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) étaient également présents.

Les participants ont adopté 15 objectifs dans les champs d'action «Information et sensibilisation», «Langue et formation» et «Intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail». Nombre de ces objectifs reposent sur des projets concrets, qui ont été lancés à l'occasion de l'ouverture du dialogue.

Le projet pilote «Deutsch auf der Baustelle», par exemple, qui est porté par les partenaires sociaux, doit être établi dans le secteur principal de la construction en Suisse alémanique et étendu aux autres régions linguistiques (français/italien sur le chantier). Les cours de langue, qui sont dispensés sur le lieu de travail et comptent comme temps de travail, s'appuient sur le système fide. Développé par l'ODM, ce concept d'apprentissage des langues est axé sur la pratique. Il est prévu d'y recourir aussi dans d'autres branches économiques.

En vue d'informer et de sensibiliser les entreprises, l'USAM a rédigé une note à l'attention des quelque 150 000 abonnés à son journal. Diffusée peu après le lancement du dialogue, elle rappelle aux employeurs le rôle essentiel qu'ils jouent dans l'intégration de leurs employés de nationalité étrangère, ainsi que les prestations mises à leur disposition par les services spécialisés dans l'intégration.

A l'avenir, les associations d'employeurs et les associations économiques entendent mieux exploiter leurs médias et leurs publications pour propager des informations sur l'intégration et la discrimination. Ces thèmes devront également trouver davantage de place dans les cursus de formation sectoriels destinés aux chefs d'exploitation et aux chefs du personnel, sur le modèle développé par GastroSuisse. Enfin, les participants au dialogue s'efforceront également de mieux intégrer sur le marché du travail les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire.

Pour atteindre ces objectifs ambitieux, les partenaires comptent, d'une part, associer de nouveaux secteurs économiques à leur démarche, d'autre part, porter le dialogue aux échelons régional et local, c'est-à-dire là où l'intégration a lieu au quotidien.

De plus amples informations se trouvent sur le site: [www.dialog-integration.ch/fr/](http://www.dialog-integration.ch/fr/).

---

Le projet pilote «Deutsch auf der Baustelle» permet à des travailleurs étrangers de suivre un cours de langue pendant les heures de travail.

---

## 2. Manuel sur la nationalité

Début août 2012, l'ODM a téléchargé sur l'Internet un nouveau manuel sur la nationalité. Cette publication couronne un projet qui avait été initié en 2008.

La loi sur la nationalité (LN) date de 1952. Depuis lors, elle a subi de nombreuses révisions. Sur le plan législatif, elle présente la curiosité de ne pas être complétée par une ordonnance d'exécution. Aussi la pratique des autorités et la jurisprudence ont-elles donné lieu à d'innombrables directives et circulaires, à tel point qu'il était devenu difficile d'y voir clair. C'est l'actuel directeur de l'ODM, Mario Gattiker, qui a eu la bonne idée de synthétiser et d'exposer, dans un manuel, la pratique mise en place dans le domaine de la nationalité. Le suivi scientifique a été assuré par le professeur Alberto Achermann, de l'Université de Berne, qui a notamment analysé, en vue de la publication, l'abondante jurisprudence en la matière.

Le manuel poursuit principalement deux objectifs: d'une part, servir d'instrument de travail qui permette aux collaborateurs de la Division Nationalité de traiter les cas de naturalisation de manière juridiquement correcte, d'autre part, promouvoir une doctrine uniforme dans ce domaine. Par ailleurs, le manuel expose, à l'intention des personnes intéressées, la pratique de l'office et la jurisprudence en matière de naturalisation.

Le manuel est subdivisé en six chapitres et comprend de nombreuses annexes. Il aborde les sources juridiques et les autorités d'application, le déroulement de la procédure, les diverses modalités d'acquisition et de perte de la nationalité suisse, les principes de la procédure, le traitement et la protection des données, ainsi que les conditions et les critères de naturalisation. En outre, le manuel renseigne sur les nationalités multiples et l'apatridie, de même que sur l'annulation d'une naturalisation. Les annexes contiennent notamment les sources juridiques, la jurisprudence, les instruments de travail des autorités d'application et une bibliographie.

Le manuel est mis à jour régulièrement afin de tenir compte de l'évolution de la pratique dans le domaine du droit de la nationalité. Au moins une actualisation par année est prévue. Le professeur Achermann continue d'en assurer le suivi.

Le manuel peut être téléchargé à partir de l'adresse suivante: <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/themen/buergerrecht.html>.



*Une proportion non négligeable de la population résidente permanente de nationalité étrangère appartient à la deuxième, voire à la troisième génération d'immigrés.*

### 3. Programme de lutte contre les mariages forcés

En Suisse, on peut estimer à près de 1400 le nombre de personnes ayant subi, ces deux dernières années, des pressions ou des violences de leur entourage, soit pour se marier, pour rompre une relation amoureuse, ou encore pour renoncer à un divorce. C'est ce que révèle la première étude scientifique sur ce sujet consacrée à toute la Suisse, menée par Janine Dahinden et Anna Neubauer de l'Université de Neuchâtel sur mandat de la Confédération et publiée par cette dernière.<sup>17</sup> La conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a choisi cette thématique pour sa rencontre estivale avec les médias le 9 août, démontrant ainsi l'importance que ce sujet revêt pour son département.

Le 14 septembre 2012, le Conseil fédéral a publié son rapport en réponse à la motion Tschümperlin et lancé un programme national de lutte contre les mariages forcés.<sup>18</sup> Le programme prévoit la mise en place, dans un délai de cinq ans (2013-2018), de réseaux fonctionnels contre les mariages forcés dans toutes les régions de Suisse afin de permettre une coopération et des échanges réguliers entre les différentes catégories de professionnelles et les services de consultation en matière de violence domestique et d'intégration. Il a pour objectif le développement d'offres concrètes et de mesures de prévention à l'intention des personnes concernées, des auteurs de contraintes et des professionnels.

Le Conseil fédéral conclut aussi dans son rapport que le phénomène des mariages forcés doit être considéré comme une forme de violence domestique et que les mesures mises en place doivent se baser sur l'expérience acquise et les structures existant dans ce domaine. C'est pourquoi le programme est porté conjointement par l'ODM et le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG).

Le programme est conçu en complément de la nouvelle loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés, qui a été adoptée en juin 2012 par le Parlement et devrait entrer en vigueur dans le courant de 2013. Dans les grandes lignes, la nouvelle loi prévoit que les mariages conclus sous contrainte soient à l'avenir poursuivis d'office et qu'une norme pénale explicite permette de les réprimer.<sup>19</sup>

L'année 2012 marque ainsi une étape importante pour l'engagement de la Confédération dans la lutte contre le phénomène complexe des mariages forcés.

#### Violence domestique

Suite au rapport du Conseil fédéral «La violence dans les relations de couple. Ses causes et les mesures prises en Suisse», du 13 mai 2009, et à son rapport intermédiaire du 22 février 2012 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures, l'ODM a été amené à accorder davantage d'importance au thème de la violence domestique dans la formation et la formation continue des spécialistes du domaine migratoire. En outre, il est tenu de concrétiser régulièrement les critères définissant les cas de rigueur en lien avec la violence conjugale.

Le programme prévoit la mise en place, dans un délai de cinq ans, de réseaux fonctionnels contre les mariages forcés dans toutes les régions de Suisse.

Le 14 juin 2012, l'ODM a organisé dans ses locaux, en collaboration avec le BFEG, une conférence consacrée à la violence domestique. Cette manifestation s'adressait aux spécialistes, notamment aux autorités cantonales compétentes en matière de migration, aux délégués à l'intégration, aux services d'intervention concernés, aux services d'aide aux victimes et aux centres d'accueil pour femmes. Animée par des intervenants internes et externes à l'ODM, la journée a également permis aux participants d'échanger leurs expériences en vue d'améliorer la coopération entre eux.

