

A0007452

Département fédéral de justice et police

alexandria.ch



**Résultats de la procédure de consultation relative au  
rapport sur une politique suisse en matière de migrations**

---

Office fédéral des réfugiés  
mai 1996

44.345 / 2 f

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Organes consultés</b>	<b>2</b>
<b>Condensé</b>	<b>5</b>
<b>Question 1: Définitions</b>	<b>12</b>
1.1. Intégration	12
1.2. Culture	13
1.3. Femmes	13
1.4. Politique de migrations	14
1.5. Compléments particuliers	14
1.6. Récapitulation	15
<b>Question 2: Situation initiale</b>	<b>16</b>
2.1. Bases juridiques	16
2.2. Les causes	18
2.3. Développements politiques internationaux	19
2.4. La situation en Suisse dans le domaine de l'asile et des étrangers	19
2.4.1. Politique des étrangers	20
2.4.2. Politique de l'asile	20
2.5. Autres domaines politiques	22
2.5.1. Politique intérieure	22
2.5.2. L'espace vital en Suisse	22
2.6. Récapitulation	23
<b>Question 3: Avis sur la politique actuelle des étrangers, sur la politique de l'asile et sur la politique internationale des réfugiés</b>	<b>23</b>
3.1. Résultat de la consultation	23
3.2. Récapitulation	25
<b>Question 4: Besoin d'action</b>	<b>26</b>
4.1. Politique en matière d'étrangers	26
4.2. Politique d'asile	27
4.3. Coûts et avantages de l'immigration	28
4.4. Orientation de l'immigration	28
4.5. Politique internationale des réfugiés	29
4.6. Politique économique/politique économique extérieure	30
4.7. Relations publiques	30
4.8. Coopération de l'administration	31
4.9. Action stratégique	31
4.10. Récapitulation	32
<b>Question 5: Réflexions concernant l'évolution économique</b>	<b>33</b>
5.1. Développement mondial	33
5.2. Relations avec l'UE	33
5.3. Changement des structures	34
5.4. Finances publiques	34
5.5. Travailleurs étrangers	34
5.6. Croissance économique	35
5.7. Récapitulation	35

<b>Question 6: Stratégies fondamentales à long terme</b>	<b>36</b>
6.1. Accroissement de la productivité	36
6.2. Augmentation du pourcentage de la population active	37
6.3. Prolongation de la vie active	37
6.4. Affectation obligatoire des chômeurs	37
6.5. Immigration contrôlée	38
6.6. Autres stratégies	39
6.6.1. Types d'horaires de travail	39
6.6.2. Lutte contre le chômage	39
6.6.3. Aide au développement et relations de politique étrangère	39
6.6.4. Politique des étrangers et politique d'asile	40
6.6.5. Tendances normatives	40
6.6.6. Divers	41
6.7. Désapprobation	41
6.8. Récapitulation	42
<b>Question 7: Modèles</b>	<b>43</b>
7.1. Modèle "Europe occidentale"	43
7.2. Modèle "Europe occidentale et orientale"	44
7.3. Modèle "Europe et reste du monde"	44
7.4. Modèle "Libéralisation au niveau mondial"	46
7.5. Combinaison d'autres modèles	46
7.6. Désapprobation	48
7.7. Récapitulation	48
<b>Question 8 : Etrangers à protéger</b>	<b>48</b>
8.1. Résultat de la consultation	48
8.2. Récapitulation	51
<b>Question 9: Contingent</b>	<b>51</b>
9.1. Résultat de la consultation	51
9.2. Récapitulation	53
<b>Question 10: Libre circulation des ressortissants des états de l'UE et de l'AELE</b>	<b>53</b>
10.1. Résultat de la consultation	53
10.2. Récapitulation	56
<b>Question 11: Population étrangère résidente</b>	<b>56</b>
11.1. Résultat de la consultation	56
11.2. Récapitulation	59
<b>Question 12: Solde migratoire</b>	<b>59</b>
12.1. Solde négatif	59
12.2. Solde nul	60
12.3. Solde positif	60
12.4. Refus	60
12.5. Récapitulation	61

<b>Question 13: Critères</b>	<b>62</b>
13.1. Critères politiques	62
13.2. Critères économiques	62
13.3. Critères sociaux	62
13.4. Critères internationaux	63
13.5. Critères démographiques	63
13.6. Autres façons de procéder	64
13.7. Récapitulation	64
<b>Question 14: Intégration</b>	<b>65</b>
14.1. Rôle de la Confédération	65
14.2. Restrictions	66
14.3. Mesures d'intégration	67
14.3.1. Naturalisation et participation politique	67
14.3.2. Formation et perfectionnement, marché du travail	68
14.3.3. Intégration sociale	69
14.3.4. Tâches sociales	70
14.4. Récapitulation	71
<b>Question 15: Politique en matière de migrations</b>	<b>71</b>
15.1. Pour une politique en matière de migrations	71
15.2. Contre une politique en matière de migrations	74
15.3. Loi sur les migrations	75
15.4. Récapitulation	76
<b>Question 16: Action isolée ou coopération internationale</b>	<b>76</b>
16.1. Résultats de la consultation	76
16.2. Récapitulation	78
<b>Question 17: Critique</b>	<b>79</b>
17.1. Evaluation générale	79
17.2. Critiques portant sur les chapitres	81
17.3. Récapitulation	84
<b>Question 18: Situation et chevauchements</b>	<b>84</b>
18.1. Evaluation de la situation	84
18.2. Chevauchements	85
18.3. Récapitulation	86

## **Introduction**

Avec la transmission de la motion Simmen, le Conseil fédéral a reçu en mars 1993 le mandat d'élaborer une loi sur les migrations. Afin de créer une base de discussion, le chef du DFJP a décidé de faire établir un rapport sur les principes de base. Cette tâche a été confiée à Peter Arbenz, ancien directeur de l'Office fédéral des réfugiés. Le rapport qu'il a rédigé sur une politique suisse en matière de migrations a été présenté au printemps 1995 et envoyé en consultation.

Au total, le DFJP a reçu 72 réponses, dont 26 des cantons, cinq d'associations et de conférences cantonales, trois de services fédéraux, quatre d'organismes communaux, huit d'organisations économiques et d'associations professionnelles, cinq d'Eglises et d'organisations religieuses, huit d'oeuvres d'entraide et d'organisations d'aide aux réfugiés, sept de partis politiques, de même que six de divers autres organes consultés.

Les réponses se sont révélées très différentes quant à leur ampleur. La plupart ont suivi le questionnaire qui avait été envoyé à chaque organe consulté, d'autres se sont limités à des questions particulières. D'autres encore ont fourni des rapports détaillés.

Le rapport d'évaluation reprend la structure du questionnaire. Il s'avère très volumineux étant donné qu'il a été tenté non seulement de refléter les positions fondamentales, mais aussi de montrer comment les organes consultés se sont penchés quant au fond sur chaque question formulée dans les domaines politiques. Un résumé est présenté au début du rapport.

