



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 2009

## Impressum

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

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

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

**Distribution:** OFCL, Diffusion publications fédérales, CH-3003 Berne,  
<http://www.bundespublikationen.admin.ch/fr.html?>  
Numéro de commande : 420.010.F  
© ODM/DFJP juin 2010

### Photos

- © Beat Schweizer: page de couverture, pages 4, 6 et 7
- © Michael Sieber: page de couverture, pages 14, 33 et 42
- © Christoph Chammartin: page 12
- © David Zehnder: pages 19, 23 et 27
- © Christoph Engeli: pages 24 et 30
- © Laurent Burst: pages 1, 20, 28 et 41
- © ODM: page 38
- © L'atelier migration, ODM: pages 8-11

## Editorial



Lors de mon changement de poste, en début d'année, je suis passé de l'assurance-invalidité à l'Office fédéral des migrations (ODM). A ce propos, j'ai entendu certaines personnes évoquer ce changement comme une transition de l'univers des « faux invalides » à celui des « faux requérants » et des « touristes sociaux » étrangers.

De fait, une grande partie de la population suisse considère la main-d'œuvre étrangère comme une concurrence et le terme « requérant d'asile » est connoté négativement. Ainsi, l'abus fait également l'actualité de la politique migratoire. S'il est vrai que les médias ont parfois tendance à monter en épingle certaines affaires relevant du cas individuel, il n'en demeure pas moins que les cas d'abus existent et qu'il y en aura malheureusement toujours. Aussi faut-il les combattre de manière systématique et, surtout, ne pas récompenser l'abus. Les autorités doivent donc appliquer les normes légales en vigueur avec tous les moyens dont elles disposent, faute de quoi l'Etat perdra en crédibilité.

Si importante que soit la lutte contre les abus, nous ne devons cependant pas perdre de vue d'autres sujets de préoccupation. Il est en effet normal que les réfugiés reconnus comptent sur la tradition humanitaire de notre pays. A cet égard, je suis frappé de voir à quel point on parle peu des véritables réfugiés. L'an dernier, la Suisse a ainsi accordé l'asile à pas moins de 2600 personnes. Parmi elles, nombreuses sont celles qui ont voyagé jusqu'en Suisse au péril de leur vie. Elles ont ensuite été soumises à une procédure d'asile à la fois intense et éprouvante. Si elles trouvent sécurité et protection dans notre pays, elles caressent également l'espoir d'une vie nouvelle et meilleure. Nous devons nous efforcer d'assurer rapidement la bonne intégration de ces personnes.

Il en va de même de la main-d'œuvre étrangère employée en Suisse. Aujourd'hui, en effet, un travailleur sur quatre est titulaire d'un passeport étranger. Les collaborateurs hautement qualifiés sont très demandés, et ce même au-delà du continent européen. Dans notre pays, ces personnes contribuent à la création de valeur ajoutée et elles y amènent de nouveaux emplois. A cet égard, nous devons reconnaître qu'outre le travail qu'elles fournissent, ces personnes ont également un rôle à jouer en faveur de l'enrichissement social de notre pays. Aussi devons-nous percevoir leur présence en Suisse comme une chance.

En ma qualité de directeur, je tiens à donner un nouvel élan à notre politique migratoire, même au-delà de notre travail quotidien. La nouvelle structure organisationnelle axée sur les processus et le nouveau domaine de direction Politique migratoire devront nous aider à atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés. Je suis convaincu que l'ODM sera à même de fournir les prestations escomptées grâce à l'engagement quotidien de ses plus de 700 collaborateurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. L...' followed by a flourish.



# Table des matières

<b>Editorial</b>	<b>1</b>
<b>Table des matières</b>	<b>3</b>
<b>A Vue d'ensemble</b>	<b>4</b>
<b>B Histoire de la migration en Suisse</b>	<b>8</b>
1. Aperçu	8
2. Historique	8
3. Constats	11
<b>C Migration 2009</b>	<b>12</b>
1. Immigration et population étrangère résidente	13
2. Activité lucrative	13
3. Visas	16
4. Chiffres-clés dans le domaine de l'asile	17
5. Règlement des cas de rigueur	20
6. Naturalisations	21
7. Emigration	21
8. Aide au retour et prévention de la migration irrégulière	22
9. Mesures de contrainte	25
10. Rapatriements par la voie aérienne	26
11. Mesures d'éloignement	26
12. Accords de réadmission et accords sur les visas	27
<b>D Domaines choisis</b>	<b>28</b>
1. Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie (UE-2)	29
2. Initiative sur le renvoi	30
3. Révision totale de la loi sur la nationalité	32
4. Etapes importantes dans le domaine de l'intégration	33
5. Application de Schengen et de Dublin	35
6. Documents d'identité biométriques	36
<b>E L'Office fédéral des migrations</b>	<b>38</b>
<b>F Annexe</b>	<b>44</b>



# Vue d'ensemble

## L'essentiel en bref

### Reconduction et extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie

C'est avec plus de 59 % de oui que le corps électoral suisse a accepté en février 2009 la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes ainsi que son extension à la Bulgarie et à la Roumanie. Pendant sept ans au maximum après l'entrée en vigueur de l'accord, la Suisse pourra maintenir des limitations en relation avec le marché du travail pour les séjours de courte et de longue durée des ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie: priorité des travailleurs indigènes en Suisse, contrôle des conditions de rémunération et de travail, augmentation par étapes des contingents.

### Initiative sur le renvoi

L'initiative sur le renvoi des étrangers a pour but le renvoi des étrangers condamnés à la suite de certains délits pénaux ou qui ont perçu abusivement des prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale, sans qu'un examen plus approfondi de chaque cas individuel ne soit nécessaire. Au terme d'une discussion approfondie, le Conseil national et le Conseil des Etats ont décidé de déclarer valable l'initiative sur le renvoi.

### Révision totale de la loi sur la nationalité

La procédure de consultation sur la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (loi sur la nationalité) a été ouverte. Au cours des années, la loi sur la nationalité a subi un grand nombre de révisions qui ont nui à sa clarté et à sa lisibilité. Elle doit être adaptée aux circonstances actuelles. Les principaux objectifs de la révision sont les suivants:

- seuls des étrangères et des étrangers bien intégrés pourront obtenir le passeport suisse
- éviter les redondances administratives entre les communes, les cantons et la Confédération
- en général, simplifier les procédures de naturalisation

### Intégration

En 2009, en vue de la poursuite de la politique d'intégration de la Suisse, l'Office fédéral des migrations (ODM) a participé aux travaux de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). Cette conférence constitue la plateforme politique des exécutifs de la Confédération, des cantons et des communes. L'ODM a apporté son soutien à la poursuite du développement de l'intégration avec les priorités suivantes:

- promotion linguistique et évaluation du langage parlé
- sensibilisation à la problématique des mariages forcés
- encouragement précoce à l'intention des enfants en vue d'améliorer leurs chances d'un bon départ dans la vie

### Introduction des accords de Schengen et de Dublin

Les premières expériences faites depuis l'introduction en 2008 des accords de Schengen et de Dublin sont positives: «Schengen» donne aux ressortissants des Etats tiers une plus grande liberté de voyager grâce à l'harmonisation de la pratique en matière de visas pour les séjours de courte durée. La collaboration dans le domaine «Dublin» avec les Etats signataires de cet accord est bonne. Celui-ci définit quel Etat est compétent pour la conduite de la procédure d'asile. Grâce à cet accord, la Suisse a pu jusqu'à présent transférer plus de personnes dans d'autres Etats signataires qu'elle n'a dû elle-même en reprendre.

### Documents d'identité biométriques

La poursuite du développement des acquis de Schengen fait obligation à la Suisse d'introduire des données biométriques dans le passeport suisse, dans les documents de voyage pour les étrangers, dans le visa Schengen et dans les titres de séjour des ressortissants d'Etats tiers. Il a fallu développer une plateforme informatique pour la transmission des données biométriques. L'introduction des documents d'identité biométriques est prévue en 2010.

### Réorganisation

L'Office fédéral des migrations est en voie de restructuration. Une organisation processuelle doit se substituer à l'organisation fonctionnelle qui prévaut aujourd'hui. L'objectif est d'utiliser au mieux les ressources existantes.





# 1. Aperçu

Les chiffres parlent d'eux-mêmes:

- Depuis la Seconde Guerre mondiale, environ deux millions de personnes ont immigré en Suisse ou y vivent en tant que descendants d'un immigré.
- Fin 2009, plus de 1,68 million d'étrangers vivaient en Suisse.
- Une personne active sur quatre en Suisse possède un passeport étranger.
- Avec plus de 21% de personnes de nationalité étrangère, la Suisse affiche l'un des plus forts taux d'étrangers en Europe.
- Les migrants contribuent davantage à la croissance démographique en Suisse que les migrants dans les pays d'immigration traditionnels que sont les USA, le Canada et l'Australie.
- Un Suisse sur dix vit à l'étranger.

# 2. Historique

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

## Huguenotten



Seit Mitte des 16. Jahrhunderts wurden in Frankreich die Protestanten – Huguenotten genannt – verfolgt und vertrieben. Nach dem Widerruf des Edikts von Nantes im Jahre 1685, das den französischen Protestanten Glaubensfreiheit garantiert hatte, setzte eine Massenflucht der Huguenotten ein. Die protestantischen Kantone der Eidgenossenschaft nahmen Zehntausende dieser Vertriebenen grosszügig auf. Später wurden aber viele Huguenotten zur Weiterreise aufgefordert.

## Die Revolutionen von 1848/49



1848 wurde die Schweiz zu einem Bundesstaat mit moderner Verfassung. Die Liberalen ganz Europas waren begeistert darüber. Die konservativen Regierungen der europäischen Staaten hatten jedoch an diesem liberalen Kleinstaat keine Freude. 1848/49 kam es in den meisten Staaten Europas zu bürgerlichen Revolutionen, denen jedoch kein Erfolg beschieden war. Die Anführer dieser Revolutionen wurden ins Exil gezwungen. Rund 12 000 politische Flüchtlinge gelangten damals in die Schweiz. Wegen der Aufnahme dieser Flüchtlinge wurde die Schweiz von den umliegenden Staaten unter Druck gesetzt.

## Handwerker und Firmengründer



Nach 1840 zogen deutsche Handwerker auf der Suche nach Arbeit von Stadt zu Stadt. Auf diese Weise bereiten die «Schwabern» auch die Schweiz. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gründeten ausländische Pioniere zahlreiche Unternehmen, unter anderem Nestlé, Bally und Ciba.

## Bourbaki-Armee



1871 überschritten in Les Verrières innerhalb von 48 Stunden 87 000 Soldaten der geschlagenen französischen Ostarmee die Schweizer Grenze. Die Internierung der Bourbaki-Armee stellte die erste grosse Herausforderung des Roten Kreuzes dar. Nach sechs Wochen verliessen die französischen Soldaten die Schweiz wieder.

# Histoire de la migration en Suisse

travail et la politique d'asile s'efforcent donc de lutter contre la surpopulation étrangère. La proportion d'étrangers ne cessera alors de chuter pour finalement se stabiliser, au milieu de la Seconde Guerre mondiale, au chiffre plancher historique de 223 000 personnes, soit environ 5% de la population totale. L'embellie de la conjoncture économique qui suit la fin de la Seconde Guerre mondiale déclenche en Suisse une forte demande de main-d'œuvre étrangère. C'est en Italie que celle-ci est principalement recrutée pour travailler dans l'agriculture, l'industrie et le bâtiment. La politique adoptée par notre pays à l'égard des étrangers durant la période de l'après-guerre et jusqu'au milieu des années 60 est essentiellement fondée sur le principe dit de la rotation. Selon ce principe, le séjour des travailleurs étrangers, qui jouent le rôle de «tampons conjoncturels», est limité à quelques années et leurs autorisations de travail ne sont pas prolongées automatiquement; leur intégration n'est donc pas une fin en soi. Pourtant, le nombre de

travailleurs immigrés s'accroît encore sensiblement, si bien qu'en 1970, la Suisse recense pour la première fois plus d'un million d'étrangers; les vives discussions autour de la surpopulation étrangère s'intensifient, envenimées par l'initiative Schwarzenbach, rejetée de justesse par le peuple la même année. Soucieuses de contenir les courants xénophobes au sein de la population, les autorités prennent alors une série de mesures destinées à limiter l'immigration de la main-d'œuvre, issue désormais en grande partie de la Yougoslavie, de la Turquie et du Portugal. La récession économique qui sévit au milieu des années 70 et l'introduction de contingents cantonaux pour les titulaires d'une autorisation de séjour à l'année et pour les saisonniers n'empêchent pas la population étrangère permanente d'augmenter au fil des ans (une augmentation aggravée d'ailleurs par le regroupement familial et la pratique restrictive en matière de naturalisation) et de dépasser, pour la première fois en

### Sozialisten, Anarchisten, Kommunisten



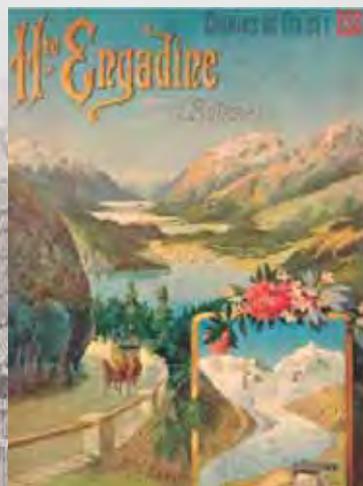
Gegen Ende des 19. Jahrhunderts landeten Flüchtlinge in der Schweiz ein, die die gesellschaftliche Ordnung und den Kapitalismus bekämpften. Es handelte sich um Sozialisten, Kommunisten und Anarchisten. Auch Karl Marx, Friedrich Engels und Michail Bakunin kämpften in der Schweiz für ihre Sache. Die Schweizer Behörden gestanden diesen «Umstürzern» Redefreiheit zu. Anarchisten, die gelegentlich aus der Schweiz ausgewiesen wurden, dürften jedoch bald schon keine Propaganda mehr machen.