En 2013, l'ODM prévoit d'adresser une circulaire aux autorités cantonales compétentes en matière de migration et d'organiser, avec le BFEG, des ateliers régionaux sur le thème de la violence domestique à l'intention des autorités cantonales et des services concernés.

<sup>17</sup> Anna Neubauer et Janine Dahinden, 2012, *Mariages forcés en Suisse: causes, formes et ampleur*, Berne, Office fédéral des migrations.

<sup>18</sup> <http://www.bfm.admin.ch/content/lejpdlfr/home/dokumentation/mi/2012/2012-09-14.html>.

<sup>19</sup> [www.bfm.admin.ch/content/lejpdlfr/home/themen/gesellschaft/ref\\_gesetzgebung/ref\\_zwangsheirat.html](http://www.bfm.admin.ch/content/lejpdlfr/home/themen/gesellschaft/ref_gesetzgebung/ref_zwangsheirat.html).

## 4. Rapport sur les conséquences de la libre circulation des personnes et de l'immigration

La population résidente en Suisse augmente, tout particulièrement en raison de l'immigration. Cette forte immigration passe, auprès du public, pour responsable de toute une série de répercussions négatives: trains bondés, loyers en hausse, réserves de terrain constructible en déclin et salaires en baisse. Face aux chiffres élevés enregistrés ces dernières années dans le domaine migratoire, on peut, à juste titre, se demander quelles vont être les conséquences de l'immigration sur la Suisse.

Au mois de juillet 2012, le Conseil fédéral a publié un rapport détaillé sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse. Ce rapport expose les conséquences de l'immigration sur les domaines politiques les plus divers, ainsi que les instruments de gestion prévus par la politique migratoire. Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que l'immigration était principalement influencée par la situation économique et l'attrait qu'exerce la Suisse par rapport aux autres pays. Le système d'admission binaire (admission de ressortissants de

l'UE en vertu de l'ALCP et admission contingentée de ressortissants d'Etats tiers qualifiés) ayant fait ses preuves, il doit être maintenu. L'immigration a des effets positifs sur la Suisse: elle contribue, entre autres, au développement économique et au maintien de la prospérité. Par contre, elle amplifie les problèmes existants, notamment aux niveaux du marché du logement, des infrastructures et de l'aménagement du territoire, ainsi que de la politique de la formation. Aussi le Conseil fédéral se déclare-t-il favorable à des réformes dans ces domaines.

En 2012 déjà, on s'est rendu compte que le système d'admission binaire répondait aux besoins de l'économie: 8500 contingents étaient prévus pour les ressortissants d'Etats tiers (3500 autorisations de séjour et 5000 autorisations de courte durée). Fin 2012, ces contingents étaient épuisés respectivement à 88 et 89%. En outre, 66 700 personnes originaires de l'UE sont entrées en Suisse pour y exercer une activité lucrative.



*Près de 70% des travailleurs du secteur de la construction ne possèdent pas de passeport suisse.*

## 5. Gestion intégrée des frontières

L'association de la Suisse à Schengen a fondamentalement modifié le contrôle de ses frontières. Tandis qu'aux frontières intérieures, plus aucun contrôle des personnes n'est, en principe, autorisé, les contrôles aux frontières extérieures ont, pour leur part, été renforcés. Ce changement de système a requis de nouvelles mesures coordonnées dans l'ensemble de l'espace Schengen en vue de lutter contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière. A cette fin, il est impératif que soient renforcées, à l'échelon national, tant la coopération entre les organes chargés de la gestion des frontières que la coordination des mesures.

Dans ce contexte et selon les recommandations formulées dans l'évaluation des frontières extérieures de la Suisse réalisée suite à l'association à Schengen, le Conseil fédéral a demandé l'élaboration d'une stratégie de gestion intégrée des frontières. Cette stratégie sert de cadre aux efforts déployés par toutes les autorités concernées dans le but de lutter efficacement contre la migration illégale, le trafic organisé de migrants et la criminalité transfrontalière, ainsi que de simplifier le passage des frontières pour les personnes voyageant en toute légalité. Adoptée en juin 2012 par le Conseil fédéral, elle définit 49 objectifs partiels, visant essentiellement à renforcer le point de vue national et à optimiser la coopération entre les autorités. Simultanément, le Conseil fédéral a institué un groupe de travail composé de représentants des cantons et de la Confédération, qui élabore actuellement des mesures concrètes destinées à mettre en œuvre les objectifs partiels.

Parallèlement, les premières mesures en phase avec la stratégie sont déjà mises en œuvre:

En automne 2012, la Suisse a, pour la première fois, envoyé des spécialistes en documents dans trois aéroports situés dans des pays de provenance et des pays de transit où la migration illégale est monnaie courante. Ces spécialistes aident les compagnies aériennes, de même que les organes locaux de contrôle des frontières à détecter les documents falsifiés. De plus, ils analysent les phénomènes de migration illégale et épaulent les représentations suisses à l'étranger lors de l'émission de visas.

Depuis la fin de l'année 2012, l'ODM compare systématiquement les empreintes digitales des requérants d'asile avec celles saisies dans la banque de données centrale européenne sur les visas. Ainsi, il peut constater si un requérant a obtenu un visa dans un Etat Schengen. Dans un tel cas, l'Etat concerné est, en vertu de l'Accord d'association à Dublin, compétent pour traiter la demande d'asile, dans la mesure où certaines conditions sont remplies. Même dans les cas où la compétence relève de la Suisse, les concordances peuvent fournir des informations importantes sur l'identité des requérants, susceptibles de faciliter considérablement le renvoi éventuel de requérants d'asile déboutés.

D'autres mesures sont en cours d'élaboration afin d'atteindre les objectifs de la stratégie de gestion intégrée des frontières. Il est prévu que le plan d'action détaillé soit soumis au Conseil fédéral fin 2013.

---

En automne 2012, la Suisse a, pour la première fois, envoyé des spécialistes en documents dans trois aéroports situés dans des pays de provenance et de transit où la migration illégale est courante.

---

## 6. Restructuration concertée du domaine de l'asile

Le domaine de l'asile constitue, depuis toujours, un sujet politiquement controversé. Dans le passé, la LA si a fait l'objet de nombreuses révisions. Cependant, la plupart de ces réformes n'ont fait que compliquer encore davantage la procédure d'asile. Aujourd'hui encore, les critiques portent sur la lenteur des procédures, ainsi que sur les conséquences négatives qui en découlent. En effet, les procédures qui traînent en longueur permettent aux personnes sans motifs d'asile de séjourner longtemps en Suisse, ce qui attire d'autres migrants. Le système de l'asile en Suisse s'est ainsi avéré être particulièrement attrayant aux yeux des personnes sans motifs d'asile. De même, la complexité des interfaces entre la Confédération et les cantons n'a pas facilité le processus dans son ensemble. Citons, par exemple, l'exécution des renvois de requérants d'asile à partir des cantons.

### L'accélération des procédures contribue à diminuer le nombre de demandes d'asile manifestement infondées.

C'est pourquoi beaucoup s'accordent à dire qu'une réforme radicale du domaine de l'asile s'impose. Cette réforme s'appuie sur le rapport du DFJP, daté de mars 2011, sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile<sup>20</sup>, mandaté par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E).

Le 9 mai 2011, la CIP-E s'est prononcée à l'unanimité en faveur de la poursuite de l'option 1 dudit rapport, laquelle s'inspire en grande partie du «modèle néerlandais». Les requérants d'asile sont ainsi hébergés, pendant toute la durée de leur procédure, dans des centres, où la majorité des procédures sont menées et aboutissent à une décision exécutoire. Font notamment partie de ces cas les demandes qui ne nécessitent pas d'éclaircissements supplémentaires.