## **Organes consultés**

### **Cantons**

Conseil d'Etat du canton d'Argovie	AG
Conseil d'Etat du canton d'Appenzell-Rhodes extérieures	AR
Conseil d'Etat du canton d'Appenzell-Rhodes intérieures	AI
Conseil d'Etat du canton de Bâle-Campagne	BL
Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville	BS
Conseil exécutif du canton de Berne	BE
Conseil d'Etat du canton de Fribourg	FR
Conseil d'Etat du canton de Genève	GE
Direction des affaires sociales du canton de Glaris	GL
Gouvernement du canton des Grisons	GR
Gouvernement du canton du Jura	JU
Département des affaires militaires, de la police et de la protection de l'environnement du canton de Lucerne	LU
Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel	NE
Police des étrangers du canton de Unterwald le Bas	NW
Landammann et Conseil d'Etat du canton de Unterwald le Haut	OW
Office de l'économie/OCIAMT du canton de Schaffhouse	SH
Landammann et Conseil d'Etat du canton de Schwyz	SZ
Conseil d'Etat du canton de Soleure	SO
Département de justice et police du canton de St-Gall	SG
Conseil d'Etat du canton de Thurgovie	TG
Département de l'intérieur du canton du Tessin	TI
Landammann et Conseil d'Etat du canton d'Uri	UR
Conseil d'Etat du canton du Valais	VS
Conseil d'Etat du canton de Vaud	VD
Conseil d'Etat du canton de Zoug	ZG
Conseil d'Etat du canton de Zurich	ZH

26

### **Associations et conférences**

Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique	CDIP
Conférence des directeurs cantonaux des finances	CDCF
Associations des chefs cantonaux de police des étrangers	ACPCE
Conférences des responsables suisses des bureaux de l'égalité	KGB
Conférence suisse des institutions d'assistance publique	CSIAP

5

### **Services fédéraux**

Commission fédérale contre le racisme	CFR
Commission fédérale des étrangers	CFE
Groupe de travail sur les femmes réfugiées de l'office fédéral pour l'égalité entre femmes et hommes	AGFr

2

### **Organismes communaux**

2

Association des communes suisses	AdCS
Union des villes suisses	UVS
Bureau de coordination de la ville de Zurich pour les questions relatives aux étrangers	KAZh
Direction des affaires sociales et de la santé de la ville de Berne	FGBe

### **Partis**

Parti démocrate-chrétien suisse	PDC
Parti écologiste suisse	PES
Parti socialiste suisse	PSS
Parti radical-démocratique suisse	PRD
Union Démocratique du Centre	UDC
Listes des femmes féministes indépendantes	UFF
Démocrates Suisses	DS

### **Organisations économiques et associations professionnelles**

Union suisse des arts et métiers	USAM
Union du commerce et de l'industrie Vorort et affiliée:	USCI
l'Association du commerce et de l'industrie des Grisons	BHIV
Fédération des Sociétés suisses d'employés	FSE
Union centrale des associations patronales suisses	UCAPS
Union syndicale suisse	USS
Confédération des syndicats chrétiens	CSC
Association des offices suisses du travail	AOST

### **Eglises et organisations chrétiennes**

Entraide Protestante Suisse	EPER
Eglise évangélique réformée du Jura	ERK
Ligue suisse de femmes catholiques	LSFC
Fédération des Eglises protestantes	FEPS
Conférence des évêques suisses	CES
Commission catholique suisse pour les migrants	SKAF

### **Oeuvres d'entraide et organisations**

Caritas Suisse	CAR
Caritas Jura	CARJ
Oeuvre suisse d'entraide ouvrière	OSEO
Coordination asile Suisse et affilié:	CAS
comité pour l'asile de Bâle-Campagne	AKB
Croix-Rouge Suisse	CRS
Organisation suisse d'aide aux réfugiés	OSAR
Organisation pour l'asile du canton de Zurich	AOZh

## Divers

Mouvement pour une Suisse ouverte, démocratique et solidaire

MODS

Déclaration de Berne

EvB

Centre d'information féminin sur le Tiers-Monde

FIZ

Association "Ecologie et Population"

ECO

Société suisse d'utilité publique

SGG

Regula Renschler, Bâle

RR

13

## **Condensé**

### **Analyse de la situation initiale dans les divers domaines politiques**

On retrouve des positions connues et des divergences fondamentales dans l'évaluation de la situation initiale et des problèmes de la politique des étrangers, de la politique de l'asile et de la politique internationale des réfugiés:

Dans la **politique des étrangers**, le modèle des trois cercles est controversé. Des cantons surtout, mais aussi quelques partis politiques indiquent que le modèle n'a pas atteint son objectif spécifique qui était la stabilisation du nombre des étrangers, et mettent cela sur le compte d'une politique d'autorisation non coordonnée. Les organisations économiques plaident en faveur d'une application plus rigoureuse du modèle, alors que les partis de gauche demandent sa suppression.

Le statut des saisonniers et le regroupement familial sont les éléments particuliers qui provoquent une approbation ou un rejet très polarisé.

Dans la **politique de l'asile**, c'est l'application que les cantons surtout trouvent problématique. Les partis politiques de droite développent en revanche le thème de l'utilisation abusive, et un parti propose une éventuelle adaptation de la Convention de Genève à la situation actuelle. Nombreux sont ceux qui sont en faveur d'une procédure d'asile plus rapide et plus rigoureuse.

Dans le domaine de la **politique internationale des réfugiés**, "les tâches classiques" exécutées jusqu'à présent recueillent l'approbation de tous les organes consultés. Font partie de ces tâches, les actions visant au maintien d'une politique de paix et de respect des droits de l'homme dans d'autres Etats, les offres en vue du règlement ou de la prévention de conflits, les bons offices, les interventions diplomatiques. Ce sont surtout les Eglises, les œuvres d'aide aux réfugiés et les partis politiques de gauche qui se prononcent en faveur d'une plus forte solidarité internationale et d'une

diminution du clivage Nord-Sud. Ils demandent des mesures de politique économique extérieure pertinentes et soumettent quelques propositions dans ce sens.

Dans le domaine des **considérations générales**, les organes consultés sont unanimes quant à la façon dont les problèmes ont été abordés dans le rapport sur les migrations: manque de cohérence entre les différents domaines politiques, une coordination qui doit être améliorée entre les divers offices, de même qu'une absence d'implication de l'opinion publique. Beaucoup d'organes consultés estiment également que la population n'est qu'insuffisamment informée.

### **Futur développement de la politique suisse à l'égard des étrangers, de la politique de l'asile et de la politique internationale des réfugiés**

#### **Conditions générales:**

**Les évolutions au plan mondial aussi bien que national**, ébauchées dans le rapport, recueillent dans l'ensemble l'approbation générale. Les œuvres d'entraide et les Eglises prédisent explicitement un appauvrissement grandissant de nombreuses populations, qui pourrait se traduire par une plus forte poussée migratoire. Donner accès aux traités économiques à des régions ne faisant pas partie de l'Europe va, selon les organes consultés, influencer l'économie européenne de la même manière que l'internationalisation des structures de production.

L'économie suisse restera encore dépendante des travailleurs étrangers. La demande va toutefois se concentrer sur des travailleurs très ou semi-qualifiés.

Au sujet des **stratégies fondamentales**, un accroissement de la productivité, une augmentation du pourcentage de la population active, de même qu'une immigration contrôlée recueillent l'approbation des organes consultés. Les propositions visant à une prolongation de la durée de la vie active, de même qu'une affectation obligatoire des chômeurs sont variées. Sont mentionnés

parmi les autres propositions, un modèle d'horaire de travail plus souple et une plus grande intégration des femmes dans le processus du travail.