### Wirtschaftsaufschwung



Zwischen 1895 und 1914 erlebte die Schweiz einen besonders intensiven Wirtschaftsaufschwung, was zu einer starken Zunahme der Einwanderung führte. Für den Bau der Eisenbahntunnels durch den Gotthard, den Simplon und den Lötschberg sowie die Erstellung von Strassen und Staudämmen wurden vor allem Italiener rekrutiert.

### Touristen und Studentinnen



Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts stand die Schweiz als Tourismusdestination bei den Engländern, Deutschen, Franzosen und Amerikanern hoch im Kurs. Es setzte ein regelrechter Sturm auf die Berge ein – mit Seil und Haken, aber auch mit Bahnen wurde Spitz um Spitz erobert. Zudem schrieben sich um die Jahrhundertwende viele russische Studentinnen an schweizerischen Universitäten für das Medizinstudium ein, da ihnen im Heimatland keine Ausbildungsmöglichkeiten offen standen.

### Erster Weltkrieg



Mit Ausbruch des Ersten Weltkrieges verliessen junge Ausländer die Schweiz in Scharen, um in den Krieg zu ziehen. Im Verlaufe des Krieges suchten vor allem Militärflüchtlinge Schutz in der Schweiz. Auch wurden Verwundete und Kranke aus den Krieg führenden Lagern aufgenommen. Von den Bürgerlichen und den Behörden wurden die «Bolschewisten» als die grosse neue Gefahr für die Schweiz angesehen. Der Führer der sozialistischen Jugend, der Deutsche Willi Münzenberg, wurde deshalb 1918 ausgewiesen.

1895

1914

1994, le seuil des 20%. L'acceptation par le peuple en 2000 de l'accord sur la libre circulation des personnes conclu avec les Etats membres de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) pose les jalons de la relation entre la Suisse et sa main-d'œuvre étrangère: du personnel qualifié ou moyennement qualifié peut désormais être recruté dans les Etats membres de l'UE et de l'AELE. Les travailleurs étrangers provenant de pays non-membres de l'UE ou de l'AELE ne sont admis que s'ils disposent d'un niveau élevé de qualification professionnelle.

Outre les personnes qui ont immigré légalement en Suisse, nombreuses sont celles venues dans notre pays en tant que réfugiés après la Seconde Guerre mondiale. Jusqu'au début des années 80, la Suisse accueille en nombre des personnes en quête de protection dans le cadre de campagnes ponctuelles: 14 000 Hongrois en 1956, 12 000 Tchèques et Slovaques en 1968, ainsi que quelques milliers de réfugiés originaires du Tibet, du Chili et de l'Indochine. A partir du début des années 80, le nombre de requérants d'asile en provenance, notamment, de la Turquie, du Liban, du Sri Lanka et des Balkans occidentaux, ainsi que d'autres pays lointains connaît une forte hausse, atteignant un sommet en 1999 avec 46 000 demandes. Depuis la fin de la guerre qui a ravagé la région des Balkans, le nombre de requérants d'asile régresse en Suisse tout comme dans la plupart des pays européens; seules quelque 16 000 demandes sont enregistrées par an. Malgré ce net

recul du nombre de demandes et la faible part que représentent les requérants d'asile dans l'effectif total des étrangers, la question de l'asile reste sujette à la controverse, que ce soit parmi la population, dans les milieux politiques ou dans les médias.

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

#### Antifaschisten



Nach der Machtergreifung Mussolinis flüchteten zahlreiche seiner politischen Gegner in die Schweiz. Viele besaßen die Schweiz jedoch nur als Transitland auf dem Weg nach Paris. Die italienischen Antifaschisten stellten für die Schweizer Regierung eine Belastung in den Beziehungen zu Italien dar.

#### Nationalsozialismus und Zweiter Weltkrieg



Zur Zeit des Nationalsozialismus wollte die Schweiz den Flüchtlingen nicht als Asylland, sondern bloss als Transitland zur Verfügung stehen. Der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei warnte vor der «Verjudung» der Schweiz. Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland führten zur Kennzeichnung der Pässe deutscher Juden mit dem «J-Stempel». Im Sommer 1942 verfügten die Schweizer Behörden die Schliessung der Grenze, obwohl sie zu diesem Zeitpunkt Informationen über die Deportationen und die Vernichtung der Juden hatten. Für die gesamte Kriegszeit sind über 24 000 Rückweisungen an der Grenze nachgewiesen. Der Anteil jüdischer Flüchtlinge an den Ab- und Weggewiesenen ist nicht bekannt, muss aber hoch gewesen sein. Demgegenüber wurden rund 51 000 Zivilflüchtlinge aufgenommen.

#### Die Zeit der Hochkonjunktur



In den 1950er- und 1960er-Jahren herrschte in der Schweiz Hochkonjunktur. Die von den Unternehmen zusätzlich benötigten Arbeitskräfte wurden in den Nachbarländern rekrutiert, insbesondere in Italien. Die «Gastarbeiter» waren vor allem im Baugewerbe, in den Fabriken, in der Landwirtschaft und im Reinigungswesen beschäftigt. Gewisse Krisen befürchteten eine Überfremdung der Schweiz und kämpften für eine massive Reduktion des Ausländerbestandes.

#### Ungarn-Aufstand



Nach der Niederschlagung des Ungarn-Aufstandes im Jahre 1956 durch die Sowjetunion flohen rund 14 000 Ungarn in die Schweiz. Ihnen schwappte eine Welle der Solidarität entgegen. Sie wurden ohne weitere Abklärungen als politische Flüchtlinge anerkannt.

#### Tibeter



1960 traten die ersten tibetischen Flüchtlinge in der Schweiz ein. Ihnen folgten rund 1000 weitere Tibeterinnen und Tibeter. Diese Menschen wurden in der Schweiz mit offenen Armen empfangen.

### 3. Constats

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

- Dans le passé, la Suisse a démontré sa capacité d'accueil élevée ainsi que ses capacités d'intégration. C'est un pays d'immigration entouré d'autres Etats, eux aussi pays d'immigration.
- La migration est une réalité qui fait partie de l'histoire de l'humanité. La mondialisation favorise la mobilité et accélère encore ce phénomène.
- Il importe de mettre en place des instruments aux niveaux national et international afin de maîtriser les mouvements migratoires, qu'ils soient légaux ou non.
- Une politique migratoire adéquate conforte et favorise la prospérité de notre pays. C'est pourquoi nous avons besoin de main-d'œuvre venue de l'étranger.
- La politique d'asile, la politique à l'égard des étrangers et la politique relative au marché du travail ne sont que difficilement dissociables. La plupart des personnes qui quittent leur pays le font pour des motifs très divers: catégorisations, objectifs et intérêts personnels entrent en ligne de compte.
- Si le phénomène migratoire évolue et les motifs de fuite changent, la politique migratoire reste partagée entre «tradition humanitaire» et «peur d'une surpopulation étrangère».
- La migration et l'intégration sont deux domaines-clés de la politique suisse; étroitement liées, elles doivent en permanence faire l'objet d'une harmonisation avec les intérêts de la population suisse et étrangère.
- La gestion de la migration, la résolution des questions en relation avec la sécurité et l'encouragement de l'intégration correspondent à une nécessité impérieuse.
- La migration et l'intégration ne vont pas sans provoquer des tensions et des conflits; les Suisses sont tout autant sollicités que les migrants.
- La migration et l'intégration peuvent réussir. S'agissant de garantir la volonté d'accueil de la Suisse, le recours à un plan de migration et d'intégration probant est une condition essentielle. Les opportunités et les risques liés à la migration et à l'intégration doivent faire l'objet d'un débat public permanent.

**Prager Frühling - Tschechen und Slowaken**



Rund 11 000 Tschechen und Slowaken flohen nach dem Einmarsch der Truppen des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei von 1968 in die Schweiz. Von der schweizerischen Bevölkerung und den Behörden wurden diese Flüchtlinge freundlich und unbürokratisch aufgenommen.

**Chilenen**



Nach dem Militärputsch in Chile von 1973 gewährte die Schweiz rund 1600 Personen aus diesem Land Aufnahme. Das waren weit mehr, als der Bundesrat eigentlich wollte.

**Boat-People**



Ungefähr drei Millionen Menschen flohen zwischen 1975 und 1985 vor zahlreichem Konflikten in Indochina, viele davon auf Booten. 1978 erreichte die Schweiz eine Luftbrücke nach Südostasien und floh Tausende von Flüchtlingen in die Schweiz. Die schweizerische Bevölkerung zeigte eine immense Anteilnahme, als die Dimension der Dramen im südostasiatischen Raum in ihr Bewusstsein drang.

**Asylsuchende aus aller Welt**



Seit Beginn der 1980er-Jahre nahm die Zahl der Asylsuchende in der Schweiz stark zu. Aufgrund der kriegerischen Ereignisse in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo flohen sehr viele Menschen aus diesen Regionen in die Schweiz, wo sie vielfach Verwandte oder Freunde hatten. 1999 wurden rund 46 000 Asylgesuche registriert, wobei es sich mehrheitlich um Kosovo-Albaner handelte. Seither sank die Zahl der Asylgesuche markant.

**Drei Kreise – Zwei Kreise**



Die Frage, aus welchen Ländern die Schweiz ihre Arbeitskräfte rekrutieren soll, sorgte in der jüngeren Vergangenheit immer wieder für hitzige Debatten. Heute wird das «Zwei-Kreise-Modell» praktiziert: Dem ersten Kreis gehören die EU- und EFTA-Staaten an, dem zweiten alle übrigen Länder. Aufenthaltsbewilligungen für Staatsangehörige aus EU- und EFTA-Staaten werden gemäss dem Personenfreizügigkeitsabkommen erteilt. Die Zuwanderung aus dem zweiten Kreis ist auf qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt.



# Migration 2009

# 1. Immigration et population étrangère résidente

A la fin du mois de décembre 2009, la population résidente permanente de nationalité étrangère comptait 1 680 197 personnes.<sup>1</sup> Sur l'ensemble de la population résidente permanente, soit 7 783 000 habitants, cela représentait 21,6 %. Au total 1 066 086 (63,6 %) résidents permanents étrangers sont des ressortissants de l'UE-27/AELE<sup>2</sup>, 614 111 (36,5 %) proviennent d'autres pays. Les ressortissants de l'UE-27/AELE ont vu leur nombre augmenter de 3,9 % par rapport à 2008. Le nombre de ressortissants d'autres pays a progressé de 0,3 %.

La plus grande part des ressortissants étrangers provient d'Italie avec 298 111 personnes (17,7 %). Viennent ensuite l'Allemagne avec 250 471 personnes (14,4 %) et le Portugal avec 205 255 personnes (12,2 %). En comparaison avec l'année précédente, la plus grande croissance concerne les ressortissants du Kosovo (+27 181), de l'Allemagne (+17 119), du Portugal (+9 087), de la France (+4 955) et de la Grande-Bretagne (+22 222). L'accroissement du nombre des ressortissants du Kosovo s'explique notamment par le grand nombre de Kosovars résidant en Suisse qui se sont fait enregistrer sous la nationalité kosovare. Cette augmentation a entraîné une diminution de l'effectif des personnes issues de Serbie.

Ont par contre diminué en 2009 les nombres des résidents étrangers ressortissants de la Serbie (-31 093), de la Bosnie-Herzégovine (-17 113), du Sri Lanka (-12 433), de la Croatie (-11 833) et de l'Italie (-9 093).

<sup>1</sup> Statistique des étrangers de l'ODM. Ce chiffre ne tient pas compte des 27 341 fonctionnaires internationaux et des membres de leurs familles (état 2008, source: DFAE), ni des 48 006 personnes titulaires d'une autorisation de séjour de moins de douze mois, ni des 40 319 personnes en procédure d'asile.

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

<sup>3</sup> Ce chiffre ne concerne que la population étrangère résidente permanente. Simultanément, 38 693 ressortissants de l'UE-27/AELE ont quitté la Suisse.

<sup>4</sup> Les Etats membres de l'UE-8 sont les Etats de l'Europe de l'Est qui ont adhéré en 2004, à l'exception de Malte et de Chypre: Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovénie, Slovaquie, Estonie, Lettonie et Lituanie.

# 2. Activité lucrative

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

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

En 2009, 90 215 personnes provenant des pays de l'UE-27/AELE ont immigré en Suisse<sup>3</sup>, dont près de 62,7 % (56 539) pour venir y exercer une activité lucrative. Les ressortissants de l'UE-17/AELE, qui bénéficient de la libre circulation complète ont essentiellement été embauchés dans le secteur des services (76 %). Près de 22,2 % de la population résidente permanente active de nationalité étrangère provenant de ces pays ont été engagés dans l'industrie et l'artisanat, et environ 1,8 % dans l'agriculture.

La situation est à peu près la même pour la population résidente permanente originaire de l'UE-8<sup>4</sup>. Près de 63,3 % des personnes immigrées ont été engagées dans le secteur des services et 15,6 % dans l'industrie et dans l'artisanat. Par rapport aux immigrants originaires de l'UE-17/AELE, le nombre de personnes embauchées dans l'agriculture est cependant beaucoup plus élevé (près de 21,1 %).