Dans ce domaine politique controversé, il s'est avéré qu'une réforme plus profonde ne pouvait réussir que si tous les acteurs concernés adhéraient à un certain nombre de principes communs. De ce constat est né le groupe de travail Confédération/cantons, composé de représentants des gouvernements cantonaux, ainsi que d'experts de la Confédération et des cantons. Le 23 mars 2012 a eu lieu la première de ses cinq séances. Au mois de mai 2012, le groupe a visité le centre de procédure de Ter Appel, aux Pays-Bas, afin de s'informer concrètement du déroulement des procédures et de la conception des infrastructures.

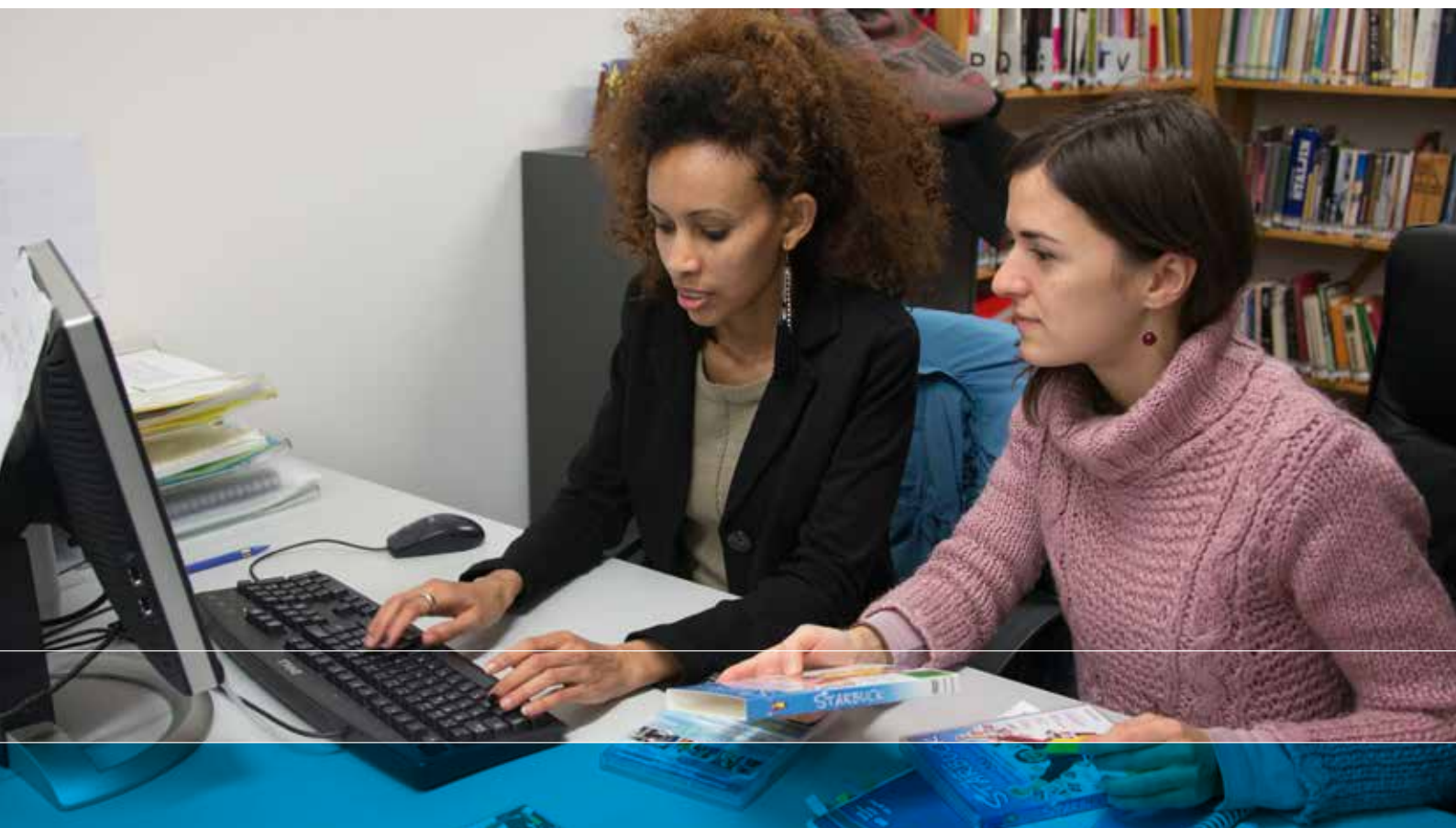
La restructuration se répercutant fortement sur l'actuelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, il a été décidé de mettre à plat les questions récurrentes lors d'une conférence nationale sur l'asile. Le 21 janvier 2013, les représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes ont approuvé le rapport sur la restructuration et les lignes directrices de la restructuration.<sup>21</sup> Selon le nouveau concept, près de 60 % des procédures seront, à l'avenir, menées et achevées dans les centres fédéraux et seuls 40 % des requérants seront répartis entre les cantons. Cette nouveauté certes requiert un nombre sensiblement plus important de places d'hébergement dans les centres fédéraux, mais devrait permettre d'accélérer les choses, vu que la majorité des personnes impliquées dans les procédures (requérants d'asile, collaborateurs de la procédure d'asile, représentants légaux, interprètes, conseillers en vue du retour) se trouveront désormais au même endroit. En outre, les délais de recours fixés dans les procédures ordinaires doivent être écourtés. A titre de mesure d'accompagnement, les requérants concernés

<sup>20</sup> <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-auglersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf>.

<sup>21</sup> <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2013/2013-01-21/erklaerung-f.pdf>.

ont, toujours selon le nouveau concept, droit à un conseil et à une représentation juridiques gratuits. De même, ils ont la garantie de bénéficier, dans les centres fédéraux, d'une procédure équitable et conforme aux principes de l'Etat de droit. La Suisse continuera d'accorder sa protection aux personnes réellement persécutées. Cependant, l'accélération des procédures devrait permettre, d'une part, de réduire durablement l'attrait de la Suisse aux yeux des personnes désireuses de déposer des demandes d'asile manifestement infondées, d'autre part, de renforcer à long terme la crédibilité de la politique suisse en matière d'asile. Avant d'introduire les nouveautés de manière définitive, il est prévu de tester les nouveaux processus dans un centre ad hoc.

Le DFJP effectue les adaptations légales requises par la restructuration du domaine de l'asile le plus rapidement possible. Une partie de la révision est déjà entrée en vigueur le 29 septembre 2012 par le biais de modifications légales urgentes. Les autres dispositions devraient suivre début 2014. L'organisation de projet commune Confédération/cantons (avec un groupe de travail élargi, nommé GT Restructuration, et le comité de pilotage) est maintenue. Elle est chargée de suivre les travaux de mise en œuvre de la restructuration et contribue notamment à éclaircir des questions de principe. L'UVS et l'AdCS participeront, par la suite, aux travaux. Idem pour les organisations non étatiques actives dans le domaine de la migration. Le but est que la restructuration soit largement soutenue parmi les différents acteurs du domaine de l'asile. Prôner la participation aux travaux de mise en œuvre va dans ce sens.



*Le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié était de 11,7% en 2012. Ce chiffre comprend les réfugiés reconnus.*

## 7. Stratégie de traitement des demandes d'asile

### Nouvelle stratégie de traitement et nouvel ordre de priorités depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012

Le personnel disponible n'a pas permis de faire face au nombre constamment élevé de nouvelles demandes enregistrées depuis la fin de l'année 2011. De plus, le traitement des demandes d'asile était basé sur les stratégies développées pour les Etats de provenance des requérants. Aussi l'ODM a-t-il adopté, le 1<sup>er</sup> juillet 2012, une nouvelle stratégie de traitement destinée à régler efficacement les demandes classées selon un ordre de priorités.