#### **Le développement de chaque élément politique:**

On peut dresser une liste des futurs éléments de la politique qui sont évoqués par les organes consultés et qui recueillent une majorité:

#### **Dans le domaine de la politique internationale des réfugiés:**

- En cas de crise, aide bilatérale sur place, au niveau international
- Financement d'organisations internationales
- Aide au règlement des conflits sur le plan international, surtout en Europe
- Coopération au développement
- Lutte renforcée contre les causes
- Aide sur place
- Projets de rapatriement

Ces points suscitent une large approbation. Des mesures concrètes ne sont pratiquement pas mentionnées.

#### **Dans le domaine de la politique d'asile:**

- Procédures d'asile individuelles
- Admission en nombre limité de personnes à protéger
- Rapatriement de personnes qui n'ont plus besoin de protection.

Personne ne conteste la **poursuite de la tradition humanitaire** en matière de politique d'asile. L'octroi d'un **statut juridique aux personnes à protéger** est préconisé par presque tous, mais deux partis politiques ainsi que des organisations économiques donnent la préférence à une autre réglementation que l'inscription dans la loi d'asile. Pour les uns, un contingent pour l'admission de personnes à protéger est inévitable vu la situation dans le monde et les capacités limitées, alors que pour les autres, en revanche, seul doit compter le besoin de protection. Tous les organes consultés plaident en faveur de l'établissement d'une coordination internationale, ou européenne.

Les organisations féminines, mais également quelques partis politiques ainsi que d'autres organes consultés attirent l'attention sur la **situation particulière des femmes**, dont il faudrait mieux tenir compte.

Dans le domaine de la **politique des étrangers**, on préconise:

- la libre circulation des personnes avec les pays de l'UE/AELE
- l'admission limitée de travailleurs du monde entier
- une politique d'intégration plus active
- la stabilisation du nombre des étrangers

La plupart des organes consultés répondent favorablement à la question de l'instauration de la **libre circulation des ressortissants des Etats de l'UE**. Seuls deux cantons, mais aussi un parti politique (UDC) voient une libre circulation limitée. Quelques cantons plaident en faveur de la négociation de clauses de sauvegarde, d'une analyse critique du regroupement familial ou soumettent la libre circulation à d'autres conditions, telles que le type de contrat de travail. Deux cantons ne peuvent se prononcer en faveur d'une libéralisation que si le nombre des étrangers est d'abord stabilisé, ou que la part des étrangers d'origine européenne continue à décroître. Les Démocrates suisses refusent carrément d'entrer en matière. Tous les autres considèrent que la libéralisation est inévitable ou la souhaitent expressément. C'est surtout dans le droit réciproque et sur le plan économique que des avantages sont perçus. Quelques partis politiques et syndicats exigent des mesures d'accompagnement contre le dumping des salaires et des mesures sociales. Procéder par étapes, surtout dans le cadre des négociations bilatérales, semble représenter le consensus minimum auquel les organes favorables parviennent.

**L'immigration en provenance de pays situés hors de l'espace européen** est un sujet controversé. Un groupe se concentre plutôt sur les intérêts relevant de la politique intérieure. Il aimerait que l'immigration soit limitée à la main d'oeuvre qualifiée. Un autre met l'accent sur une attitude de solidarité envers les "pays en voie de développement": les partis de gauche, mais aussi

quelques œuvres d'entraide, des organisations d'aide aux réfugiés et des Eglises désirent que l'immigration en provenance de pays situés hors de l'espace européen se fasse surtout en fonction de critères humanitaires ou relevant de la politique du développement. Ils refusent par ailleurs que l'admission soit limitée aux travailleurs en provenance de pays exempts de persécution ("safe countries").

Tous les organes consultés, à l'exception des Démocrates suisses, se prononcent en faveur d'une **politique d'intégration plus active**. Quelques-uns estiment que le rôle de la Confédération doit être limité à une assistance financière et à une coordination des tâches d'intégration assumées par les cantons et par les communes. Les mesures pratiques portent sur une naturalisation facilitée, une participation politique, la formation et la formation continue, l'intégration dans le marché du travail, l'intégration sociale.

**Une stabilisation du solde migratoire** est considérée par presque tous les organes consultés comme un objectif légitime et est clairement demandée par quelques cantons et partis politiques dans l'intérêt général de la société.

Ce sont surtout des cantons alémaniques qui ont répondu à la question sur l'évaluation du pourcentage de la population résidente étrangère de 18,7% par rapport à la population totale, en indiquant que ce pourcentage était élevé ou trop élevé. Presque tous les organes consultés font cependant remarquer que ce chiffre n'est pas significatif étant donné que d'un côté il ne comprend pas toutes les catégories d'étrangers, mais que de l'autre il inclut les étrangers établis, ceux qui sont bien intégrés ou ceux qui sont nés dans le pays. Les cantons de langue française soulignent à ce propos qu'un nombre plus élevé d'étrangers n'implique pas automatiquement une baisse de la faculté d'acceptation de la population, mais que d'autres facteurs ont une influence. Une majorité des organes consultés, qui ont abordé cette question d'une manière précise dans le questionnaire, plaide pour un solde migratoire nul à l'avenir.

Ceux qui sont en faveur d'un solde négatif sont peu nombreux et ne le sont que jusqu'au moment où la part de la population étrangère aura atteint entre 18 et 20% (tous statuts confondus). Seuls quelques organes consultés sont

en faveur d'un solde positif. La question est formellement rejetée par deux organes religieux consultés et deux partis (PDC et PES). Les critères cités pour la fixation d'un solde migratoire sont presque toujours un amalgame, les mots-clés étant en l'occurrence la situation politique dans le pays d'origine, les besoins économiques, la disposition à l'intégration, la solidarité de la population, les capacités d'accueil, les engagements internationaux et l'évolution démographique de la population suisse.

### **Coordination entre les offices**

La coopération entre tous les offices qui sont concernés par les questions de migrations est abordée par un grand nombre parmi les différents organes consultés. Une "débureaucratisation" et une réorganisation sont nécessaires dans ce domaine. Certains soumettent des propositions pratiques et y associent des acteurs très divers. Une partie se réfère à des structures déjà existantes, comme un travail plus intense du GIM, ou à un nouvel organe de coordination qui devrait toutefois être créé, par exemple le regroupement des commissions CFA, CFR, CFE, ou à la création d'un Office des migrations.

### **Politique en matière de migrations ou domaines séparés**

Une politique en matière de migrations est préconisée par une majorité de cantons, de partis politiques, d'organismes communaux, d'Eglises, d'organisations d'aide aux réfugiés et d'oeuvres d'entraide. Elle est cependant liée à des objectifs des plus différents: alors que pour les uns il s'agit surtout d'empêcher une augmentation de l'immigration, une politique en matière de migrations signifie surtout pour les autres une orientation universelle et qui porte sur la politique du développement humanitaire. Les mêmes positions se retrouvent chez ceux qui se prononcent contre une politique en matière de migrations. Le PSS se déclare en faveur d'une séparation, sur le plan de la teneur et du point de vue législatif, de la politique d'asile et de celle des étrangers. Pour l'USS, une politique des migrations pourrait être appliquée au

détriment des groupes d'émigrants déjà les plus défavorisés. Au contraire, les organisations économiques craignent une perte du contrôle de l'immigration.

### **Autres mesures**

Seuls quelques organes consultés se prononcent en faveur ou contre l'instauration d'une loi en matière de migrations. Les avis varient de la demande pour un projet de loi dans les plus brefs délais, à la suspension de la révision de la LSEE et de la LA en vigueur en faveur d'un projet cohérent, ou alors d'une séparation législative des domaines politiques. D'autres voient une loi en matière de migrations comme une loi-cadre.