Pour ce qui est des ressortissants de la Roumanie et de la Bulgarie (UE-2) qui bénéficient des dispositions de l'accord sur la libre circulation des personnes depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009, la situation est la suivante: ici également, la majeure partie des immigrés exerçant une activité lucrative ont été engagés dans le secteur des services (84,3 %), près de 11,4 % des immigrés ont été engagés dans l'industrie et dans l'artisanat, et seulement 4,3 % dans l'agriculture.

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

En ce qui concerne l'admission de travailleurs étrangers, l'année 2009 est caractérisée par une diminution du nombre d'autorisations de séjour et de travail délivrées. Au total, 6994 unités d'autorisations de courte durée (en diminution d'environ 21 % par rapport à l'année de contingentement 2008) et 3530 autorisations de séjour (en diminution d'environ 20 % par rapport à l'année de contingentement 2008) ont été libérées en 2009.

Parmi les 10524 autorisations mentionnées, il faut noter que le 30 % (3199 unités) a été attribué à des prestataires de services ressortissants de l'UE ou de l'AELE dont le séjour n'est pas régi par l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Confédération suisse et la Communauté européenne ainsi que ses Etats membres (ALCP).

Comme l'année précédente, le nombre de demandes approuvées par l'ODM est resté particulièrement élevé dans les branches des services informatiques (1797 autorisations), de l'industrie des machines et des appareils électriques (676 autorisations) et de l'industrie chimique et pharmaceutique (604 autorisations), dans lesquelles une forte pénurie de



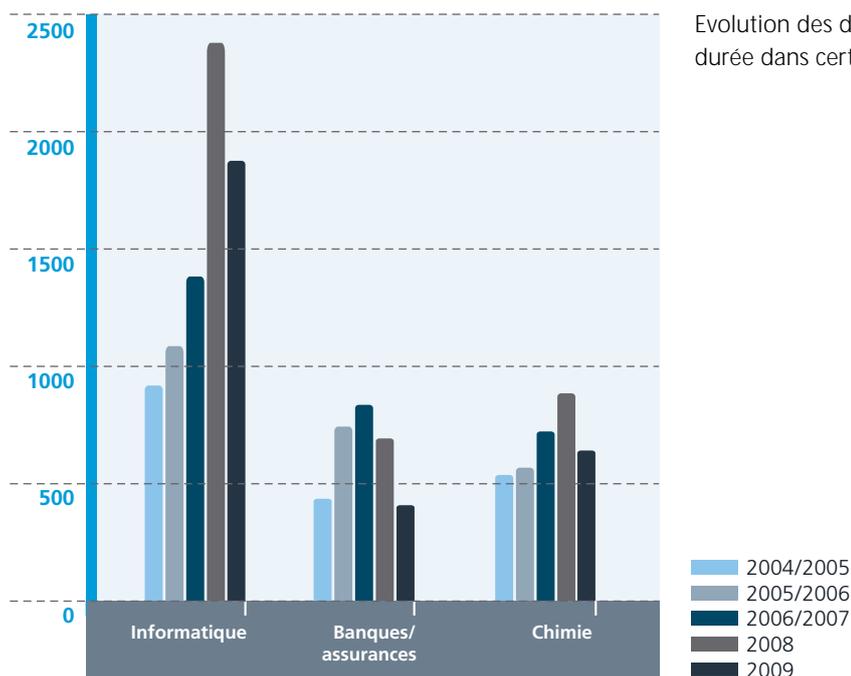
personnel a été constatée sur le marché du travail suisse ainsi qu'au sein des pays de l'UE et de l'AELE malgré la récession qui a frappé l'économie suisse en 2009.

En ce qui concerne les qualifications de la main-d'œuvre provenant d'Etats tiers, les statistiques montrent comme l'année passée que quatre personnes admises par l'ODM sur cinq sont titulaires d'un diplôme d'une haute école. Les données relatives à l'admission en fonction de la nationalité montrent une diminution uniforme du nombre d'autorisations délivrées, avec les ressortissants indiens toujours en première position (1833 autorisations délivrées, surtout en faveur d'informaticiens) suivis par les ressortissants américains, canadiens (respectivement 1499 et 459 autorisations délivrées en faveur des entreprises actives sur le plan international) et chinois (385 autorisations principalement en faveur des entreprises

dans le domaine de la chimie, de l'industrie des machines et des appareils électriques, de cuisiniers de spécialités et médecins MTC).

La nette diminution des demandes d'autorisations est le reflet en premier lieu du ralentissement économique de l'année 2009 qui s'est répercuté d'une façon plus ou moins forte dans toutes les branches mais tout particulièrement dans les secteurs des services financiers (38%) et du conseil aux entreprises (35%).

En ce qui concerne les autorisations de courte durée, il est à signaler que la diminution du nombre d'autorisations approuvées par l'ODM est également due à l'épuisement des contingents correspondants qui n'a pas permis à notre office de traiter toutes les demandes présentées.



Evolution des demandes d'autorisations de séjour et de courte durée dans certains secteurs depuis 2004

Source: ODM

### 3. Visas

L'année 2009 a été une année de consolidation de la mise en œuvre opérationnelle des accords de Schengen, entrés en vigueur le 12 décembre 2008. En 2009, 394 260 visas ont été délivrés, tous pays et motifs confondus. Nos représentations en Russie ont délivré le plus grand nombre de visas (65 156), suivis de nos représentations en Inde (51 260) et en Chine (30 539). Par rapport à l'année précédente, le nombre total des visas délivrés a diminué de 38 %, ce qui s'explique en partie par notre association aux accords de Schengen. En effet, de nombreux voyageurs n'ont plus besoin de solliciter deux visas pour voyager dans l'espace Schengen étant donné que le visa délivré par un Etat membre est également valable pour la Suisse. D'autre part, la crise économique mondiale a retenu bon nombre de voyageurs.

La procédure de consultation visa, soit la possibilité de consulter ou d'être consulté avant la délivrance d'un visa, a engendré 55 400 demandes de consultation par la Suisse et 235 000 consultations par les Etats membres. La consultation fonctionne sur la base d'un réseau en ligne (système VISION), sous la responsabilité d'une unité administrative centralisée (Bureau VISION) qui fait office de point de contact entre les Etats membres.

Dans le domaine de la représentation «visa», soit la possibilité de se faire représenter par un Etat membre ou de représenter un Etat membre, des contacts ont été pris avec l'Autriche pour représenter ce pays au Kosovo et en République dominicaine, de même que la Hongrie a contacté la Suisse pour la représenter dans plusieurs pays du continent sud-américain et asiatique. La représentation «visa» est formalisée par des accords entre pays concernés, conclus par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) en collaboration avec le Département fédéral de justice et police (DFJP).

L'année 2009 a été également marquée par les travaux de mise en œuvre du nouveau système d'informations sur les visas (VIS). Il prévoit la saisie des empreintes digitales des dix doigts et une photo numérisée du demandeur de visa. La participation de la Suisse à ce système constitue un développement de l'acquis Schengen, dont la mise en œuvre est prévue pour la fin 2010. Elle nécessitera des adaptations juridiques (loi sur les étrangers, ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas) et techniques (accès au système CS-VIS et adaptation du système EVA).

Dans le domaine des frontières, la collaboration opérationnelle entre la Suisse et l'UE s'est déroulée en deux temps. En décembre 2008 tout d'abord avec la suppression des contrôles systématiques des personnes aux frontières terrestres, suivie en mars 2009 par le régime de contrôle des personnes aux frontières extérieures. Pour la Suisse, il s'agit des aéroports reliés au réseau international en dehors de l'espace Schengen ainsi que, temporairement, de la frontière avec le Liechtenstein. Ainsi, les passagers en provenance ou à destination d'un pays n'appartenant pas à l'espace Schengen sont systématiquement contrôlés. A l'entrée et à la sortie de l'espace Schengen, un timbre est apposé dans le passeport des ressortissants d'Etats tiers et leurs conditions d'entrée sont contrôlées (contrôle du document de voyage, du visa, du titre de séjour, du motif du séjour, consultation des banques de données nationales et internationales).

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

### Situation en Suisse en 2009

Le nombre de requérants d'asile est monté à 16 005 en 2009, ce qui représente, en regard de l'année précédente, une diminution de 3,6 % (-601). A fin décembre 2009, les personnes en procédure d'asile (personnes dont la procédure d'asile est en cours, personnes dont le renvoi est en phase d'exécution et personnes bénéficiant de l'admission provisoire) étaient au nombre de 40 319; par rapport à fin 2008, leur effectif a diminué de 475 personnes ou 0,7%. 17 326 demandes d'asile ont été traitées en première instance en 2009, soit une augmentation de 56,6 % (+6264) par rapport à 2008. Une décision de non-entrée en matière a été rendue dans 7 678 cas (2008: 3073 cas). La notable augmentation des décisions de non-entrée en matière s'explique entre autres par le fait qu'il n'y a pas d'entrée en matière sur les demandes d'asiles des personnes qui ont pu être remises à un autre Etat en application de l'accord de Dublin (2009: 3486). 2622 personnes ont obtenu l'asile. En 2009, le taux de reconnaissance a atteint 16,3%. Ce taux élevé montre que les personnes persécutées ou exposées au risque d'être persécutées peuvent compter sur la protection de la Suisse. Par ailleurs, 4053 personnes ont été admises à titre provisoire en 2009. A fin 2008, le nombre des réfugiés reconnus s'est élevé à 23 543.

En 2009, les dix principaux pays de provenance des requérants d'asile en Suisse étaient les suivants:

Pays	Demandes en 2009	Evolution de 2008 à 2009
Nigeria	1786	+798
Erythrée	1724	-1125
Sri Lanka	1415	+153
Irak	935	-505
Somalie	753	-1261
Afghanistan	751	+346
Kosovo	694	<sup>6</sup>
Géorgie	638	+157
Serbie	575	<sup>6</sup>
Turquie	559	+40

La stabilisation du nombre de demandes d'asile déposées en Suisse au niveau de l'année précédente est due notamment aux causes suivantes:

- La fermeture de fait de l'accès par la Méditerranée centrale à partir de la Libye, via Lampedusa vers l'Italie a coupé une voie d'immigration importante en direction de la Suisse. L'utilisation accrue de cette voie (à côté d'un effet de «fermeture prochaine» dans le contexte de la mise en vigueur de l'accord de Dublin en décembre 2008) a été le motif principal des chiffres mensuels élevés des demandes d'asile d'août 2008 à janvier 2009.
- En 2009, la Suisse a été en Europe le deuxième plus important pays cible, après l'Italie, des requérants d'asile en provenance du Nigeria. Un courant migratoire secondaire de ressortissants du Nigeria vers notre pays a fait son apparition en Europe, car la Suisse a été moins touchée par la crise que d'autres pays de destination importants pour ces immigrés (en particulier: l'Italie et l'Espagne). La pratique de la Suisse pour les demandes d'asile des ressortissants du Nigeria correspond à celle d'autres pays d'Europe: des 1808 demandes déposées et liquidées en 2009, presque toutes ont été rejetées. L'asile n'a été accordé que dans un seul cas, alors que six personnes ont été mises au bénéfice d'une admission provisoire.

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

<sup>6</sup> Les chiffres concernant la Serbie et le Kosovo étaient regroupés jusqu'en octobre 2008. Il n'est en conséquence pas possible de quantifier l'ampleur du changement intervenu de 2008 à 2009. En 2008, ce sont au total 1301 personnes en provenance de ces deux Etats qui ont déposé une demande d'asile.

### Tendances européennes

Dans les Etats membres de l'UE et de l'AELE (la Suisse comprise), environ 283 000 demandes d'asile ont été déposées en 2009, représentant une augmentation de presque 2 % par rapport à 2008. A l'échelle européenne, le nombre de demandes d'asile a donc légèrement augmenté pour la troisième fois consécutive. Par rapport à 2001 et 2002, le nombre de demandes d'asile reste bas. A l'époque, plus de 450 000 personnes par an avaient demandé l'asile en Europe. Autour de 5,6 % des demandes d'asile présentées en Europe en 2009 ont été attribuées à la Suisse. En 2008, ce pourcentage était de 6,1 %.

<sup>7</sup> Ces chiffres reposent en partie sur des indications provisoires ou sur des extrapolations. Source: les sites Internet des différentes autorités en matière de migrations, du HCR et de l'IGC.