Mais cette stratégie vise également à:

- donner la priorité aux décisions de non-entrée en matière (cas Dublin et pays sûrs notamment) et aux décisions négatives ne nécessitant pas de clarifications supplémentaires et dans le cas desquelles le renvoi peut être exécuté rapidement, y compris sous contrainte;
- limiter l'attrait du système de l'asile suisse aux yeux des requérants dont la demande est vouée à l'échec;
- atténuer les problèmes d'hébergement;
- éviter l'effet d'attraction et
- réduire les frais dans le domaine de l'asile en général.

La stratégie de traitement des demandes d'asile repose sur un nouvel ordre de priorités, également en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012, qui différencie trois catégories de demandes.

Les demandes qui répondent aux critères de la stratégie de traitement et qui, de ce fait, doivent être traitées en *première priorité* proviennent principalement des Balkans, du Sri Lanka, de Turquie, d'Irak et de plusieurs Etats d'Europe de l'Est. Font aussi partie de cette catégorie de demandes celles déposées par des ressortissants de Guinée, du Nigeria, de Tunisie, de même que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, d'Algérie et du Maroc.

Dans le cas de ces pays, il s'agit avant tout de limiter l'attrait du système de l'asile suisse aux yeux des personnes dont la demande est vouée à l'échec. L'exécution du renvoi sous contrainte est ici toutefois plus difficile. Enfin, cette catégorie comprend également les demandes présentées par des requérants délinquants, récalcitrants ou asociaux.

En *deuxième priorité* sont traitées les demandes susceptibles d'aboutir à l'octroi de l'asile sans que des éclaircissements supplémentaires ne soient nécessaires. Cette catégorie concerne également les demandes susceptibles de donner lieu à une décision négative, dans le cas desquelles le renvoi est certes généralement possible, mais délicat ou ne peut être exécuté que de manière autonome, sans usage de la contrainte.

La *troisième priorité*, enfin, est accordée aux demandes formulées par des personnes auxquelles il est possible d'octroyer l'admission provisoire ou l'asile après avoir procédé à des éclaircissements supplémentaires. Sont également traitées en dernière priorité les demandes qui donnent, en principe, lieu à un rejet après des éclaircissements supplémentaires ou dans le cas desquelles le renvoi ne peut être exécuté que de manière autonome, sans usage de la contrainte.

La mise en pratique de la nouvelle stratégie de traitement des demandes s'avère efficace: au cours du second semestre 2012, environ 79 % des demandes réglées appartenaient à la 1<sup>ère</sup> catégorie.

### Procédure accélérée pour les demandes provenant des pays européens exemptés de l'obligation de visa (procédure en 48 heures)

Durant l'été 2012, l'ODM a enregistré une forte augmentation du nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants d'Etats européens autorisés à entrer en Suisse sans visa. Il s'agissait essentiellement de requérants originaires de Serbie, de Macédoine et de Bosnie et Herzégovine. Cette situation a entraîné une surcharge des CEP, lesquels n'étaient quasiment plus en mesure d'accueillir le moindre nouveau requérant. L'expérience montre que les requérants d'asile provenant d'Etats européens ont peu de chances d'obtenir l'asile. C'est pourquoi l'ODM mène, depuis le 20 août 2012, des procédures accélérées (dites procédures en 48 heures) dans le CEP de Bâle. Parallèlement, d'autres mesures ont été prises en vue de réduire constamment le nombre de ces nouvelles demandes. Outre les ressortissants des pays susmentionnés, les personnes provenant de l'Union européenne (UE) sont concernées.

La nouvelle stratégie de traitement des demandes d'asile accorde la priorité à certaines catégories de demandes. Celles qui sont vouées à l'échec, par exemple, sont traitées en premier.





*Fin décembre 2012, 28 110 réfugiés reconnus vivaient en Suisse.*

La procédure en 48 heures comprend notamment les mesures suivantes:

- traitement prioritaire, dans le CEP de Bâle, des demandes des requérants d'asile en provenance d'Etats européens exemptés de l'obligation de visa et des personnes autorisées à séjourner dans l'UE;
- notification d'interdictions d'entrée à l'encontre des requérants d'asile déboutés qui n'ont pas quitté le territoire dans le délai qui leur était imparti (interdictions effectives dans l'ensemble de l'espace Schengen);
- suppression des indemnités de voyage pour les requérants d'asile déboutés originaires d'Etats exemptés de l'obligation de visa, sauf pour les personnes vulnérables et les cas particuliers. L'aide au retour a, quant à elle, déjà été supprimée en avril 2012;
- information préalable et diffusion d'une notice, en différentes langues, sur les nouvelles mesures prises à l'égard des requérants d'asile.

Le nombre de demandes d'asile présentées par les ressortissants des principaux pays de provenance européens exemptés de l'obligation de visa que sont la Bosnie et Herzégovine, la Macédoine et la Serbie n'a, entre juin et août 2012, cessé d'augmenter, atteignant le chiffre de 765. L'introduction de

ce nouveau type de procédure a provoqué une chute vertigineuse du nombre de ces demandes, qui est passé de 327 en septembre à 57 en décembre 2012.

#### Changement de pratique en cas de demandes multiples Dublin

Nombreux sont les requérants d'asile qui, peu de temps après avoir été transférés dans l'Etat Dublin compétent, ont à nouveau déposé une demande d'asile en Suisse. Ainsi, au dernier trimestre 2011, plus de 500 demandes multiples ont été enregistrées. Ces demandes ne contiennent généralement pas de faits nouveaux, leur seul but étant de permettre au requérant de séjourner à nouveau en Suisse pendant la durée de la nouvelle procédure Dublin.

Depuis le 20 avril 2012, les intéressés ne peuvent plus présenter de demande d'asile en Suisse dans les six mois qui suivent leur transfert dans l'Etat Dublin compétent. S'ils sont appréhendés dans les cantons, une demande de procédure de sortie peut être formulée, pour autant que les autorités cantonales compétentes le demandent à l'ODM. Ce changement de pratique a fait sensiblement reculer le nombre de demandes multiples Dublin à moins de 50 par mois.



## 8. swissREPAT

La plupart des étrangers qui doivent quitter la Suisse retournent dans leur pays d'origine ou dans un Etat tiers par avion. Nombreux sont ceux qui organisent eux-mêmes leur départ, sans l'aide des autorités et sans informer ces dernières. En revanche, celui qui part sous le contrôle des autorités via un aéroport suisse bénéficie du soutien de swissREPAT, le service de l'ODM compétent en la matière, qui va organiser son départ et réserver son vol. swissREPAT aide activement les personnes concernées à accomplir toutes les formalités à l'aéroport de départ.

Auparavant, les départs par voie aérienne étaient organisés individuellement par les cantons. Depuis l'entrée en service de swissREPAT en août 2001, ils sont centralisés et standardisés. Les règles de sécurité complexes des compagnies aériennes et des aéroports sont prises en compte grâce à une analyse professionnelle des risques. Avec son siège à l'aéroport de Zurich et une antenne à aéroport de Genève, la Section swissREPAT a pour mandat légal de soutenir les cantons, la Principauté de Liechtenstein et les organes fédéraux chargés de l'exécution des mesures dans leurs démarches liées au renvoi et à l'expulsion d'étrangers par voie aérienne. En affichant le chiffre de 13 801 départs effectués sous contrôle, l'année 2012 marque un nouveau record, qui a poussé toutes les autorités fédérales et cantonales compétentes aux limites de leurs capacités, sur le plan tant de l'infrastructure que du personnel.<sup>22</sup>

Une décision de renvoi ou d'expulsion est généralement rendue suite au rejet de la demande d'asile ou à l'appréhension par la police ou le corps des gardes-frontière d'une personne en situation illégale. L'intéressé est alors sommé par l'ODM ou l'autorité cantonale compétente en matière de migration de quitter la Suisse. S'il n'obtempère pas, il risque l'extradition.