Quelques organes consultés proposent d'autres mesures. Ainsi, on devrait mettre en évidence, dans un rapport au Parlement, par quels objectifs et étapes le Conseil fédéral entend poursuivre le développement de la politique en matière de migrations. D'autres proposent l'intervention de groupes de travail compétents pour la préparation de réglementations exhaustives, ou la formation d'un groupe interdisciplinaire d'experts.

### **En général**

Le rapport est considéré comme étant une bonne base de discussion, qui donne de nombreuses impulsions et qui expose les problèmes fondamentaux sans enjoliver la situation. En revanche, on déplore l'absence d'une présentation de mesures concrètes et de perspectives, de même que le fait que le rapport ne se réfère pas à des publications antérieures.

## **Concernant les différentes questions**

### **Question 1: Avez-vous des observations à faire concernant les définitions (chiffre 1.3 du rapport)?**

La liste des définitions contenue dans le rapport est en général appréciée et la plus grande partie des définitions sont approuvées.

Les organes consultés se sont exprimés particulièrement souvent sur les définitions suivantes:

#### **1.1. Intégration**

Presque un tiers des organes consultés fait des propositions de modifications ou des remarques sur les notions "d'intégration" et "d'assimilation". Alors que surtout les cantons (BE, OW, SZ, GR, BL, AR, BS, NW, JU, VS, VD, FR, mais également KAZh, CRS, ACPCE) souhaitent l'inclusion ou la précision de cette notion dans la liste des définitions, quelques autres organes consultés sont préoccupés par la brève définition utilisée dans le rapport: "Par intégration, il faut entendre un processus unilatéral ou mutuel d'adaptation socio-économique d'un étranger ou d'un groupe d'étrangers aux structures sociales d'un autre pays." (p. 7). Pour le PDC, trois organisations religieuses consultées (FEPS, USRE, SKAF) et pour la CFR, mais aussi ZG l'intégration ne peut pas être un processus unilatéral mais uniquement un processus mutuel, pour le PES et l'UVS la définition est trop floue et CAR souhaite que l'on trace "assimilation". La CRS se consacre de manière particulièrement détaillée à la définition de l'intégration, qui a pour but la dynamique des processus d'intégration, car intégration est comprise en tant que "terrain d'interaction", "dans le cadre duquel se déroulent des processus de transformation pour que soit créée une culture sous forme de nouveaux aménagements et installations d'une part, et apparaît en tant que nouvelle opinion publique" d'autre part. Certains organes consultés proposent que

cette définition soit étudiée plus en détail ou suggèrent un rapport complémentaire qui traiterait de l'intégration.

## **1.2. Culture**

Dans ce contexte, quelques organes consultés argumentent sur la notion de "culture" utilisée dans le rapport. Pour certains, la notion de culture sur laquelle on se base n'est pas compréhensible, et ils souhaitent des précisions (FEPS, USRE, AGFr). La CRS parle d'une utilisation indifférenciée. Pour deux organisations, l'acceptation d'un caractère étranger est une question de politique qui peut changer rapidement (EvB, MODS). D'autres contestent surtout la question de la "distance culturelle" telle qu'elle est traitée dans le rapport à la page 59 ("Plus la distance culturelle est grande entre le pays d'accueil et le pays d'origine, plus l'intégration d'étrangers semble difficile"). La question qui se pose pour la CFR est de savoir de quelle manière la distance culturelle doit être mesurée. La distance entre les couches de la population autochtone semble plus grande que la distance en fonction de critères géographiques. Une politique d'intégration repose sur l'équivalence qui serait ainsi remise en question (CFR, mais aussi MODS, OSAR). Pour le PDC, les thèses se rapportant à la distance culturelle devraient au moins être examinées, alors que le PES pose la question d'éventuels éléments racistes.

## **1.3. Femmes**

Quelques organes consultés critiquent le fait que trop peu d'attention linguistique ait été accordée aux femmes dans le texte, car seules des formes masculines ont été utilisées (notamment PSS, LSFC, CFR, CAS AKB, AGFr, MODS, UVS, FGBe, RR). De plus, dans la présentation des motifs de migration, des raisons de fuite et des conditions de vie dans le pays, le rapport se réfère trop à des biographies d'hommes, il n'est pas rendu justice au monde des femmes ou celui-ci est pour le moins négligé (notamment USS, PSS, PDC, UFF, CRS, CFR, KGB, UVS, FGBe, AGFr, OSAR).

## **1.4. Politique de migrations**

Une large majorité est en mesure d'approuver la définition de la politique en matière de migrations. La CRS se félicite expressément de l'esquisse systématique qui nécessite toutefois des explications plus précises.

## **1.5. Compléments particuliers**

On déplore notamment l'absence de définitions pour:

- la solidarité (USCI, UCAPS, BHIV)
- les migrants du travail, les migrants pour cause de fuite, les autres migrants (EPER)
- les réfugiés de la violence (CAS, AKB, CARJ)
- les réfugiés (CRS)
- la surpopulation étrangère (GR, BL, AR) (BS et UFF se prononcent contre cette notion)
- les réfugiés économiques (SH)
- la surpopulation (JU, FR)
- les danseuses de cabaret (AGFr)
- la réimmigration (TI).

Quelques-uns des organes consultés souhaitent en plus l'inclusion de définitions déjà standardisées, comme population résidente étrangère permanente/non permanente, frontaliers, demandeurs d'asile, personne admise à titre provisoire, etc. (notamment GR, SO, UVS, FGBe, VD, GE).

Plusieurs organisations patronales (UCAPS, USCI, l'USAM ainsi que BHIV) attirent l'attention sur le fait que les "frontaliers" sont toujours inclus dans le domaine relatif au droit des étrangers, alors qu'ils ne sont pas classés en tant que migrants dans le rapport.

Cinq organes consultés souhaitent le retrait de notions tels que "faux réfugiés", "étrangers de pays tiers" (LSFC), "solde migratoire", "bilan migratoire" (CAS, AKB, CARJ), ou définissent leur usage comme étant ambigu (CFR).

Les notions sont certes définies au début mais ne sont pas utilisées de manière homogène par la suite. ( UVS, FGBe, LSFC, SKAF, CAR).

Quelques organes consultés se prononcent contre l'ensemble de la liste des définitions. Un canton (BS) estime qu'il faut se limiter à "demandeur d'asile" et "réfugié", étant donné que dans la pratique le classement sous les différents titres n'est guère possible, alors que pour la CDIP la distinction entre "demandeur d'asile", "réfugié" et "personne à protéger" donne l'impression d'avoir été créée de toute pièce.

## 1.6. Récapitulation

La liste de définitions recueille l'approbation d'une grande majorité des organes consultés. Des besoins particuliers de clarification existent pour les domaines "intégration", "assimilation" ainsi que pour les manières de formuler les questions à caractère sociologique, politique et social qui y sont rattachées. La discussion sur la "culture" et la "distance culturelle" y est liées de très près. De plus, pour quelques organes consultés, les aspects spécifiquement féminins n'ont été qu'insuffisamment, voire pas du tout, abordés. Et tous les groupes d'organes consultés critiquent le fait que le rapport ne tienne pas compte linguistiquement des femmes.

**Question 2: Etes-vous d'accord avec la description de la situation initiale (chiffre 2)? Quels autres aspects devraient, à votre avis, être inclus dans ce bilan?**

La situation initiale présentée dans le rapport comporte les bases juridiques et politiques de la politique des étrangers, de celle de l'asile et de la politique internationale des réfugiés, une brève description des phénomènes migratoires internationaux et de leurs causes, de même qu'une esquisse des développements dans les pays européens. La situation de la Suisse dans le domaine des étrangers, de l'asile et de la politique internationale des réfugiés est présentée ensuite.