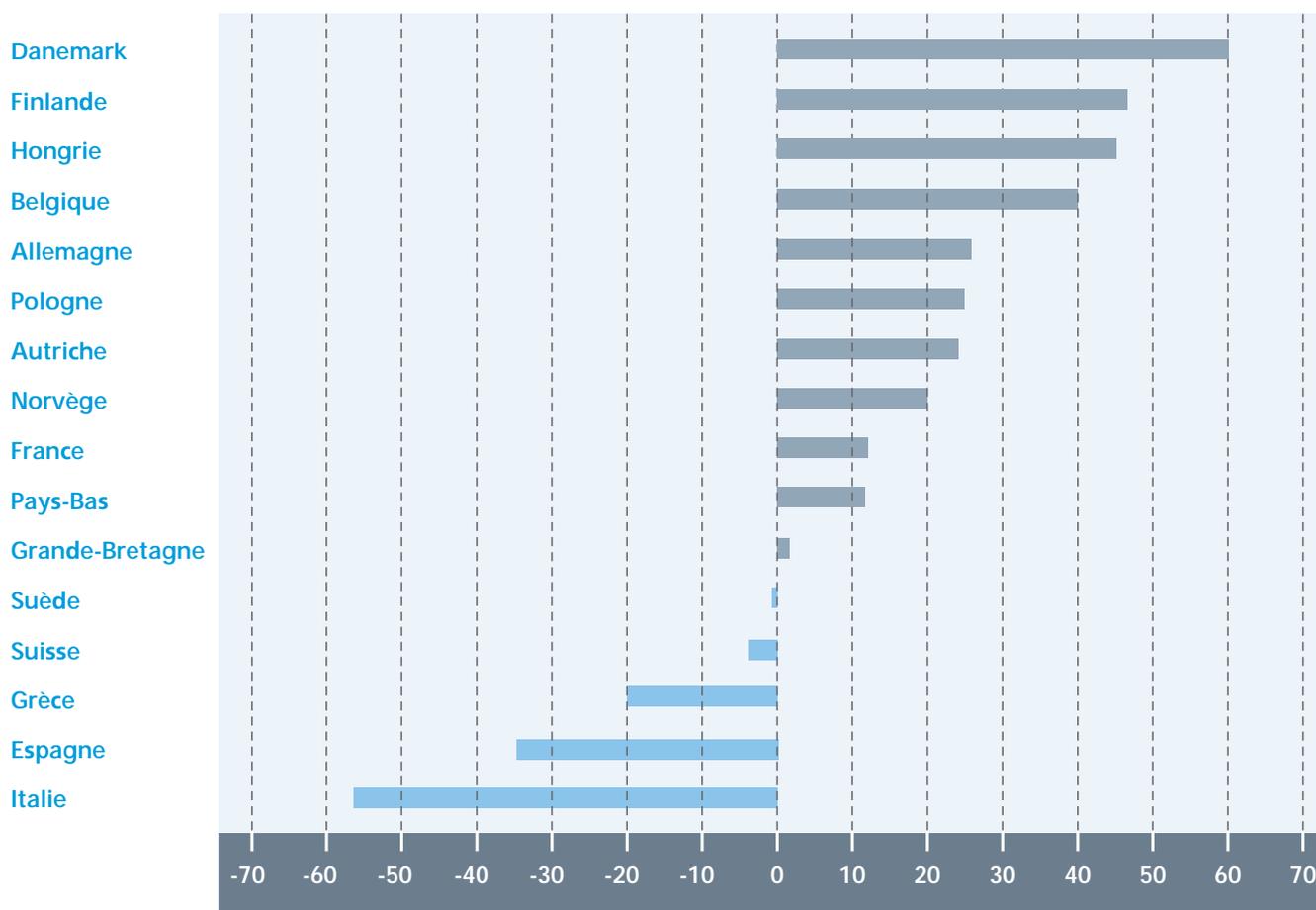
### Principaux pays de destination

En 2009, les pays européens les plus prisés par les requérants d'asile<sup>7</sup> ont été:

la France (47 600), la Grande-Bretagne (30 200), l'Allemagne (27 600), la Suède (24 200), la Norvège (17 200), la Belgique (17 200), la Suisse (16 005), la Grèce (15 900), l'Autriche (15 800), les Pays-Bas (14 900) et l'Italie (13 700).

Les évolutions constatées dans les différents pays de destination sont cependant très différentes les unes des autres. En Suède et en Grande-Bretagne, les chiffres sont restés relativement stables. Ils ont augmenté dans les autres importants pays d'Europe centrale et du Nord, parfois de manière très conséquente.

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



Les trois plus importants pays de destination en Europe du Sud (Grèce, Italie et Espagne) ont connu un recul de l'ordre de deux chiffres en pourcentage. Le recul le plus important est intervenu en Italie, avec près de 55 %. La principale raison en est l'interruption de la route migratoire passant par la Méditerranée centrale. Le nombre des demandes d'asile a également fortement reculé en Espagne (-34 %) et en Grèce (-20 %). Malgré ces reculs, l'importance de la Grèce a encore augmenté l'année dernière, en tant que pays de transit des migrations irrégulières à destination de l'Europe du Nord et de l'Ouest. La raison principale en est l'interruption de la route migratoire passant par la Méditerranée centrale via Lampedusa.

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

Désormais, le principal pays de provenance des requérants d'asile en Europe en 2009 est l'Afghanistan avec près de 25 500 demandes. Par rapport à l'année précédente, le nom-

bre des ressortissants afghans requérants d'asile s'est notablement accru (+10 000), dont 751 ont déposé leur demande en Suisse (soit environ 3,0 % des requérants d'asile afghans en Europe).

L'Afghanistan est suivi de la Somalie avec environ 21 000 demandes d'asile (chiffre comparable à celui de l'année précédente). Pendant l'année 2009, la situation s'est encore aggravée en Somalie. La pression migratoire demeure élevée. 753 ressortissants somaliens ont demandé l'asile en Suisse en 2009, soit environ 3,6 % du nombre total de requérants somaliens en Europe.

L'Irak arrive en troisième position avec 19 600 requérants d'asile. Par rapport à l'année précédente, le nombre des ressortissants irakiens a fortement baissé (-12 600). Le potentiel migratoire reste cependant élevé en raison de la situation toujours critique en matière de sécurité. 935 ressortissants irakiens ont déposé une demande d'asile en Suisse, soit 4,8 % du nombre total de requérants irakiens en Europe.





## 5. Règlement des cas de rigueur

La loi sur l'asile (LAsi) et la loi sur les étrangers (LEtr) connaissent dans l'ensemble trois types de réglementations sur les cas de rigueur:

La loi sur l'asile dispose que, sous réserve de l'approbation de l'ODM, le canton peut octroyer une autorisation de séjour à toute personne qui lui a été attribuée à condition que la personne concernée séjourne en Suisse depuis au moins cinq ans et qu'il s'agisse d'un cas de rigueur en raison de l'intégration poussée de la personne concernée. En 2009, 429 requérants ont reçu une autorisation de séjour à ce titre (2008: 845).

La loi sur les étrangers prévoit que les demandes d'autorisation de séjour déposées par un étranger admis provisoirement et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans sont examinées de manière approfondie afin de déterminer si l'on se trouve en présence d'un cas de rigueur. Dans l'affirmative, les cantons peuvent octroyer une autorisation de séjour, sous réserve de l'approbation de l'ODM. En 2009, 2682 personnes au bénéfice d'une admission provisoire ont obtenu une autorisation de séjour (2008: 3132).

En outre, la loi sur les étrangers permet la délivrance d'une autorisation de séjour en présence d'un cas de rigueur d'une extrême gravité. En 2009, 88 personnes séjournant en Suisse hors du cadre de la réglementation en matière de séjour (sans-papiers) ont été mises au bénéfice d'une autorisation de séjour (de septembre 2001 à fin 2008: 1262).

## 6. Naturalisations

### Situation initiale / évolution en chiffres

Le nombre des naturalisations a fortement augmenté au cours de ces dernières années: si 19 887 demandes étaient enregistrées au niveau de la Confédération en 1999, ce chiffre est passé à plus de 30 000 (32 318) en 2004 et à 34 965 en 2008, établissant un nouveau record. En 2009, l'ODM a reçu 30 046 demandes de naturalisation.

Ce sont 44 948 personnes qui ont obtenu la nationalité suisse en 2009, soit 357 de moins qu'en 2008.

34 136 personnes ont obtenu la citoyenneté suisse en 2009 par la procédure ordinaire, 10 653 personnes ont bénéficié de la naturalisation facilitée. 159 personnes ont été réintégrées.

Comme les années précédentes, les requérants provenaient essentiellement du Kosovo, d'Italie, d'Allemagne et de Turquie. Le nombre des naturalisations de personnes du Kosovo a reculé de 18 % par rapport à 2008, et de près de 10 % pour les ressortissants turcs. Depuis le 28 août 2007, les ressortissants allemands peuvent accéder à la nationalité d'un autre Etat de l'UE ou de la Suisse sans perdre leur nationalité d'origine. Par conséquent, le nombre de naturalisations de ressortissants allemands s'est accru de près de 40 % (de 3056 en 2008 à 4272 en 2009). Le nombre de naturalisations de personnes du Portugal a augmenté de près de 35 % (de 1725 à 2324 et celui des ressortissants français de près de 10 % (de 1819 à 2010).

## 7. Emigration

C'est l'immigration qui éveille en Suisse le plus grand intérêt, au point d'en oublier parfois qu'il y a aussi une émigration à partir de la Suisse.

Près de 700 000 citoyens suisses vivent à l'étranger, soit 11 %. Chaque année, près de 30 000 Suisses et Suissesses annoncent leur départ et 25 000 rentrent au pays. Bien que la Suisse n'établisse pas de statistiques sur l'émigration, on peut affirmer que la majorité des émigrés ont vécu à l'étranger afin de se perfectionner sur les plans professionnel et linguistique.

L'ODM reçoit près de 6500 demandes de renseignements chaque année et la page d'accueil [www.swissemigration.ch](http://www.swissemigration.ch) est consultée plus de neuf millions de fois par an.

Actuellement, l'ODM gère des accords de stagiaires avec trente Etats qui facilitent l'accès à des autorisations de séjour de courte durée pour les jeunes professionnels. Les accords conclus avec l'UE ne sont plus appliqués depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes. L'office a ainsi enregistré un recul du nombre de stagiaires. Aujourd'hui, il assiste encore près de 400 jeunes professionnels suisses pour un séjour à l'étranger, alors que près de 150 stagiaires étrangers obtiennent une autorisation pour la Suisse.

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

En 2009, 1577 personnes au total ont quitté le territoire suisse, volontairement ou de manière autonome, pour rentrer dans leur pays d'origine:

- 283 personnes avec une aide au retour à partir des centres d'enregistrement et de procédure (18%), montant en espèces
- 455 personnes dans le cadre des programmes destinés aux pays de provenance (29%), montant en espèces et projet d'aide structurelle
- 614 personnes avec une aide au retour individuelle (39%), montant en espèces et projet d'aide structurelle
- 225 personnes ont bénéficié des services-conseils (14%)

L'augmentation du nombre des demandes d'asile à partir du second semestre 2008 s'est répercutée, avec le décalage escompté, sur l'aide au retour (991 départs avec l'aide au retour en 2008). L'évolution au cours des cinq dernières années fait état d'un nouveau pic en 2009 dans le domaine des programmes spécifiques à un pays. Cette situation résulte essentiellement des programmes pour l'Irak et pour le Nigeria, qui ont entraîné respectivement 158 et 133 départs. Ces chiffres sont

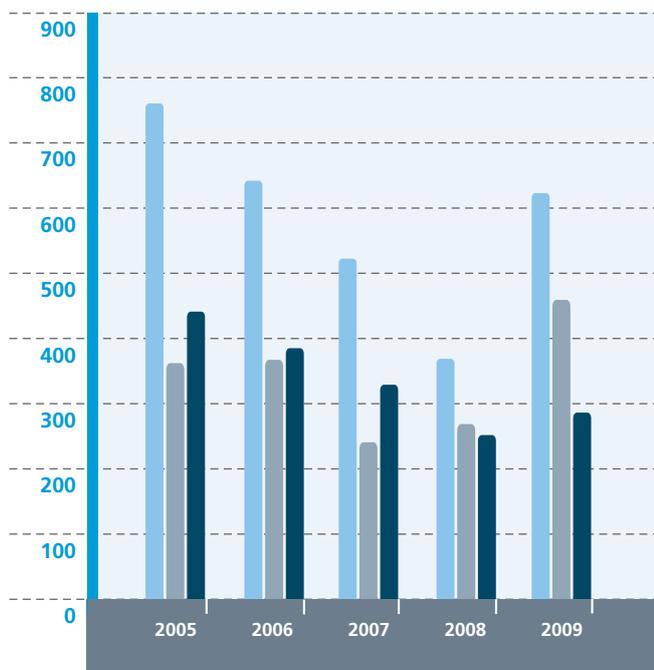
trois fois plus élevés que ceux de 2008, à savoir 53 départs pour le premier et 41 pour le second. De même, les trois autres programmes spécifiques à un pays (Balkans occidentaux, Géorgie) et le projet pilote dans le domaine des étrangers ont enregistré plus de départs en 2009 qu'en 2008.

L'aide au retour peut être demandée par tous les requérants d'asile dans les services-conseils dans les cantons, dans les centres d'enregistrement et de procédure ainsi que dans les zones de transit des aéroports.

L'offre mondiale de l'aide au retour comprend une aide financière initiale ainsi qu'un projet individuel de réintégration. L'ODM, en collaboration avec ses partenaires, a lancé en 2009 des programmes spéciaux pour le Nigeria, la Guinée, la Géorgie, l'Irak et les Balkans occidentaux. Ce sont ces pays qui constituent les principales destinations des personnes ayant bénéficié de l'aide au retour pour leur départ.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les étrangers le 1<sup>er</sup> janvier 2008, certains groupes cibles relevant du domaine des étrangers ont accès à l'aide au retour. Le projet actuel dans le domaine des étrangers s'adresse aux victimes de la traite d'êtres humains ainsi qu'aux artistes de cabarets en situation d'exploitation.

**Nombre de départs en fonction des diverses offres d'aide au retour de 2005 à 2009**



Source: ODM

### Prévention de la migration irrégulière

Dans le cadre de la mise en œuvre de programmes à l'étranger, l'ODM (en collaboration avec la Direction du développement et de la coopération [DDC] et avec d'autres partenaires) met en place des projets de prévention de la migration irrégulière et d'aide structurelle dans les pays de provenance et de transit des migrants.