En matière d'exécution des renvois par voie aérienne, on distingue, d'une part, le départ volontaire et autonome, d'autre part, le rapatriement sous contrainte. Dans le premier cas, l'étranger voyage comme un passager ordinaire. Pour le second cas, l'ordonnance sur l'usage de la contrainte (OLUSC)<sup>23</sup> prévoit quatre niveaux d'exécution. Ils vont du retour non accompagné sur un vol de ligne au rapatriement à bord d'un avion spécialement affrété dans ce but, c'est-à-dire sur un vol spécial. Selon le degré de coopération de la personne à rapatrier, les moyens de contrainte définis par le législateur sont utilisés dans le respect du principe de la proportionnalité.

swissREPAT organise le vol des personnes qui quittent la Suisse sous le contrôle des autorités.

Les organes cantonaux chargés d'exécuter les mesures annoncent à swissREPAT chaque personne frappée d'une décision de renvoi ou d'expulsion, lançant par là-même le processus de l'organisation du retour. Ce processus comporte notamment le contrôle de l'identité de la personne à rapatrier et des documents de voyage (validité durant le voyage), la détermination de l'itinéraire et des éventuelles escales, l'étude des modalités de transit, de même que la possibilité effective d'entrer dans l'Etat de destination, l'analyse des risques liés à la sécurité à bord de l'avion et le recours éventuel à des agents d'escorte. En outre, des examens médicaux sont effectués et des accompagnants du secteur de la santé mis à disposition. Enfin, c'est la réservation du vol et l'émission du billet, la communication de la date de départ à tous les services cantonaux et fédéraux concernés, ainsi éventuellement qu'aux autorités de l'Etat de transit et de l'Etat de destination et la garantie d'un accompagnement et d'une surveillance sur le vol. L'organisation est considérablement plus exigeante et complexe lorsqu'il s'agit d'un rapatriement sous escorte effectué à bord d'un vol de ligne ou d'un vol spécial.

Chaque étape de l'organisation d'un départ requiert un savoir-faire spécifique. C'est la raison pour laquelle swissREPAT est structurée sur le mode du partenariat et se compose de trois unités administratives. L'ODM assume l'entière responsabilité conformément à la LEtr et est épaulé par la Centrale des voyages de la Confédération du DFAE, ainsi que par la police cantonale et la police aéroportuaire de Zurich. De plus, swissREPAT travaille en collaboration avec les autorités compétentes en matière de transit, de même qu'avec des prestataires de services privés (65 compagnies aériennes dans le domaine des vols, Checkport Suisse SA dans le domaine de l'encadrement ou encore OSEARA GmbH dans le domaine du suivi médical).

<sup>22</sup> D'autres données chiffrées concernant la Section swissREPAT sont indiquées au chap. C10, page 29, «Rapatriements par voie aérienne».

<sup>23</sup> Ordonnance relative à l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération.



*Un partenariat migratoire exprime la volonté réciproque de coopérer dans le domaine de la migration.*

## 9. Partenariats migratoires

Afin de faire face à la complexité du phénomène migratoire actuel, la Suisse a créé les partenariats migratoires. Cet instrument, qui complète l'arsenal des mesures existantes de la politique migratoire extérieure (dialogues et accords migratoires bilatéraux et multilatéraux, aide au retour et aide structurelle, protection dans la région de provenance, prévention de la migration irrégulière), peut contenir tous les domaines qui concernent la migration et qui sont susceptibles d'intéresser les deux parties. Un partenariat migratoire est l'expression d'une volonté mutuelle de collaborer de manière plus large et plus intense que ne leur permettraient d'autres instruments de la politique migratoire extérieure. Cette collaboration est possible grâce à des accords, ainsi qu'à des projets et des programmes concrets ayant un lien direct avec la migration, concernant notamment le retour et la réintégration, la migration et le développement, la protection des réfugiés et des migrants vulnérables, la traite des êtres humains et la migration régulière (p. ex., politique des visas ou formation et perfectionnement).

Des rencontres régulières entre les partenaires s'imposent pour améliorer la compréhension mutuelle et instaurer une relation de confiance permettant de débattre également de sujets problématiques. Ces rencontres sont aussi l'occasion de parvenir à de nouvelles solutions et de provoquer de nouvelles opportunités susceptibles de mieux servir les intérêts des parties prenantes. Les partenariats migratoires aspirent à un équilibre entre les intérêts de la Suisse, ceux des Etats partenaires et ceux des migrants. Cependant, ils ne peuvent en aucun cas influencer directement sur les décisions individuelles, comme celle de déposer une demande d'asile.

S'agissant des partenariats migratoires, la Suisse a adopté une approche gouvernementale intégrée («whole-of-government approach»), selon laquelle les positions sont consolidées et les éventuels conflits d'objectifs désamorçés. Cette approche repose sur la structure interdépartementale pour la coopération en matière de migration internationale, instaurée par le DFJP et le DFAE. Les partenariats migratoires nécessitant des ressources financières et humaines considérables, il est indispensable de mettre au point une stratégie afin d'identifier des partenaires privilégiés et de garantir une mise en œuvre méticuleuse des mesures.

Des partenariats migratoires ont été conclus avec la Bosnie et Herzégovine, la Serbie, le Kosovo, le Nigeria et la Tunisie.

### La collaboration interdépartementale dans le domaine migratoire

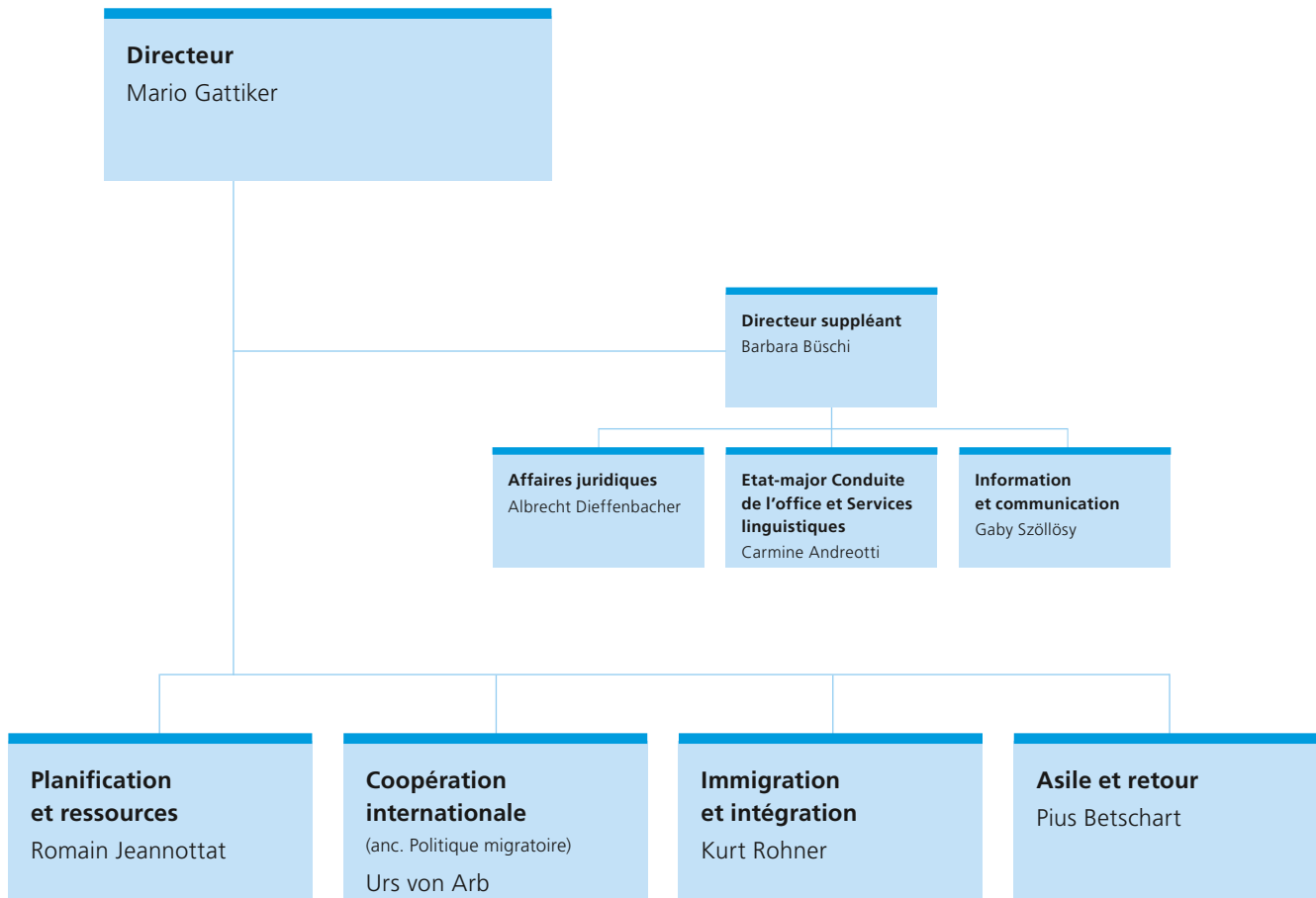
Au sein de la structure interdépartementale pour la coopération en matière de migration internationale (structure IMZ), instaurée en 2011 par le Conseil fédéral, les acteurs de l'administration fédérale concernés coordonnent leurs activités de politique migratoire extérieure. Il s'agit notamment de l'ODM (DFJP), de la Division Sécurité humaine du DFAE, de la Direction du développement et de la coopération du DFAE, du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et de l'ambassadeur extraordinaire chargé de la coopération internationale en matière de migrations. Mais, bien d'autres organes fédéraux prennent régulièrement part aux diverses rencontres, généralement ouvertes à toute l'administration fédérale.