Cette présentation recueille une approbation de principe d'une majorité des organes consultés. Quelques organes font des remarques sur certains chapitres et formulent des propositions.

## **2.1. Bases juridiques**

Ce sont surtout le PDC et CAR qui ont proposé des compléments à la liste des bases juridiques et politiques dans le domaine des étrangers, de l'asile et de la politique internationale en matière de réfugiés, ou qui souhaitent la suppression des bases citées.

### Compléments

- Le Conseil fédéral concernant le scrutin sur la discrimination raciale du 29.9.94 (SKAF)
- Pacte universel pour les droits civils et politiques et pacte universel pour les droits économiques, sociaux et culturels de l'année 1966 (SKAF, PDC)
- Accords bilatéraux (PDC)
- Convention internationale sur les droits des enfants 1989 (PDC)

- Convention sur les droits des apatrides (PDC)
- Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale (PDC)
- Loi sur le matériel de guerre (PDC)
- CP(PDC)
- Révisions annuelles partielles de l'OLE
- Convention des Nations-Unies sur la protection des travailleurs migrants et de leurs familles (CRS)
- Il manque des résolutions et des décisions du Conseil de l'Europe et du Comité exécutif du HCR, de même que des accords internationaux contre la discrimination (qui représentent des obligations morales) (CAR)
- Accords de réadmission (CAR)
- Interventions extraparlementaires comme par exemple des prises de position publiées par les œuvres d'entraide et d'autres ONG (CAR)
- Dublin et Schengen (CAR)

#### Suppressions

- Convention européenne d'extradition de 1957 (PDC)
- Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977 (PDC)

## **2.2. Les causes**

Ce sont surtout les Eglises et les oeuvres d'entraide qui souhaitent des compléments aux causes principales mentionnées dans le rapport:

Les migrations peuvent être provoquées par

- des conflits religieux, ethniques et économiques (CRS)
- des catastrophes naturelles (SKAF)
- des catastrophes environnementales provoquées par des évènements civils ou militaires (PDC)
- le fondamentalisme grandissant de toutes les religions (MODS)
- les programmes de restructuration du FMI et leurs conséquences (MODS)
- l'idée que l'on se fait des pays d'immigration en tant que norme du développement et du niveau de vie, aussi par l'intermédiaire du tourisme (SKAF)

Au sujet de l'immigration des femmes, quelques organes consultés attirent l'attention sur la situation particulière des femmes. La pauvreté s'est entre-temps féminisée, les femmes sont particulièrement menacées dans les situations de guerre ou de crise (SKAF, LFSC, AGFr).

Trois organes consultés qui s'engagent pour la cause des femmes mentionnent également, comme autre cause d'immigration, le tourisme sexuel et la traite des femmes (FIZ, AGFr, UFF).

Ce sont surtout les organisations féminines et les organisations d'aide aux réfugiés qui se concentrent sur les aspects économiques des causes d'immigration. Ainsi, l'internationalisation de la production (FIZ), les relations économiques dominantes et unilatérales (AGFr) mais aussi les disparités dans la prospérité (KGB), c'est-à-dire un système économique néolibéral (CAS, AKB, RR) sont coresponsables des migrations.

CARITAS critique le fait que le rapport ne classe pas les causes par ordre d'importance et propose de faire une différenciation entre les migrations provoquées par des raisons économiques, politiques, ou à la suite de catastrophes naturelles et les autres.

### **2.3. Développements politiques internationaux**

La comparaison par pays établie par le rapport dans laquelle les développements politiques les plus importants dans chaque pays européen sont esquissés sommairement est bien accueillie par quelques organes consultés. Cela permet de constater que la Suisse n'est pas seule à être confrontée à des problèmes en matière de migrations (UVS, FGBe). Toutefois, CAR estime que la présentation est trop superficielle et souhaite une analyse plus approfondie. Alors que la KKF a trouvé intéressante la comparaison des chiffres, surtout le chiffre des admissions de réfugiés par habitant, avec le Canada, les Etats-Unis et d'autres pays traditionnels d'immigration, le PDC conteste une telle comparaison en attirant l'attention sur les conditions différentes qui existent dans ces pays. Pour le PDC, d'autres questions s'imposent, par exemple comment les autres Etats agissent-ils avec les réfugiés qui arrivent en plus du contingent, ou avec les immigrants illégaux. L'USS demande que l'on signale, au sujet de la politique des autres pays, que les forces xénophobes gagnent du terrain dans ces pays et qu'elles n'ont pas pu être intégrées politiquement, étant donné que les gouvernements s'inclinent devant cette pression et ont mis en oeuvre des moyens répressifs en conséquence.

### **2.4. La situation en Suisse dans le domaine de l'asile et des étrangers**

Quatre organes consultés sont d'accord avec l'affirmation que la Suisse est un pays d'immigration (USS, PSS, FEPS, USRE). C'est la première fois que le Conseil fédéral le reconnaît (FEPS, USRE).

Les organes consultés qui se prononcent explicitement sur la présentation des différents domaines politiques sont très peu nombreux. (Une critique portant sur le développement de la politique actuelle est exprimée plus clairement aux questions 4 et surtout 15, pour lesquelles les organes consultés indiquent des souhaits de modifications pour chaque domaine politique particulier et pour les différents points).

#### **2.4.1. Politique des étrangers**

L'USCI et l'USS parlent d'une défaillance de la politique actuelle par rapport à ses propres objectifs. Pour le PSS, le modèle des trois cercles est discriminatoire, arbitraire et uniquement orienté en fonction du marché du travail, et la CRS le considère comme étant problématique. Dans la politique des étrangers, l'économie constitue le facteur primaire de décision (CSIAP, SKAF), qui laisse de côté les préoccupations de la politique d'intégration. Les conséquences de l'immigration n'ont pas été suffisamment prises en considération (TG).

La CDCF aborde la question du statut des saisonniers qui, grâce aux conditions prévues par le changement, signifie regroupement familial. Le canton de SZ le considère comme étant contre-productif sur le plan de l'économie publique.

Quelques cantons souhaitent un énoncé plus précis de l'attribution des compétences dans le domaine du droit des étrangers. D'une façon générale, on constate que la présentation de la politique d'asile est plus importante que celle de la politique des étrangers (CFE, NE).

#### **2.4.2. Politique de l'asile**

Dans le domaine de l'asile également, l'évaluation du rapport en matière de migrations est partagée. Le fait que des problèmes aient surgi au cours de l'application est surtout due, selon quelques cantons, à l'attitude hésitante des autorités (notamment BE, SO, GR, mais aussi ACPCE). Selon le MODS , l'ODR s'est artificiellement créé des problèmes d'application.

D'une manière presque uniforme, quelques cantons indiquent d'autres matières à problèmes: étant donné que le problème s'est transféré de la procédure vers l'application, il leur semble que l'affirmation figurant dans le rapport, selon laquelle une amélioration serait intervenue grâce aux mesures de contraintes contenues dans le droit des étrangers, est prématurée. A ce jour, aucune amélioration importante n'a eu lieu ( notamment BE, GR, AI, BS, NW, TG, FR, VS, ACPCE). La durée de la procédure et du traitement de chaque dossier est toujours trop longue, surtout si l'on tient également compte du système de décision de la Commission de recours en matière d'asile (VS, GR, TG, BS, FR, ACPCE).