D'une part, des projets d'aide au retour sont mis en place dans des pays de transit. D'autre part, des projets de prévention sont implémentés dans les pays d'origine des migrants potentiels afin de les informer des conditions préalables à toute migration légale, et de leur indiquer des alternatives à la migration. Simultanément, des projets d'aide structurelle apportent leur soutien au développement social et économique des pays d'origine et contribuent à réduire la pression migratoire.

- Aide au retour individuelle
- Programmes spécifiques à un pays
- Aide au retour depuis les centres d'enregistrement





## 9. Mesures de contrainte

La loi prévoit plusieurs sortes de mises en détention. En 2009, la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion a été ordonnée dans plus de 90% des cas et a abouti dans 86% des cas à un renvoi. Pour la détention pour insoumission, le taux correspondant est passé de 29% à 30%. La durée moyenne de la détention est demeurée pratiquement inchangée par rapport à la période sous revue précédente: 32 jours (2008: 35) pour la détention en phase préparatoire, 19 jours (2008: 18) pour la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion et 106 jours (2008: 100) pour la détention pour insoumission. Ainsi que l'on pouvait s'y attendre, la durée maximum de détention a augmenté. Pour la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion, elle a entre-temps atteint presque 18 mois. Pour la détention pour insoumission, elle est de tout juste 12 mois. La part des personnes qui ont été détenues pendant plus de 12 mois est de 0,1%, soit pour 4 des 3570 cas de détention liquidés.

Il y a lieu toutefois de tenir compte du fait que, des 4463 détentions ordonnées au cours des derniers 18 mois, la détention n'est pas terminée dans 1082 cas, dont ceux de 381 personnes qui ont été mises en détention entre janvier et juin 2008 et qui s'y trouvaient encore à la fin du mois de juin 2009. Ces personnes ont ainsi déjà atteint la limite de 12 mois, voire l'ont parfois notablement dépassée.

Comme à la fin 2008, le Nigeria, le Kosovo et la Serbie étaient en 2009 les trois pays dont les effectifs des personnes détenues en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion étaient les plus importants. Pour la détention pour insoumission, 35% des 169 mises en détention ordonnées ont concerné des personnes d'Algérie. 90% environ des personnes détenues sont de sexe masculin et plus de la moitié se situent dans le groupe d'âges 22-30 ans. Les ordres de mise en détention varient selon les cantons. Alors que tous les cantons ont ordonné des détentions en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion pendant la période sous revue, la détention en phase préparatoire a été ordonnée dans 16 cantons, et la détention pour insoumission dans 18 d'entre eux.

## 10. Rapatriements par la voie aérienne

En 2009, 7272 personnes au total ont quitté la Suisse par la voie aérienne sous la surveillance des autorités. Par rapport à 2008, cela représente une augmentation de plus de 46% (2008: 4928 rapatriements). Cette notable augmentation des rapatriements s'explique en particulier par l'adhésion de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin. Ainsi, en 2009 et pour la première fois, 1904 personnes ont été remises par la voie aérienne par la Suisse à des Etats signataires de l'accord de Dublin (procédure dite Dublin-Out).

Sur le total de 7272 rapatriements, 61% d'entre eux relèvent du domaine de l'asile (loi sur l'asile, LAsi) et 39% du domaine des étrangers (loi sur les étrangers, LEtr). En raison du nombre élevé des rapatriements dans le cadre de l'accord de Dublin, le nombre des départs relevant du domaine de l'asile (procédure Dublin-Out) dépasse le nombre des départs relevant du domaine des étrangers, lequel a été notablement plus élevé en 2008, atteignant un taux de 54,5%.

La part des rapatriements forcés a continué à augmenter en 2009 par rapport au nombre des personnes qui ont quitté la Suisse de manière autonome. De nombreuses personnes renvoyées ou interdites d'entrée par les autorités ne se soumettent pas à l'injonction de quitter la Suisse de manière autonome, passent dans la clandestinité ou refusent le vol de retour. 25% des personnes tenues de quitter notre pays le font de manière autonome, 75% dans le cadre d'un rapatriement contrôlé. 453 personnes ont été escortées par des agents de sécurité spécialement formés à cet effet jusqu'au pays de destination, sur un vol de ligne ou sur un vol spécial.

## 11. Mesures d'éloignement

Les mesures d'éloignement comprennent un ensemble d'instruments visant à renvoyer et/ou interdire l'entrée en Suisse, pour une durée limitée ou illimitée, à un étranger qui attende de manière grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre publics, les met en danger ou représente une menace grave pour la sécurité intérieure ou extérieure du pays. Ces mesures comprennent notamment le renvoi, l'expulsion ainsi que l'interdiction d'entrée. De telles mesures peuvent également être prononcées à l'encontre d'étrangers qui résident légalement en Suisse sous certaines conditions prévues par la loi fédérale sur les étrangers (LEtr).

L'interdiction d'entrée vise à empêcher l'entrée en Suisse d'un étranger indésirable. Cette mesure d'éloignement a un caractère préventif et non pénal. Tant qu'elle subsiste, l'étranger ne peut entrer dans notre pays sans obtenir l'autorisation expresse de l'autorité compétente.

Depuis l'association opérationnelle de la Suisse aux accords de Schengen, une interdiction d'entrée prononcée par notre pays est signalée au système d'information Schengen (SIS). Elle permet ainsi d'éviter qu'un étranger indésirable puisse accéder à l'espace Schengen. L'entrée dans un Etat membre demeure toutefois possible avec son accord exprès. En 2009, 7943 interdictions d'entrée ont été ordonnées, tous motifs confondus.

S'agissant des ressortissants communautaires, les conditions sont plus restrictives. En effet, pour qu'une mesure d'éloignement puisse être prononcée, il faut que l'intéressé représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour la sécurité et l'ordre publics.

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

Comme précédemment, les accords internationaux constituent un instrument essentiel de la politique migratoire suisse. La conclusion d'accords de réadmission et d'accords sur les visas a en conséquence été l'une des priorités de l'ODM en 2009. S'y sont ajoutés le lancement ou la confirmation de nouveaux instruments, tels que des partenariats dans le domaine de la migration ainsi que des accords étendus sur la migration.

En 2009, la Suisse a signé un accord de réadmission avec la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Finlande, la Russie, la Serbie et la République tchèque. Les accords avec la Guinée-Conakry, le Kazakhstan, le Kosovo, le Monténégro, le Sri Lanka et le Tadjikistan étaient en procédure d'autorisation alors que des négociations étaient en cours à fin 2009<sup>8</sup> avec le Bénin, le Danemark, le Portugal, la Macédoine, la Syrie et l'Ukraine. Jusqu'à fin 2009, la Suisse a conclu 43 accords de réadmission et 3 conventions techniques sur le retour.

Comme l'année précédente et comme l'UE, des négociations ont été entamées avec quelques Etats sur la suppression de l'obligation du visa, ou des négociations initiées en 2008 ont

pu parvenir à leur conclusion positive. Des accords ont déjà été signés avec la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et la Russie. Les accords avec le Monténégro, la Moldavie, la Macédoine et l'Ukraine sur l'allègement de l'obligation de visa se trouvent en phase d'autorisation interne. Ce type d'accords repose sur ceux que l'UE a déjà conclus avec différents Etats.<sup>9</sup>

La Suisse peut, indépendamment de l'UE, conclure des accords sur la libération de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, de service ou spéciaux. En 2009, des accords de ce type ont été conclus avec l'Arménie et le Vietnam. Un accord similaire avec l'Afrique du Sud est sur le point d'être signé. Un autre accord avec la Kazakhstan se trouve en procédure interne d'autorisation.

<sup>8</sup> Certaines de ces négociations pourront vraisemblablement parvenir à leur terme en 2010.

<sup>9</sup> Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Moldavie, Monténégro, Russie, Serbie, Ukraine.





## Domaines choisis

# 1. Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie (UE-2)

Le 8 février 2009, le corps électoral suisse a accepté à 59,6% la poursuite de l'application de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) après 2009 ainsi que son extension à la Bulgarie et à la Roumanie, après avoir approuvé en 2005 déjà son extension aux autres Etats de l'Europe de l'Est (UE-8). Pour la Suisse, l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE a eu pour conséquence que les accords bilatéraux I (à l'exception de l'ALCP) ont été étendus à ces deux pays. Suite à son acceptation par le peuple, l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et à la Roumanie est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2009.

Pendant sept ans au maximum, par conséquent jusqu'en 2016, la Suisse pourra maintenir des restrictions en matière de marché du travail pour les séjours durables et pour les séjours de courte durée des ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie: priorité des travailleurs indigènes, contrôle des conditions de salaire et de travail et augmentation progressive des contingents. Après l'échéance de cette période transitoire, la Suisse aura la possibilité pendant une nouvelle période de trois ans (jusqu'en 2019) de faire usage de la clause de sauvegarde spécifique.

Les autorisations B et C pour la Roumanie et la Bulgarie (UE-2) seront contingentées jusqu'en 2016. Avec l'entrée en vigueur de l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et à la Roumanie, il est apparu que les contingents d'autorisations de séjour B pour ces deux Etats, à vrai dire modestes, ont été rapidement épuisés. Pour les autorisations L, la demande s'est avérée plutôt faible jusqu'à présent.

## Contingents (UE-2)

Période	Nombre d'autorisations B UE/AELE*	Nombre d'autorisations L UE/AELE**
1 <sup>er</sup> juin 2009-31 mai 2010	362	3620
1 <sup>er</sup> juin 2010-31 mai 2011	523	4987
1 <sup>er</sup> juin 2011-31 mai 2012	684	6355
1 <sup>er</sup> juin 2012-31 mai 2013	885	7722
1 <sup>er</sup> juin 2013-31 mai 2014	1 046	9090
1 <sup>er</sup> juin 2014-31 mai 2015	1 126	10 457
1 <sup>er</sup> juin 2015-31 mai 2016	1 207	11 664

\* Durée de validité de 5 ans; rapports de travail d'une durée d'un an à illimitée.

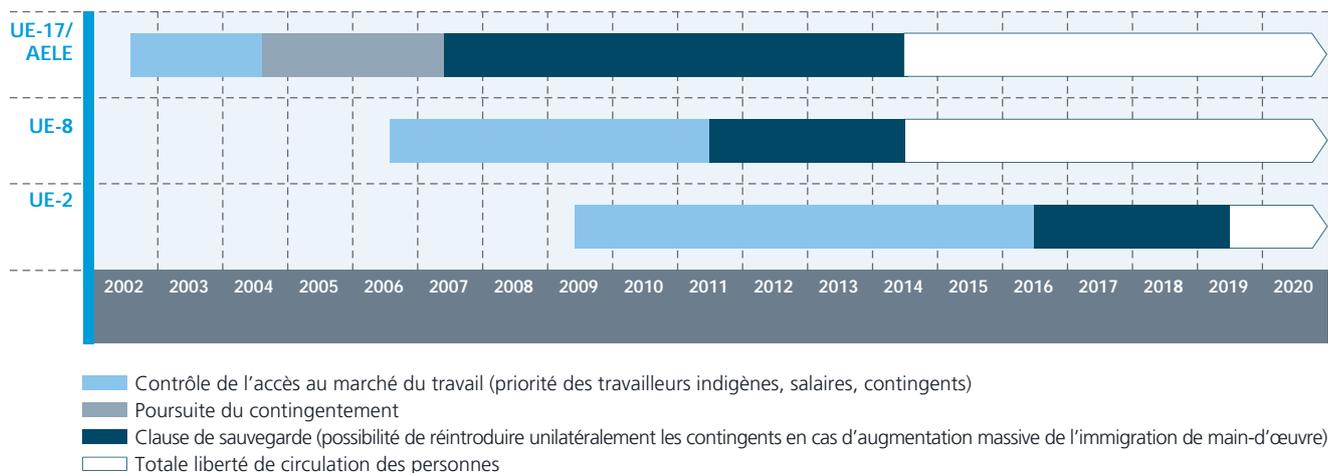
\*\* Durée de validité adaptée à la durée du contrat de travail; rapports de travail d'une durée de 3 mois au moins, mais inférieure à un an.

### Réglementation transitoire pour les Etats de l'UE-8

Le 13 mai 2009, le Conseil fédéral a décidé de prolonger jusqu'au 30 avril 2011 la réglementation provisoire qui s'applique aux Etats membres de l'UE-8-qui ont adhéré à l'UE en 2004 déjà. En conséquence, les ressortissants de ces Etats restent soumis jusqu'à cette date aux restrictions à l'accès au

marché du travail (contingents spécifiques, priorité des travailleurs indigènes, contrôle des conditions de salaire et de travail). Pour la période qui s'étend du 1<sup>er</sup> juin 2009 au 31 mai 2010, les contingents sont de 700 autorisations de séjour B et de 6500 autorisations pour des séjours de courte durée L.

### Périodes ALCP CH - UE/AELE



## 2. Initiative populaire «Pour le renvoi des étrangers criminels» (initiative sur le renvoi)

Lancée le 10 juillet 2007, l'initiative sur le renvoi a été déposée le 15 février 2008 avec environ 211 000 signatures validées. En juin 2009, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à l'initiative sur le renvoi. Il a proposé que l'initiative soit déclarée valable et qu'elle soit soumise au peuple et aux cantons en leur recommandant de la rejeter. Parallèlement, il a présenté au Parlement un contre-projet indirect qui repose sur une modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr).