# E L'Office fédéral des migrations



En 2012, l'Office fédéral des migrations employait quelque 742 personnes.

## Organigramme



Né le 1<sup>er</sup> janvier 2005 de la fusion entre l'Office fédéral des réfugiés et l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration, l'ODM réglemente les conditions selon lesquelles une personne peut entrer en Suisse, y vivre et y travailler et décide qui peut bénéficier d'une protection contre des persécutions. Par ailleurs, il coordonne les efforts déployés par la Confédération, les cantons et les communes en matière d'intégration et est compétent à l'échelle fédérale pour toutes les questions de naturalisation. Enfin, il entretient activement le dialogue international sur tous les sujets relevant de la politique migratoire avec les Etats de provenance, les Etats de transit et les autres Etats de destination, ainsi qu'avec les organisations internationales.

## 1. Développement de l'organisation Asile et retour

### Historique

La réorganisation de l'ODM, mandatée par l'ancienne cheffe du DFJP, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2010, a fait l'objet d'une évaluation effectuée en novembre et décembre 2011 par le professeur Hans A. Wüthrich, de l'Université de la Bundeswehr Munich. Le rapport Wüthrich a constaté que les objectifs n'étaient pas suffisamment atteints en particulier dans le domaine clé de l'asile et du retour. Compte tenu des faiblesses identifiées, des objectifs réalistes et contraignants ont été définis dans un agenda stratégique avec la participation du Secrétariat général du DFJP. Adopté le 19 juin 2012 par la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, cet agenda stratégique évalue également les ressources nécessaires et a pour objectif de développer une structure organisationnelle fonctionnelle pour le Domaine de direction Asile et retour (DD AR).

### Objectifs du projet Développement de l'organisation Asile et retour

Eu égard à l'agenda stratégique, le projet Développement de l'organisation Asile et retour avait pour but d'adapter l'organigramme (unités organisationnelles et structure détaillée) du DD AR. Les adaptations doivent cependant satisfaire les exigences suivantes:

- accélération des procédures menées dans le respect des principes de l'Etat de droit (procédures rapides, de qualité et conformes à la loi);
- aptitude à faire face aux fluctuations et souplesse de gestion (réactions rapides aux fluctuations du nombre de demandes);
- organisation du travail tenant compte des régions linguistiques (éviter les traductions);
- unité de doctrine (concept de gestion, pratique uniforme en matière d'asile et de renvoi);
- conduite du personnel (taille des effectifs appropriée);
- développement du potentiel des collaborateurs (exploitation et développement du potentiel des collaborateurs);
- information des clients (responsabilités clairement définies en interne/externe, interlocuteurs);
- compatibilité des perspectives à moyen et long termes (stratégie de traitement et restructuration du domaine de l'asile).

Dans le cadre de la mise sur pied de la nouvelle structure organisationnelle, le projet Développement de l'organisation Asile et retour a tout particulièrement veillé à ce que les collaborateurs soient impliqués dans le processus et y participent, à ce qu'une étroite collaboration soit instaurée avec les autorités cantonales et les partenaires sociaux et à ce qu'une information constante et transparente soit diffusée.

---

L'agenda stratégique évalue les ressources nécessaires et vise à développer une structure organisationnelle fonctionnelle pour le Domaine de direction Asile et retour.

---



### Résultats du projet Développement de l'organisation Asile et retour

Fin 2012, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a approuvé les modifications suivantes apportées à la nouvelle structure organisationnelle de l'ODM:

- les domaines liés au retour sont transférés dans une nouvelle division, la Division Retour, laquelle est rattachée au Domaine de direction Coopération internationale;
- la Division Centres d'enregistrement et de procédure et Dublin est scindée en deux: une Division CEP et une Division Dublin doivent être créées. Le domaine Dublin (40 % des demandes d'asile) sera ainsi revalorisé et la marge de gestion réduite. La nouvelle Division Dublin, de même que la Division CEP restent subordonnées au Domaine de direction Asile, en raison notamment de leurs liens étroits avec la procédure d'asile;

- les effectifs des CEP dans le domaine opérationnel doivent dès maintenant être renforcés dans l'optique de la restructuration du domaine de l'asile, de façon à ce qu'ils puissent mener une partie des auditions et rendre des décisions et ce, même en cas d'augmentation du nombre de demandes;
- la principale mission de ces deux divisions sises à Wabern consiste à traiter, en étroite collaboration avec les CEP, des demandes d'asile et des dossiers en rapport avec le séjour et à rendre les décisions y afférentes.

La nouvelle structure entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2013. Fin 2013, les effets des mesures prises devraient déjà pouvoir faire l'objet d'une analyse.