Les Eglises et les œuvres d'entraide contestent surtout les taux de reconnaissance. Ceux-ci sont bas parce que l'on applique trop rigoureusement la définition de réfugié (ACPCE, CAR), qu'il n'existe pas de solution de rechange pour les réfugiés de la violence (ACPCE), ni d'autre moyen que la procédure (CAR). De plus les persécutions en raison de l'appartenance à un sexe ne sont pas reconnues comme motif d'asile (ACPCE). D'autre part, le taux de reconnaissance a augmenté ces derniers temps parce que les renvois sont effectués en plus grand nombre à la frontière (LSFC), parce que les demandes sont en général traitées plus rapidement, parce que la plupart des demandes proviennent de ressortissants de l'ex-Yougoslavie (SKAF) et parce que les demandes bien fondées n'ont pas été traitées en priorité ces dernières années et ces derniers mois, et n'ont été acceptées que récemment (CAR). Pour le PSS, le taux de reconnaissance n'a guère de signification étant donné qu'il ne contient que les personnes qui ont été reconnues et non pas celles qui ont obtenu une admission à titre provisoire.

De plus, les Eglises évangéliques regrettent que l'on n'ait pas tenu compte des problèmes particuliers des personnes vivant illégalement en Suisse (FEPS, USRE, mais aussi OSAR), ce qui concerne surtout des femmes et des enfants (AGFr).

## **2.5. Autres domaines politiques**

En plus, d'autres domaines politiques ont été abordés par les organes consultés:

### **2.5.1. Politique intérieure**

Les cantons déplorent que le débat sur les aspects de politique intérieure (SO) et de politique sociale (CSIAP, GR, SH) fasse défaut dans le rapport. D'une manière identique, le fait que les problèmes suivants n'aient pas été traités est critiqué:

- l'apparition de problèmes de sécurité à cause de la propagation de la criminalité et du crime organisé en relation avec les migrants (JU, VS, VD, FR, SG, GR, TG, AI, BS, NW, UR, ACPCE, UDC),
- la propagation de l'islamisation (ACPCE, BL, AI, UR),
- l'établissement de groupes ethniques ennemis qui poursuivent leur combat à l'étranger (UDC également),
- la proportion élevée d'étrangers dans les écoles, qui engendre de plus en plus de problèmes,
- l'impression d'un traitement différencié dans le domaine social, ce qui a provoqué le mécontentement de la population autochtone (ACPCE, de même VS, NW).

### **2.5.2. L'espace vital suisse**

La discussion sur la capacité de l'espace vital est abordée par trois organes consultés. La relation entre l'accroissement démographique et les migrations n'a pas été traitée (ECO, DS également), de même que les particularités géopolitiques des régions qui n'acceptent qu'un nombre limité d'admissions n'ont pas non plus été prises en considération (GR).

## **2.6. Récapitulation**

En général, l'exposé de la situation initiale dans les divers domaines politiques est approuvé. Des propositions complémentaires sont faites concernant les bases juridiques et politiques, de même que les causes des migrations. Des souhaits sont exprimés quant à une analyse plus approfondie et à des informations plus détaillées dans la comparaison internationale des politiques. La présentation de la situation suisse dans le domaine de l'asile, des étrangers et de la politique internationale des réfugiés est également approuvée. Seuls quelques-uns, surtout des cantons et des organismes cantonaux, s'expriment sur la présentation de la politique en matière d'étrangers. Les matières à problème abordées dans ce domaine sont le statut des saisonniers et les compétences inégales dans le droit des étrangers. Pour le domaine de l'asile, ce sont surtout les cantons qui voient des problèmes dans l'application. Les Eglises et les œuvres d'entraide contestent surtout le taux de reconnaissance. Quelques cantons introduisent en plus d'autres aspects politiques qui leur semblent à l'origine de conflits. Les mots-clé que l'on trouve ici sont notamment propagation de la criminalité, islamisation, établissement de groupes ethniques ennemis, proportion élevée d'étrangers dans les écoles.

**Question 3: Partagez-vous les avis émis sur la politique des étrangers, sur la politique de l'asile et sur la politique internationale des réfugiés menées actuellement et pensez-vous à d'autres facteurs d'appréciation (chiffre 2.4)?**

## **3.1. Résultat de la consultation**

Aucun organe consulté ne se prononce contre la manière dont les problèmes sont traités dans le rapport. Celle-ci reçoit une approbation formelle de la

moitié des cantons, de la CDIP ainsi que de la CDCF, du PRD et du PDC, de l'UCAPS, de l'USCI, de la CSC et de CAR.

Le manque de cohérence est, parmi les problèmes particuliers, celui qui est mentionné le plus souvent, beaucoup d'organes consultés l'imputant à des décisions isolées en matière de politique d'asile et de politique des étrangers. Celles-ci ont empêché la recherche d'une solution globale (TG, SZ, SO, BE) et ont fait naître des instruments juridiques comportant une trop grande densité normative qui limite la capacité de traitement et de réaction des autorités, étant donné qu'elles ne disposent plus désormais d'une vue d'ensemble (AG). Ceci est particulièrement propre à la politique des étrangers où des décisions isolées, ne tenant compte que des considérations à court terme, ont négligé la dimension relevant de la politique des migrations (FSE). De plus, la réglementation au niveau des ordonnances manque d'homogénéité (BE).

Le manque de coopération entre les offices est également critiqué (notamment EPER, FSE, AKB, TG, BE, AG, ZH, GL, VS, JU, KKF, FEPS, USRE, UDC), car il empêche une coordination et provoque des chevauchements. Une telle situation ne peut pas être acceptée plus longtemps vu les conditions budgétaires (PRD). Pour un canton (TI) les problèmes de compréhension ne doivent pas être mis sur le compte de dispositions législatives mais sont dûs à l'absence d'un esprit de coopération. A elle seule, une restructuration de l'organigramme ne conduira pas au succès espéré.

D'autres organes consultés se préoccupent des possibilités d'améliorer la coordination. Un canton doute que les problèmes dont les causes sont plus profondes puissent être résolus par la création d'un Office fédéral des migrations. Et le groupe de travail interdépartemental actuel pour les problèmes de migrations n'est pas encore devenu un instrument efficace (VS, JU, FR, GR, TG, ACPCE). L'AdCS considère que la création de la CPR a été inutile, d'autres suggèrent le regroupement des diverses commissions fédérales.

Certains cantons souhaitent également une meilleure coopération entre la Confédération et les cantons, et leur association aux discussions et développements futurs (notamment TG, BS, ZG).

Les organes consultés voient un autre aspect du problème dans le manque d'implication de la population dans les questions de politique en matière de migrations, de telle sorte qu'il est fait obstacle à un consensus de base (notamment SZ, SO, OW, UR, CAR, CARJ, LSFC, GE, VD, JU, VS). La politique d'information insatisfaisante (ZH, BS) du gouvernement et des offices concernés en est également responsable. Une communication plus importante sur le plan politique est nécessaire (SO). Selon l'EPER, les offices et surtout l'ODR, ont abandonné tout dialogue avec les œuvres d'entraide et les autres organisations. Le MODS impute le niveau d'information insuffisant de la population à la politique d'information négative et unilatérale qui comporte trop peu d'éléments sur les causes mondiales des migrations.