La population et les autorités concernées accordent une grande importance au renforcement de la lutte contre la criminalité des étrangers. Aussi le Conseil fédéral a-t-il estimé nécessaire de présenter une voie qui permette de traiter les problèmes bien réels tout en éludant les difficultés d'exécution inhérentes à l'initiative sur le renvoi. Son contre-projet indirect doit permettre d'unifier la pratique des cantons et de la rendre plus conséquente.

La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) s'est initialement déclarée favorable, sous réserve de légères adaptations, à la modification de la LEtr telle que proposée par le Conseil fédéral. Cependant, le 10 décembre 2009, le Conseil des Etats a renvoyé l'avant-projet à la CIP-E en lui donnant mandat de vérifier encore une fois de manière approfondie la validité de l'initiative ainsi que la possibilité de présenter un contre-projet direct. Le 18 mars 2010, le Conseil des Etats a confirmé la validité de l'initiative populaire et décidé de lui opposer un contre-projet direct au niveau constitutionnel.

En vertu de l'art. 139, al. 3, Cst., une initiative qui ne respecte pas les règles impératives du droit international doit être déclarée nulle. En effet, le droit international impératif constitue le noyau du droit international dont il n'est en aucun cas possible de s'écarter. Tant le Conseil fédéral que le Conseil des Etats estiment que l'initiative populaire peut être interprétée de

manière à ce qu'elle soit conforme au droit international impératif. Par contre, les avis divergent en ce qui concerne la validité de l'initiative. Finalement, le Conseil fédéral et le Conseil des Etats ont décidé de s'en tenir à la maxime «dans le doute, pour les droits populaires».

Selon la réglementation en vigueur, le fait que l'initiative aille à l'encontre du droit international public non contraignant, par exemple l'accord de libre circulation des personnes passé avec l'UE, ne suffit pas pour déclarer nulle une initiative.

Le contre-projet direct du Conseil des Etats (modification constitutionnelle) reprend les grandes lignes du contre-projet indirect du Conseil fédéral (modification de la LEtr). La définition des infractions graves conduisant à la révocation des autorisations a été reprise telle quelle. Le Conseil fédéral est disposé à approuver la réglementation plus sévère proposée par le Conseil des Etats s'agissant des abus en matière d'assurances sociales, d'aide sociale, de contributions de droit public et de fraudes dans le domaine économique. Il en va de même pour la disposition relative à l'intégration.

Au terme d'une discussion approfondie, le Conseil national et le Conseil des Etats ont décidé de déclarer valable l'initiative sur le renvoi.



### 3. Révision totale de la loi sur la nationalité

Le 16 décembre 2009, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (loi sur la nationalité, LN). Au cours des années, la loi sur la nationalité de 1952 a subi d'innombrables révisions partielles qui ont nui à sa clarté et à sa lisibilité. Elle doit être adaptée aux circonstances actuelles et remplacée par une législation de notre temps. Les principaux objectifs de la révision sont les suivants:

- seuls des étrangères et des étrangers bien intégrés pourront obtenir le passeport suisse;
- éviter les redondances administratives entre les communes, les cantons et la Confédération;
- en général, simplifier les procédures de naturalisation.

Le projet est cohérent par rapport à la nouvelle loi sur les étrangers entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Son point central est la précision de la notion d'intégration des étrangers accompagnée de l'exigence qui en découle que seules des personnes titulaires d'une autorisation d'établissement (autorisation C) seront désormais admises à la procédure de naturalisation ordinaire. Dans le droit actuel, les personnes titulaires d'une autorisation de séjour (autorisation B) sont autorisées à déposer une demande de naturalisation, et même celles au bénéfice d'une admission provisoire (autorisation F). Cela ne serait plus possible selon le nouveau droit. Les personnes établies sont celles qui ont été mises au bénéfice d'une autorisation d'établissement après cinq ans de séjour en Suisse (ressortissants de l'UE/AELE, des Etats-Unis et du Canada) ou après dix ans de séjour (non-UE). Pour cette dernière catégorie, l'autorisation d'établissement peut être délivrée plus tôt en présence d'une intégration réussie. C'est dans la perspective d'encourager une intégration rapide qu'un étranger doit être admis à la procédure de naturalisation après déjà huit années de séjour en Suisse s'il a obtenu plus rapidement l'autorisation d'établissement en raison d'efforts d'intégration particuliers et couronnés de succès.

D'après le nouveau droit, les personnes désireuses d'obtenir la naturalisation devront satisfaire à des exigences encore plus élevées que précédemment:

- respecter la sécurité et l'ordre public, et donc bien évidemment également l'ordre juridique;
- respecter les principes fondamentaux de la Constitution fédérale;
- être apte à s'exprimer et à comprendre l'une des langues nationales suisses;
- manifester la volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation.

Les dispositions d'application de la nouvelle loi seront définies dans une ordonnance.

Comme auparavant, ne pourront être naturalisées que les personnes qui ne compromettent pas la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Pour la naturalisation ordinaire, on exigera enfin, à côté d'une intégration réussie, la connaissance approfondie des conditions de vie dans notre pays.

Le projet de loi propose également l'harmonisation des exigences cantonales et communales relatives aux délais de résidence afin de tenir dûment compte des habitudes actuelles de mobilité de la population. Il s'agit également de régler l'échange de données et d'informations entre les différentes autorités compétentes en matière de naturalisation. On s'assurera ainsi, mieux que précédemment, que ces autorités disposent, au moment de la décision de naturalisation, de toutes les informations pertinentes sur la personne désireuse d'obtenir la naturalisation (dossiers des autorités de police, des écoles, des autorités chargées de l'aide sociale, etc.).

## 4. Etapes importantes dans le domaine de l'intégration

Depuis 2009, l'ODM participe aux travaux de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) qui est la plateforme politique des exécutifs de la Confédération, des cantons et des communes pour une politique commune en Suisse en matière d'intégration. De larges procédures de consultation visent l'élaboration de recommandations pour l'amélioration et la poursuite du développement de la promotion de l'intégration et de la politique d'intégration. En juin 2009, le Conseil fédéral en a pris connaissance et a élargi ses activités dans le domaine de la politique d'intégration.<sup>10</sup>

Selon le principe qui fait de la promotion de l'intégration une tâche interdisciplinaire, ce sont quinze instances fédérales et quarante-six mesures de la Confédération qui contribueront à renforcer encore la promotion de l'intégration des étrangers.<sup>11</sup>

A l'avenir, d'autres mesures spécifiques seront encore prises: l'ODM a publié en 2009 son premier rapport sur le sujet suivant: «L'encouragement de l'intégration de la Confédération et son impact sur les cantons». Il documente que les mesures soutenues par la Confédération procurent des impulsions positives pour l'encouragement de l'intégration dans les cantons, en particulier dans les domaines de la promotion de l'apprentissage des langues, de l'intégration professionnelle ainsi que du conseil et de l'information.<sup>12</sup>

<sup>10</sup><http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration/politik/weiterentwicklung.html>

<sup>11</sup><http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/dokumentation/berichte/integration.html>

<sup>12</sup><http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/dokumentation/newsletters.html>



Dans le but de consolider les instruments de l'intégration, l'ODM apporte son soutien à différents projets-modèles dont trois méritent tout particulièrement d'être signalés pour 2009:

#### **Qualité de l'encouragement de l'apprentissage des langues et évaluation**

C'est afin de répondre aux besoins des migrants et d'améliorer la qualité de l'encouragement de l'apprentissage des langues que l'ODM a élaboré un concept général d'encouragement à l'intention des migrants.<sup>13</sup> Un «curriculum cadre» vise l'amélioration de la coordination entre les différentes instances concernées ainsi que la définition de normes dans les domaines de l'encouragement de l'apprentissage et de l'évaluation. Ces normes peuvent également servir de recommandation à l'intention des autorités ainsi que de bases d'évaluation des compétences linguistiques.

#### **Lutte par la sensibilisation contre les mariages forcés**

La contrainte au mariage ne viole pas seulement des droits constitutionnels tels que la liberté personnelle et la liberté du mariage, mais elle peut aussi avoir en Suisse des conséquences pénales, civiles et en matière de droit des étrangers. Dans le cadre de son mandat d'information (article 56 LEtr), l'ODM appuie depuis fin 2011 quatre projets dans le but d'élaborer des «best practices» pour la sensibilisation de la population migrante et des professionnels.

#### **Augmenter les chances d'un bon départ par l'encouragement précoce**

Les enfants issus de familles parlant une langue étrangère ont souvent moins de chances de prendre un bon départ au jardin d'enfants ou à l'école. L'ODM et la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) ont en conséquence pris la décision de procéder à une mise au concours commune sous le titre «Encouragement de l'intégration dans le domaine préscolaire (IDP)». Cinquante-cinq projets novateurs bénéficieront d'un soutien financier entre 2009 et 2011, tenant compte des besoins des enfants, des parents et des personnels spécialisés, tout en ayant un impact positif sur l'intégration.

<sup>13</sup><http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration/themen/sprache.html>

## 5. Application de Schengen et de Dublin

Le programme d'association à Schengen et Dublin est entré en vigueur en décembre 2008 en Suisse. Les expériences faites à ce jour sont positives. Schengen a notamment donné une plus grande liberté de voyager aux ressortissants d'Etats tiers. De plus, il a introduit une pratique harmonisée pour l'octroi des visas de courte durée. Les expériences qui ont été faites dans le domaine Dublin sont elles aussi positives. La collaboration avec les Etats signataires de l'accord fonctionne bien. En se fondant sur cet accord et à ce jour, la Suisse a pu transférer à d'autres Etats Dublin un nombre notablement plus élevé de personnes qu'elle n'a dû en admettre elle-même.

L'ODM possède également, depuis l'introduction des accords de Schengen et Dublin, une organisation de progrès ad hoc. Les experts qui en font partie participent régulièrement à des commissions mixtes siégeant à Bruxelles où ils y représentent les intérêts de notre pays.

### Schengen

Plus de 392 000 visas Schengen ont été délivrés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2009. Avec l'entrée en vigueur de Schengen, de nouveaux titres de séjour (NCE) ont également été introduits. 372 000 exemplaires ont été établis jusqu'à fin 2009.

L'introduction de données biométriques<sup>14</sup> est prévue aussi bien pour les visas Schengen que pour les nouveaux titres de séjour. Dans ce but, l'ODM a lancé déjà en 2008 et au début 2009 deux projets en vue de sa réalisation.

Par ailleurs, la Suisse a négocié par le biais de l'ODM un accord complémentaire sur la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures qui a été signé à la mi-mars 2010. Il définit, entre autres, les modalités de financement et de participation de la Suisse à ce fonds de solidarité.

### Dublin

L'accord de Dublin permet de déterminer quel Etat est compétent pour mener la procédure d'asile. Depuis la mise en application de l'accord, le 12 décembre 2008, jusqu'au 31 décembre 2009, la Suisse a demandé à d'autres Etats Dublin de reprendre 6041 personnes, estimant que ces Etats étaient compétents pour traiter la demande d'asile de ces personnes. Dans 4590 cas, l'Etat concerné s'est déclaré compétent et disposé à reprendre les personnes en cause. 865 demandes ont été rejetées. La réponse est encore attendue dans 586 cas. 1904 personnes ont déjà pu être remises à l'Etat Dublin compétent. La procédure de remise est en cours pour 2686 personnes. Pendant la même période, 605 demandes de reprise par la Suisse ont été formulées. Notre pays s'est déclaré disposé à les accueillir dans 452 cas et il a dénié sa compétence dans 133 cas. La réponse est encore en suspens dans 20 cas. 195 personnes ont déjà été remises à la Suisse.

Conformément aux dispositions de l'accord de Dublin, les Etats qui en sont signataires peuvent conclure entre eux des conventions relatives aux modalités pratiques relatives à son application. Celles-ci permettront de faciliter la mise en œuvre et d'en augmenter l'efficacité. En 2009, la Suisse a entrepris des négociations de cette nature avec certains de ces Etats.

### Développements

L'acquis de Schengen est dynamique et ne cesse d'évoluer. C'est ainsi que la Suisse a reçu en 2009 déjà le centième développement. Plus de la moitié de ces développements concernent l'ODM. Les plus importants consistent en l'introduction du titre de séjour biométrique pour les étrangers, le système national d'information sur les visas (N-VIS) ainsi que la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures et la reprise de la directive sur le retour.

<sup>14</sup> Plus de détails sur N-VIS sous chiffre 6: «Documents d'identité biométriques».

## 6. Documents d'identité biométriques

La poursuite du développement de l'acquis de Schengen fait obligation à la Suisse d'introduire des données biométriques dans le passeport suisse, dans les documents de voyage pour les étrangers, dans le visa Schengen ainsi que dans les titres de séjour pour les ressortissants d'Etats tiers. La plateforme informatique e-Dossier sera utilisée pour la saisie, le traitement et le contrôle des données biométriques.

Ce système se compose d'une infrastructure technique, de composantes logicielles et des postes de saisie des données proprement dits. Sont connectés à la plateforme les applications pour les passeports (ISPID), les documents de voyage (ISR), le visa Schengen (N-VIS) et le nouveau titre de séjour pour les étrangers (SYMIC). Le processus de saisie des données biométriques est le même pour tous les documents d'identité: l'application transmet à la plateforme les données de la personne dont les données biométriques doivent être saisies. Ces données sont enregistrées à l'aide du poste de saisie. L'application combine les données personnelles avec les données biométriques et les traite pour la production du document d'identité. Pour le passeport, les documents de voyage et les titres de séjour, sont saisis l'empreinte du visage (photographie numérique), deux empreintes digitales et la signature. Les dix empreintes digitales sont saisies pour le visa, mais pas de signature. Les données biométriques sont enregistrées sur le document concerné sous forme cryptée et ne peuvent être lues que moyennant les habilitations correspondantes.