*Mettre un pied dans le monde du travail constitue, pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire, une étape importante dans leur propre intégration.*

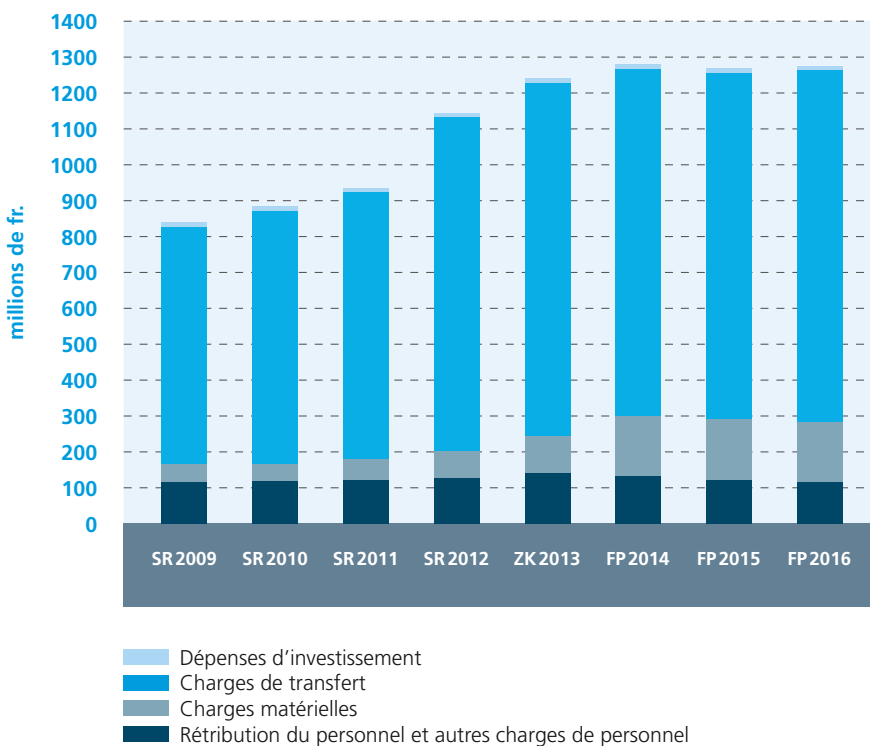
## 2. Structure des dépenses

Les dépenses de l'ODM se répartissent en quatre catégories:

- les frais de transfert: quelque 82 % des dépenses totales résultent des prestations de soutien en faveur des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés, de l'exécution des renvois, de l'aide au retour, des mesures d'intégration des étrangers et de la collaboration internationale dans le domaine de la migration;
- les frais de personnel: environ 11 % des dépenses totales sont affectées à la rémunération du personnel, qui inclut les cotisations aux assurances sociales, toutes catégories d'employés confondues, et les frais de formation et de perfectionnement;
- les charges matérielles: près de 6 % des dépenses totales sont consacrées à l'exploitation des CEP, à l'informatique, au conseil et aux autres charges d'exploitation;
- les dépenses d'investissement: 1 % environ des dépenses totales est englouti dans les investissements en applications informatiques.

### Structure des dépenses de l'ODM (uniquement dépenses ayant des incidences financières)

(comptes d'Etat 2009-2012, crédit de paiement 2013, plan financier 2014-2016)

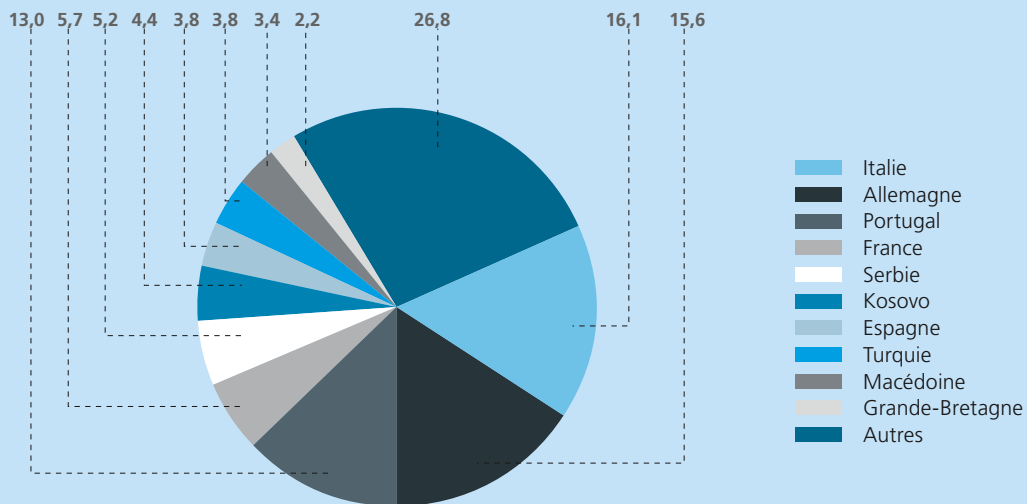




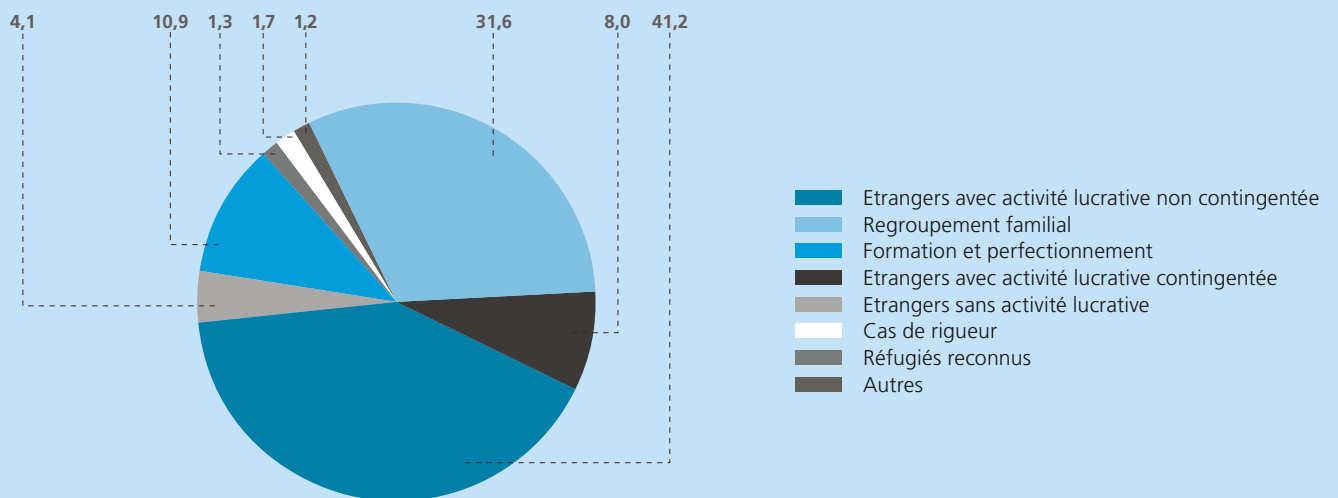
*En 2012, 24 941 demandes d'asile ont abouti à une décision en première instance.*