### **3.2. Récapitulation**

Tel qu'ils sont présentés dans le rapport, les problèmes recueillent l'approbation formelle de la moitié des cantons, du PDC, de l'UDC, du PRD et du PSS, mais aussi de l'UCAPS, de la CSC et de CAR. Le manque de coopération entre les offices est critiqué particulièrement souvent et par absolument tous les organes consultés. L'absence d'implication de la population empêche un consensus sur la politique des migrations. Le manque de cohérence à la suite de décisions politiques isolées est surtout cité par quelques cantons comme étant un problème. De plus, beaucoup d'organes consultés évoquent l'information insuffisante de la population.

**Question 4: Connaissez-vous un autre domaine dans ces trois politiques où le besoin d'action se fait sentir?**

Les organes consultés ne reconnaissent pas un besoin d'action uniquement dans les trois domaines politiques, ils présentent d'autres domaines:

**4.1. Politique en matière d'étrangers**

Le modèle des trois cercles n'est à nouveau abordé que par quelques organes consultés, et ceci d'une manière contradictoire: Les organisations économiques UCAPS, USCI, BHIV exigent une utilisation conséquente du modèle avec des exceptions fondées sur le marché du travail. Le PSS et l'AOZh plaident en faveur d'une abrogation. Un canton (GR) souhaite une révision de la LSEE.

Le statut des saisonniers n'est également mentionné explicitement que par quelques organes consultés. Ainsi, la CSC et le PSS demandent l'abrogation du statut, l'USAM voit une nécessité de restructuration mais considère que le statut est toujours indispensable. Un organe consulté exige le libre accès au marché du travail qui inclue les saisonniers et les résidents de courte durée.

Un regroupement familial plus restreint et des limitations sont demandées notamment par NW, SH, TG, SG, GR, VS, ACPCE, BHIV.

SG et BHIV proposent qu'il n'y ait pas de regroupement familial pour les bénéficiaires de contrats de travail de courte durée. A l'opposé, l'UFF et la KGB demandent la mise en oeuvre complète d'un droit au regroupement familial. Celui-ci devrait en plus être effectué sans discrimination de sexe (CRS, USRE).

D'autres exigences se rapportent également à la situation des femmes: les femmes doivent se voir garantir une autonomie dans les procédures relevant du droit des étrangers (UFF), un statut de résident indépendant est inéluctable (MODS, AGFr; USRE, CRS). D'autre part, un divorce ne devrait pas provoquer le renvoi (USRE).

Un canton (VS) demande des mesures contre les mariages blancs. Un organisme cantonal (KKF) aimerait que l'immigration de personnes non qualifiées soit limitée.

#### **4.2. Politique d'asile**

La réduction des abus et des problèmes d'application est mentionnée en premier lieu par les cantons (KKF, ACPCE, ZH, GR, SH, LU, OW, AI, AR, BE). Les organisations économiques demandent une procédure d'asile plus rapide et plus efficace (USCI, BHIV, UCAPS). Des mesures doivent également être prises contre les immigrants clandestins (KKF, ACPCE, VKF, GR, BE). La distinction entre les migrants pour des raisons économiques et ceux qui sont réellement persécutés doit être observée plus strictement (KKF). A ce sujet, le PRD demande une adaptation de la Convention de Genève à la situation actuelle, qui ne parvient plus à prendre en compte les abus, ou les motifs de beaucoup de demandeurs.

Deux cantons demandent surtout une application plus stricte pour les éléments criminels (SH, LU). La requête de la CRS qui veut donner la priorité aux réfugiés avant l'admission de travailleurs correspond à un autre point de vue.

Egalement dans le domaine de l'asile, quelques propositions concernent les femmes: les persécutions spécifiques doivent être reconnues comme motif d'asile (UFF, AGFr, USRE, FEPS). Les femmes doivent se voir garantir une autonomie dans les procédures d'asile (UFF, KGB). Une meilleure protection doit être accordée aux femmes réfugiées et aux mineurs non-accompagnés (PSS).

Certains demandent en outre une abrogation des mesures de contrainte (UFF; CAS, AKB), de même qu'une réglementation humanitaire pour les cas spéciaux (PSS).

#### **4.3. Coûts et avantages de l'immigration**

Aux yeux du MODS et de l'AGFr le rapport suggère que les étrangers occasionnent surtout des dépenses. L'immigration représente également une opportunité pour le développement social (PSS, PES). Les étrangers peuvent signifier un enrichissement culturel, social et financier pour la société (PDC, VD). Grâce à leur intégration dans le système de distribution public, les étrangers domiciliés en Suisse produisent des recettes du point de vue de l'économie publique (OW). Le PDC suggère une étude sur les coûts et les avantages résultant des migrations. Cette proposition est également appuyée par UCAPS, USCI, BHIV, et NW, mais refusée par contre par les DS, étant donné que la réponse est, selon eux, évidente: les dépenses sont plus élevées que les avantages.

#### **4.4. Orientation de l'immigration**

Des propositions en faveur d'une orientation modifiée de l'immigration qui concerne la politique des étrangers, mais aussi celle de l'asile, ont été également mentionnées. Les propositions faites figurent ci-dessous sous forme de mots-clés:

- Simplification du statut d'établissement (PDC)
- Définition claire des droits et devoirs des étrangers (RR)
- Critères transparents pour l'immigration de personnes provenant de l'extérieur de l'Europe (UCAPS, USCI, BHIV)
- Pas de “brain drain” (exode des cerveaux) (CAS, AKB)
- Priorité aux réfugiés avant l'admission de travailleurs (CRS)
- Immigration privilégiée de main d'œuvre venant d'un milieu culturel similaire (CRS)
- Pas de critères de sélection en fonction de la race, du sexe ou de l'origine (UFF)

#### **4.5. Politique internationale des réfugiés**

Dans le domaine de la politique internationale des réfugiés, ce sont surtout les œuvres d'entraide, les organisations d'aide aux réfugiés, les Eglises, le PSS et le PES qui relèvent un besoin d'action très varié. Ces organes voient principalement le renforcement de la solidarité internationale au premier plan des actions politiques. Leurs propositions font référence à divers domaines:

Sur le plan politique, la CRS demande une politique en faveur de la paix et du respect des droits de l'homme comme moyen de pression sur les gouvernements étrangers. Le droit humanitaire doit être mieux imposé. Un renforcement des régimes démocratiques, des droits de l'homme et de la position de la femme doit être poursuivi (UVS, FGBe). L'engagement dans la médiation de parties en guerre devrait être renforcé (UVS, FGBe).

Dans le domaine de la coopération au développement, c'est surtout la lutte contre les causes, c'est-à-dire une assistance sur place, qui est citée (ECO, USCI, BHIV, UCAPS, AG, PSS). Le PSS attend à ce sujet la préparation d'un modèle par le Conseil fédéral. Une aide au retour a aussi ses partisans (PSS, CAS, AKB, CRS). Dans ce domaine, un canton souhaite la réalisation de projets d'assistance au retour au plan fédéral et cantonal, avec une coopération internationale (VD).

Quelques cantons exigent des mesures particulières à l'encontre des pays qui se refusent à reprendre leurs propres ressortissants (VD, BE, SH, AI, FR, BL, TG, SO, NW, UR, SZ, ACPCE).

Deux organismes représentant les intérêts des femmes demandent un soutien humanitaire aux femmes et le développement de projets pour les femmes. Les deux sexes doivent se voir garantir le même accès (AGFr, UFF).

Le PRD se prononce en faveur de l'attribution des prestations d'aide au développement de la DDA d'une manière accrue et ciblée aux pays traditionnels de migration.