Le passeport suisse et les documents de voyage pour étrangers contenant des données biométriques ont été introduits le 1<sup>er</sup> mars 2010. Les données biométriques seront saisies dans un bureau des passeports ou dans un centre de saisie cantonal. Les Suisses de l'étranger se rendront auprès de la représentation suisse à l'étranger compétente.

L'introduction du titre de séjour biométrique pour étrangers est prévue pour le mois de décembre 2010. Il ne sera établi que pour les ressortissants d'Etats tiers. Accompagné du passeport national, il donnera droit à l'entrée dans tous les Etats de l'espace Schengen. Les autorités chargées de la migration restent compétentes pour la délivrance des autorisations de séjour. Les données biométriques seront saisies à l'Office des migrations ou dans un Centre cantonal de saisie.

Le délai imparti à l'introduction du visa Schengen biométrique a été fixé par l'Union européenne au mois de décembre 2010. La nouvelle application N-VIS remplacera alors le système actuel de délivrance des visas, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. Les empreintes digitales ne seront pas enregistrées sur la vignette, mais dans le système central européen. Le raccordement du système national au système central européen CS-VIS interviendra région par région, échelonné sur deux ans. La première région est l'Afrique du Nord, suivie du Moyen-Orient, puis des Etats du Golfe. Pour des raisons de place et de coût dans les représentations qui délivrent un grand nombre de visas, les empreintes digitales seront saisies au guichet au moyen d'un appareil approprié, et non à l'aide du poste de saisie.



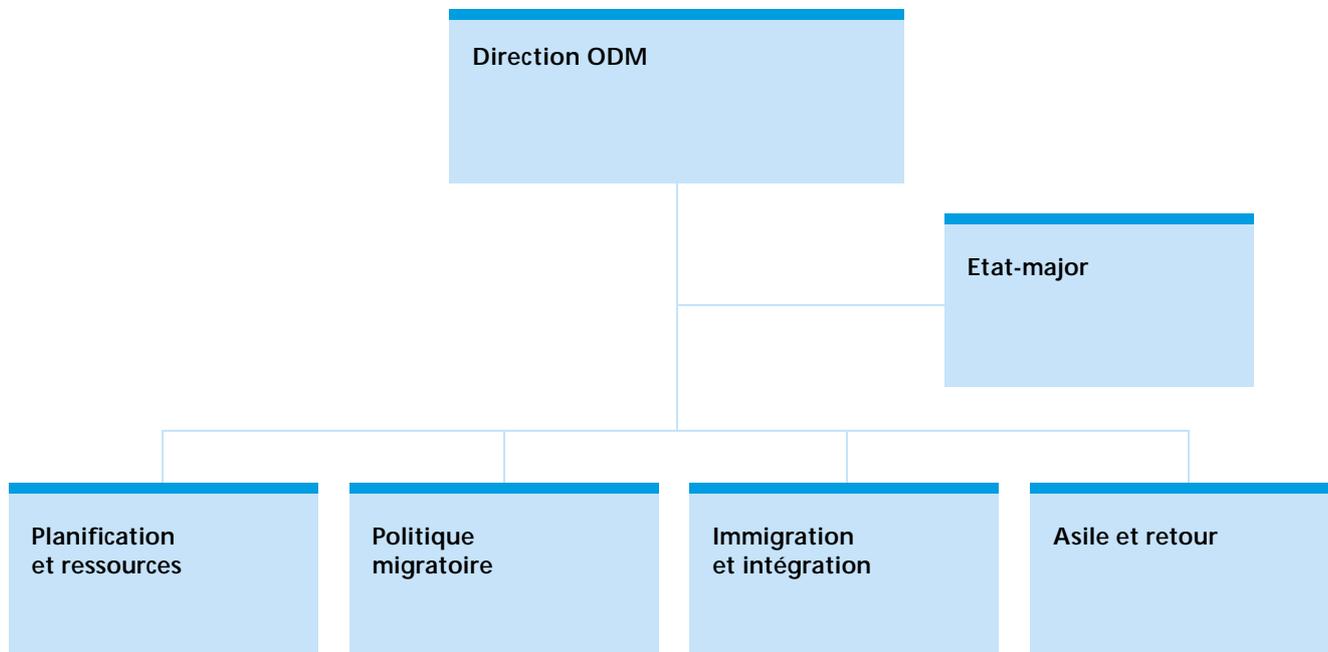


# L'Office fédéral des migrations

Né le 1<sup>er</sup> janvier 2005 de la fusion de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) et de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES), l'Office fédéral des migrations (ODM) réglemente les conditions dans lesquelles une personne peut entrer, vivre et travailler en Suisse et décide qui doit être protégé contre d'éventuelles persécutions. Par ailleurs, l'office coordonne les efforts déployés par la Confédération, les cantons et les communes en matière d'intégration; il est compétent à l'échelle fédérale pour toutes les questions de naturalisation.

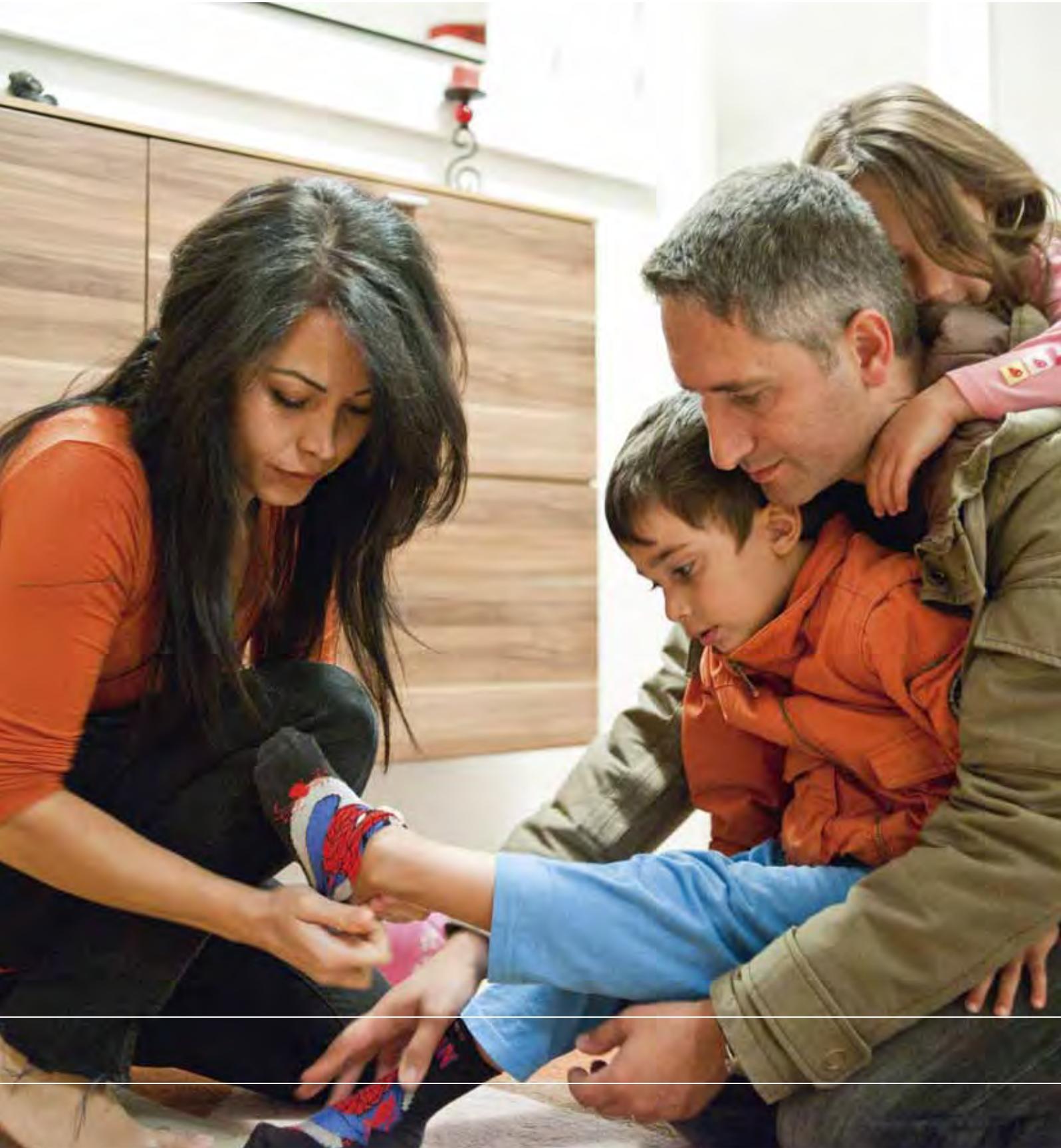
De plus, il conseille les Suisses désireux de partir à l'étranger. Enfin, il participe au dialogue engagé à l'échelle internationale au sujet de la politique migratoire avec certains pays de provenance, de transit ou de destination, de même qu'avec des organisations internationales.

# Organisation



L'ODM est en cours de restructuration. Se fondant sur l'analyse des processus réalisée au sein de l'office au cours de la deuxième moitié de l'année 2009, la conseillère fédérale M<sup>me</sup> Eveline Widmer-Schlumpf a décidé que les tâches du domaine de l'asile seraient regroupées et que la nouvelle organisation s'appuierait sur les processus de travail. Le nouveau concept vise à ce que la responsabilité des processus incombe de «A à Z» au même ressort, soit p. ex. du dépôt de la demande d'asile jusqu'au rapatriement du requérant débouté. Ainsi, des barrières organisationnelles seront levées, la communication et la coopération facilitées. Une organisation processuelle se substituera donc à l'organisation fonctionnelle qui prévaut aujourd'hui. L'objectif est d'utiliser au mieux les ressources existantes.

Les tâches relevant de la législation sur les étrangers sont également réunies en un seul et même domaine de direction et axées sur les processus là où cela s'avère judicieux. La nouvelle structure de l'ODM sera introduite au 1<sup>er</sup> septembre 2010.





## Evolution des effectifs du personnel

Près de 84 % du crédit alloué au personnel est consacré aux salaires (cotisations aux assurances sociales comprises) de l'ensemble du personnel de l'ODM. Les 16% restants de la rétribution du personnel concernent la rémunération horaire des interprètes, des procès-verbalistes, des chargés d'audition et des experts linguistiques. De 2003 à 2007, la rétribution du personnel a continuellement baissé en raison des suppressions de postes décidées dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'abandon de tâches. En raison de l'augmentation du nombre de demandes d'asile, de la reprise au 1<sup>er</sup> janvier 2008 de l'intégralité des auditions des requérants d'asile, auparavant effectuées par les cantons, et des besoins supplémentaires liés à la mise en œuvre de Schengen/Dublin, les dépenses liées au personnel ont augmenté en 2008 et 2009.

## Evolution des dépenses

Les dépenses de l'office couvrent quatre catégories:

- **Frais de transfert:** près de 78 % de l'ensemble des dépenses ont trait aux dépenses liées à l'aide accordée aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés en lien avec les frais d'exécution des renvois, l'aide au retour, les mesures d'intégration des étrangers et les frais liés à la coopération internationale dans le domaine migratoire.
- **Frais de personnel:** près de 14 % de l'ensemble des dépenses ont trait à la rétribution du personnel, y c. les cotisations aux assurances sociales pour toutes les catégories de personnes ainsi qu'aux autres dépenses relatives aux mesures de formation et de formation continue.
- **Charges matérielles:** près de 6% du total des dépenses relève des frais d'exploitation des centres d'enregistrement et de procédure ainsi que de coûts liés à l'informatique, au conseil et à d'autres charges d'exploitation.

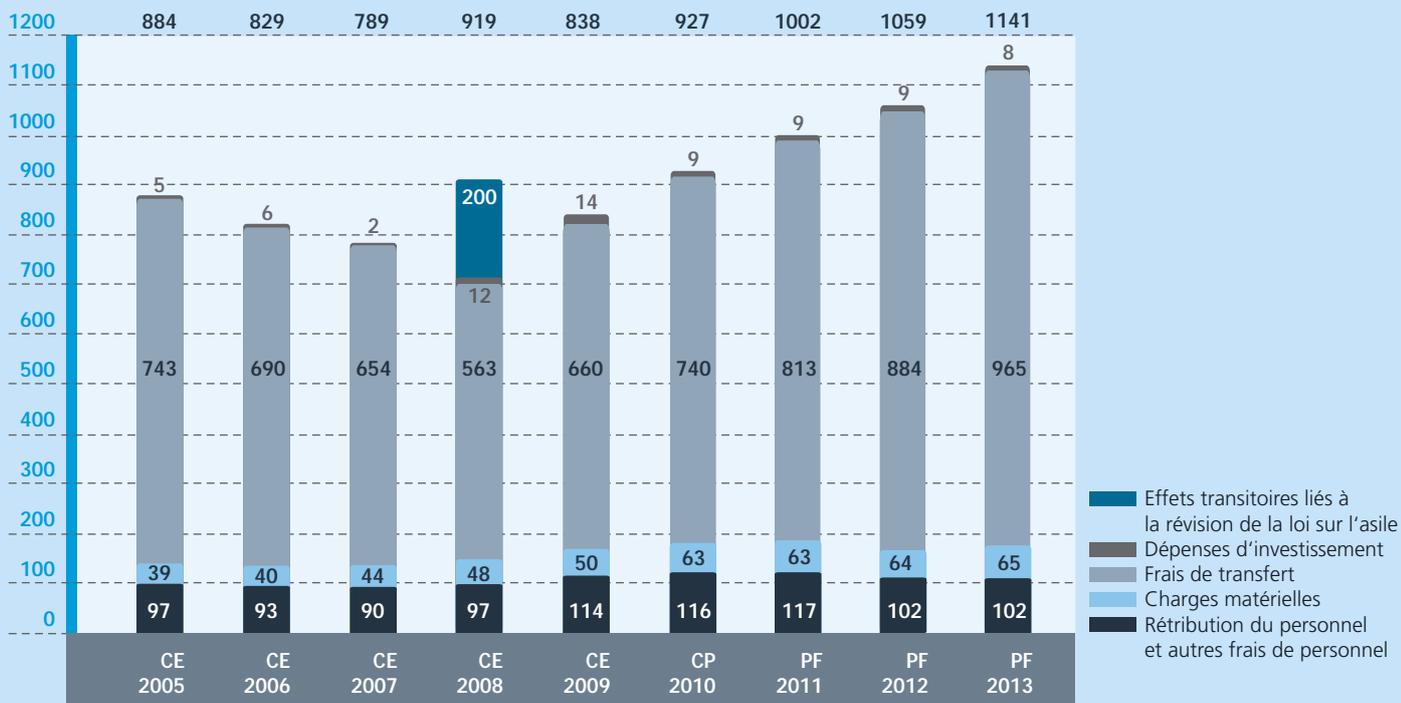
- **Dépenses d'investissement:** env. 2% de l'ensemble des dépenses concernent des investissements liés à des applications informatiques spécialisées.