Annexe

**Population résidente permanente de nationalité étrangère**  
(en %, effectifs au 31 décembre 2012)

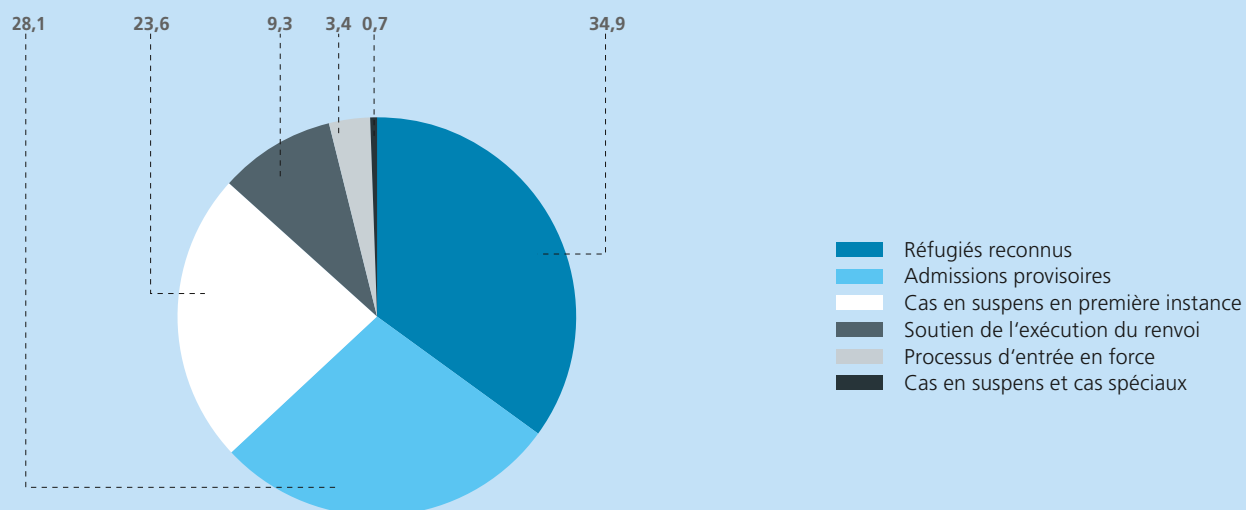


**Entrées en Suisse par motif d'immigration**  
(en %, effectifs au 31 décembre 2012)



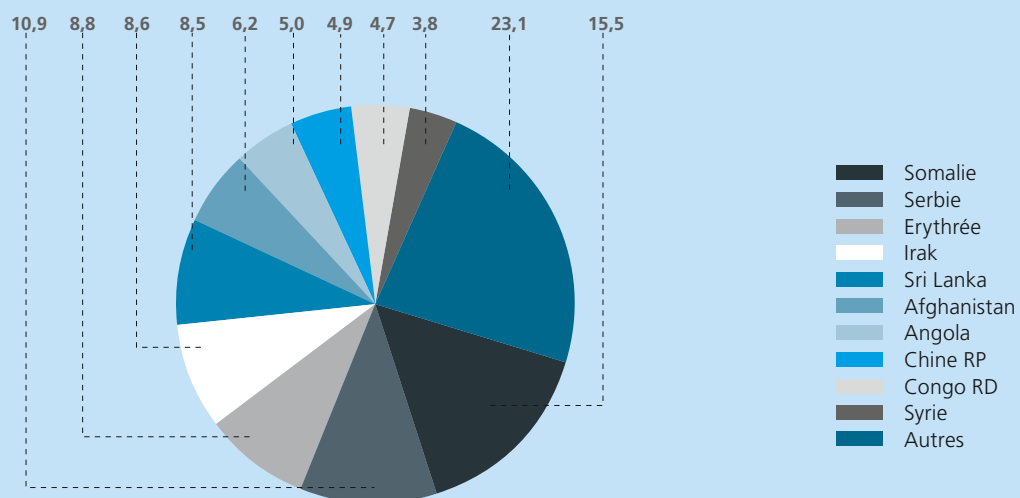
### Personnes soumises à la législation sur l'asile

(en %, effectifs au 31 décembre 2012)



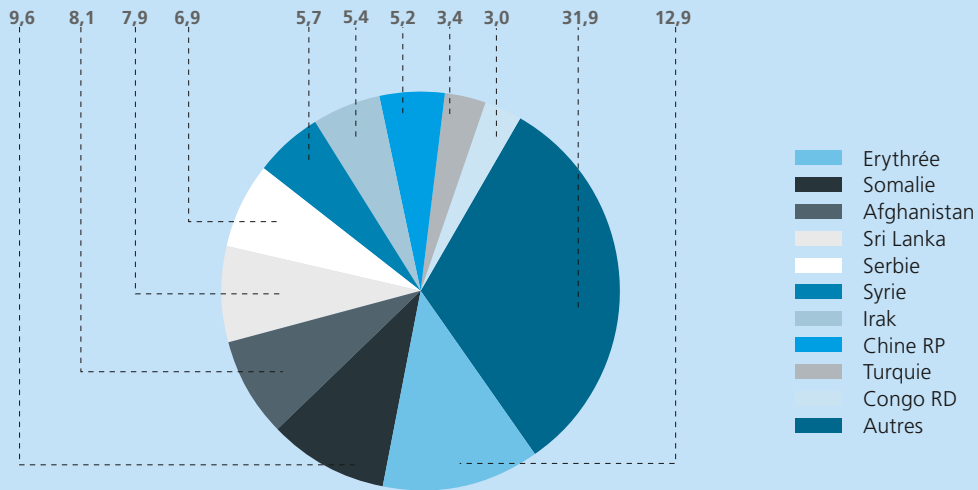
### Personnes admises à titre provisoire

(en %, effectifs au 31 décembre 2012)



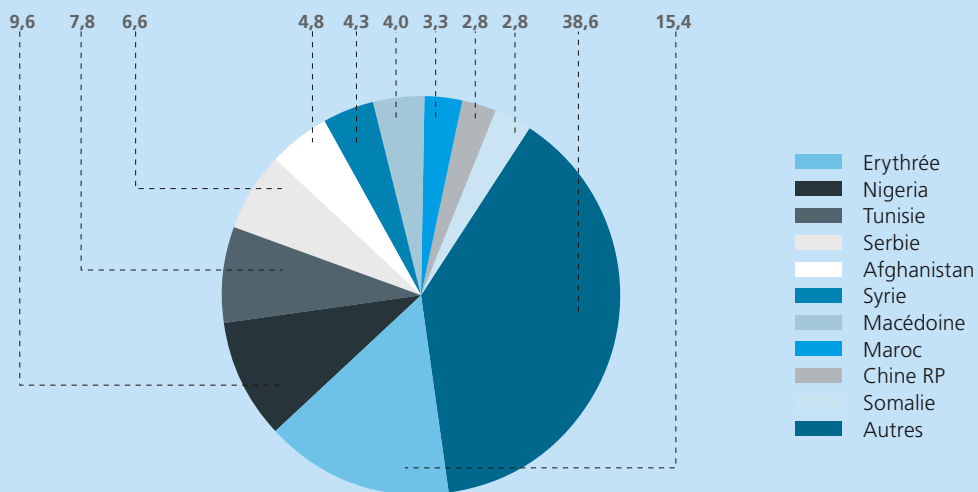
**Personnes en procédure d'asile**

(en %, effectifs au 31 décembre 2012)



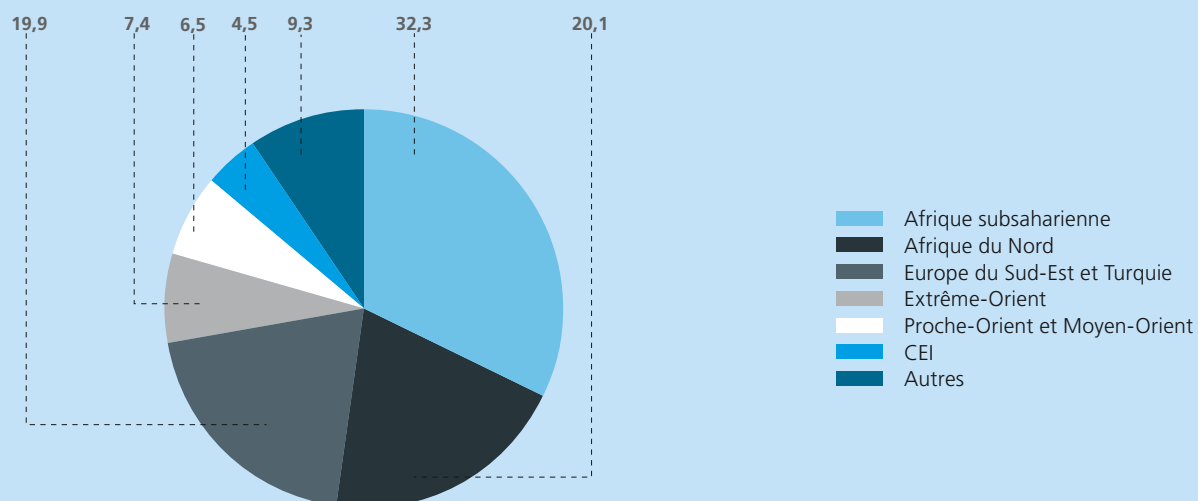
**Demandes d'asile par nation**

(en %, effectifs au 31 décembre 2012)



### Personnes en phase d'exécution du renvoi, par région

(en %, effectifs au 31 décembre 2012)



### Demandes d'asile par année