Entre 2003 et 2007, le recul des effectifs du personnel dans le domaine de l'asile ainsi que la stabilité de l'afflux des demandes d'asile (environ 10 500 demandes d'asile) ont entraîné un recul continu des frais de transfert. Les effets transitoires liés au passage de l'ancien système de financement au nouveau (année de l'entrée en vigueur de la loi révisée sur l'asile) ainsi que l'augmentation du nombre de demandes d'asile au cours du deuxième semestre de 2008 ont entraîné des coûts supplémentaires. L'impact bénéfique de la révision de la loi sur l'asile commence à porter ses fruits en 2009. Toutefois, il s'est avéré insuffisant face au nombre de demandes d'asile qui s'est maintenu à un niveau élevé en 2009, si bien que des demandes de crédits supplémentaires ont dû être présentées afin de faire face aux dépenses supplémentaires.

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

(Compte d'Etat 2005-2009, crédit de paiement 2010, plan financier 2011-2013)

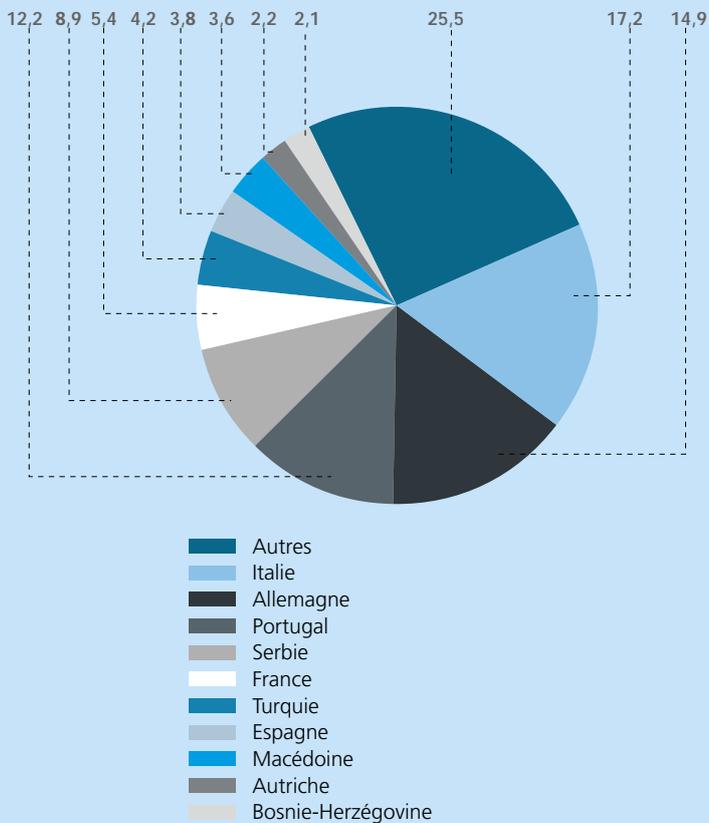
En mio de francs



# Annexe 1

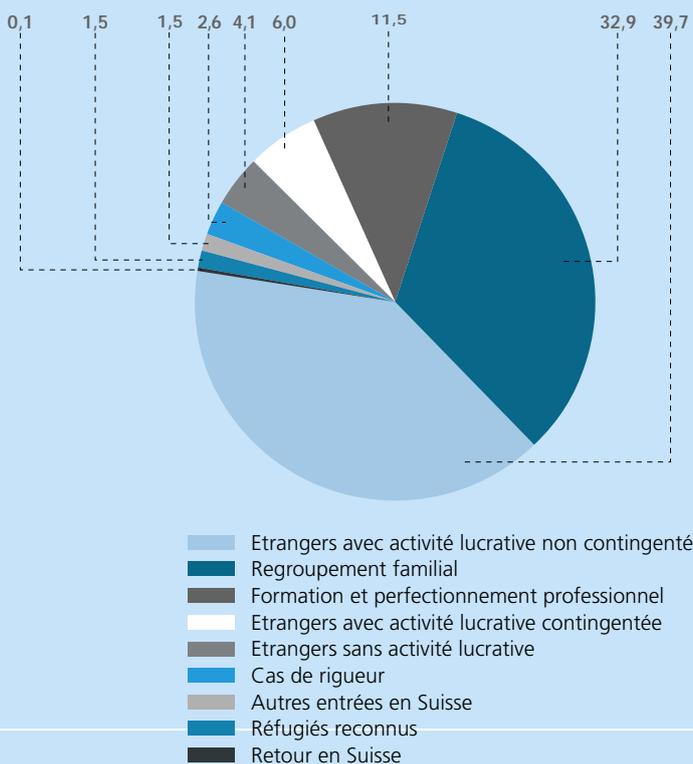
## Top ten par nationalité

(en %, effectifs au 31 décembre 2009)

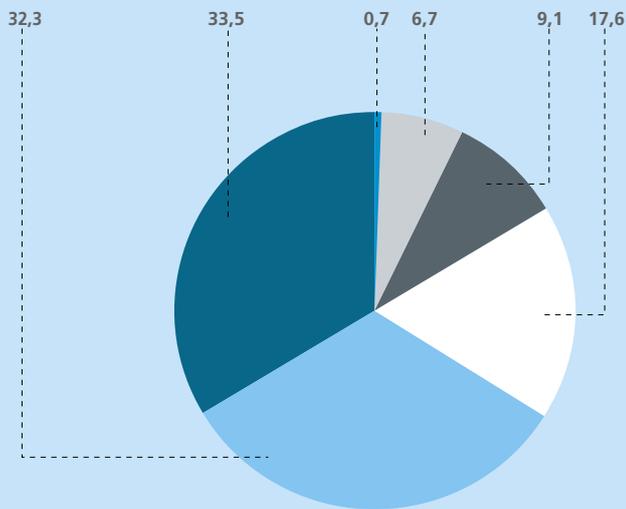


## Entrées en Suisse par motif d'immigration, année 2008

(en %, effectifs au 31 décembre 2009)

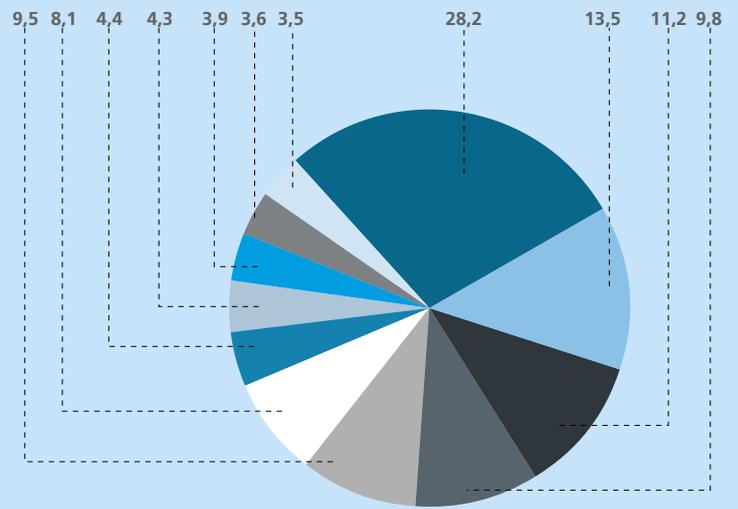


**Personnes relevant du domaine de l'asile par statuts** (en %, effectifs au 31 décembre 2009)



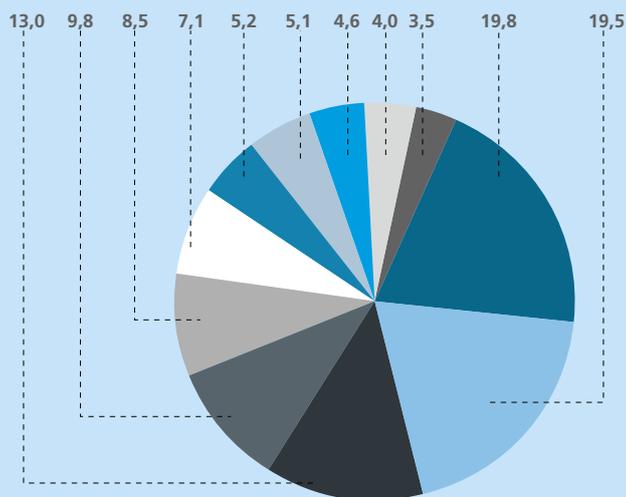
- Réfugiés reconnus
- Admissions provisoires
- Cas en suspens en première instance
- Soutien exécution du renvoi
- Processus d'entrée en force
- Cas spéciaux statistiques

**Personnes en procédure d'asile** (en %, effectifs au 31 décembre 2009)



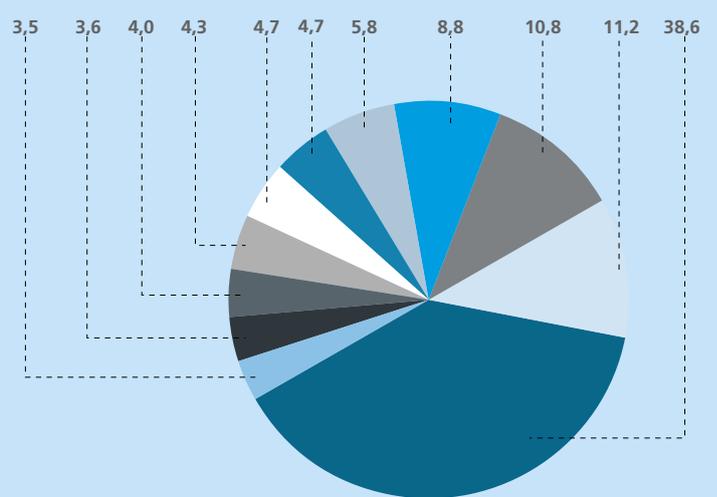
- Autres
- Serbie
- Somalie
- Sri Lanka
- Erythrée
- Irak
- Afghanistan
- Angola
- Turquie
- Bosnie-Herzégovine
- Congo RD

**Personnes admises à titre provisoire** (en %, effectifs au 31 décembre 2009)



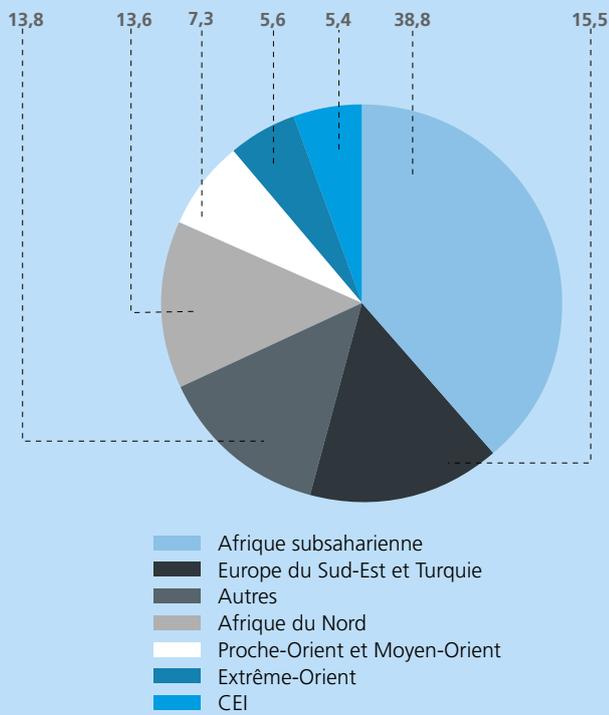
- Autres
- Serbie
- Somalie
- Irak
- Sri Lanka
- Angola
- Bosnie-Herzégovine
- Congo RD
- Erythrée
- Afghanistan
- Turquie

**Demandes d'asile par nations** (en %, effectifs au 31 décembre 2009)



- Autres nations
- Nigeria
- Erythrée
- Sri Lanka
- Irak
- Somalie
- Afghanistan
- Kosovo
- Géorgie
- Serbie
- Turquie

**Personnes dans le processus execution du renvoi,  
par régions (en %, effectifs au 31 décembre 2009)**



**Demandes d'asile annuelles**