#### **4.6. Politique économique/politique économique extérieure**

Quelques organes consultés souhaitent un lien plus étroit entre les relations économiques et les critères de politique du développement. Une politique étrangère et une politique commerciale extérieure plus active et plus solidaire est exigée (UVS, EPER, PES, CAR). Il faut lutter contre le clivage nord-sud par des mesures de politique commerciale et des stratégies de désendettement (CRS, EvB). Le MODS propose un accord sur les migrations qui serait lié à des accords commerciaux progressistes.

Sont citées comme mesures directes:

- Augmentation de la part de l'aide au développement à 1% du PNB (PSS)
- Implication de l'économie privée dans la responsabilité globale par la création d'emplois dans le cadre de programmes de retour et une association aux prestations de la garantie des risques à l'exportation (MODS).

#### **4.7. Relations publiques**

Les relations publiques sont abordées par divers organes consultés. Elles doivent être renforcées (PDC, CRS, ACPCE, SG, AR, SO, OB, SZ, AI, NW, UR). L'information doit être compréhensible et claire (PDC, JU, VS, VD, FR, TI, LSFC; KGB, USCI, UCAPS, UVS, FGBe). Il faut aussi donner des informations sur les tendances à long terme (PDC). La confusion règne dans l'opinion publique surtout au sujet des statistiques et des divers statuts des étrangers (JU, ACPCE, VS, VD, FR, PRD, UCAPS, USCI, FSE). Il faut mieux informer non seulement sur l'ensemble du problème des requérants d'asile mais aussi sur tous les étrangers (PDC).

#### **4.8. Coopération de l'administration**

La coopération entre tous les offices concernés par les questions relatives aux migrations est abordée par un grand nombre des différents organes consultés. Une "débureaucratisation" (PSS) et une réorganisation sont indispensables (VD, BL, BE, BS, NW, UR, ACPCE).

Certains soumettent des idées pratiques et y associent divers intervenants. Une partie concerne des structures déjà existantes ou des coordinations qui devraient être créées:

- Renforcement du travail du GIM (GE)
- Coopération entre OFAEE, DDA, ODR, OFIAMT, OFE et la Banque nationale (PES, MODS)
- Fusion de CFA, CPR, CFE (AdCS)
- Création d'un Office fédéral des migrations (CSC, CAR)
- Mise en place d'un organe pour la coordination des activités nationales et internationales (FR)

D'autres organes consultés mettent l'accent sur le contact de l'administration fédérale avec d'autres échelons et organisations. L'administration fédérale devrait s'ouvrir aux organismes qui s'occupent de politique des étrangers (JU, VS, GE). Un contact accru avec les ONG semble opportun (EPER). Il ne faut pas seulement impliquer les œuvres d'entraide et les organisations internationales, mais aussi les organisations de base et celles représentant les migrants (AGFr).

L'ACPCE et quelques cantons (VD, BL, GR, NW) proposent en plus d'uniformiser les systèmes d'information et de données AUPER/RCE, ou d'harmoniser le réseau de données de l'ODR et de la CRA.

#### **4.9. Action stratégique**

Des propositions sont également formulées, aussi bien sur le plan politique qu'administratif, en ce qui concerne la stratégie. Il faut faire la différence entre

le besoin d'action et les propositions de solution (SKAF). Fixer des objectifs, développer des options, formuler des priorités et mettre en évidence les divergences d'intérêt, telles sont les exigences de quelques cantons (AG, ZH, BL, SO, GE, également UFF). La recherche d'un consensus est d'abord nécessaire (AG, SG, AR, SO, LU, et aussi AdCS, FSE), car une politique en matière de migrations doit être soutenue par une majorité de la population (UVS, FGBe). Le canton des Grisons en appelle à l'échelon administratif pour qu'il passe d'une manière de penser interdépartementale à une conception des problèmes. La CRS attend ensuite un engagement clair des responsables politiques quant à l'option politique choisie en matière de migrations. Il faudra pour cela des décisions politiques courageuses (GE, JU, VS).

#### **4.10. Récapitulation**

Dans le domaine de la politique des étrangers, quelques organes consultés estiment qu'il existe un besoin d'action en ce qui concerne la discussion toujours controversée du statut de saisonnier et la réglementation du regroupement familial. Les propositions sur ces questions sont très polarisées. Le modèle des trois cercles est controversé. La diminution des problèmes d'application et des abus est abordée dans la politique de l'asile, de même que des mesures pour la diminution de l'immigration clandestine sont exigées par quelques cantons. Les organisations féminines, les Eglises et le PSS demandent une meilleure place pour la femme dans la procédure relevant du droit d'asile. Une analyse coûts-avantages est jugée très diversement par les organes consultés. Dans le domaine de la politique internationale des réfugiés ce sont surtout la lutte contre les causes, l'assistance sur place ainsi que l'aide au retour qui recueillent l'approbation d'une majorité des organes consultés. Eglises, organisations d'aide aux réfugiés, PSS et PES plaident pour une politique solidaire en matière de commerce extérieur et des mesures en conséquence. Beaucoup d'organes consultés, toutes tendances confondues, estiment qu'il existe un besoin d'action dans le domaine des relations publiques, de même que une meilleure coopération entre les offices. Quelques propositions sont développées dans ces domaines.

**Question 5:** Approuvez-vous les réflexions concernant l'évolution possible sur le plan économique? Quels autres changements estimez-vous plus susceptibles de se produire? (chiffre 4.2)

Les organes consultés font preuve d'une certaine réserve à cet égard.

### **5.1. Développement mondial**

Le développement mondial est considéré d'un oeil critique par les œuvres d'entraide et les Eglises. Elles prédisent une paupérisation croissante et un appauvrissement de nombreuses populations dans les pays en développement ainsi qu'à la périphérie de l'Europe. Cela va s'accompagner d'une plus grande pression migratoire que les pays industrialisés pourraient ressentir. Cette paupérisation va en plus surtout toucher des femmes et des enfants (CAR, CARJ, LSFC, OW).

L'adhésion d'autres régions à des accords économiques va aussi se traduire par une concurrence pour les pays de l'espace européen (PDC, SKAF). D'autres accords commerciaux mondiaux auraient également des conséquences pour les pays pauvres (MODS).

L'internationalisation croissante des structures de production, de même que la concurrence entre lieux de production à l'échelle mondiale devraient également provoquer des changements internes étant donné que les prestations de l'Etat s'en trouveraient limitées (CAR).

### **5.2. Relations avec l'UE**

Les cantons s'expriment ici sur les relations économiques de la Suisse avec l'UE. Pour NE, une coopération internationale est inéluctable étant donné que l'économie suisse est de toute manière intégrée au marché européen. On ne peut pas se permettre de faire cavalier seul (FR). D'autres cantons sont plus prudents: un rapprochement avec l'UE doit encore être clarifié avant l'an

2010, date mentionnée dans le rapport (BE, NW, AI, JU). On doit s'attendre en conséquence à un nivelingement du niveau des salaires en Europe, de même qu'à une adaptation du système des assurances sociales (FR, PDC, SKAF).

### **5.3. Changement des structures**

Les œuvres d'entraide et les organisations d'aide aux réfugiés abordent encore à ce sujet les conséquences d'un changement des structures. Toujours moins de personnes seront en mesure d'assurer leur existence, d'une manière temporaire ou permanente, grâce au travail (CAR). La stratégie de survie fera que celles-ci se réfugieront alors dans des secteurs mal ou sous-payés et dans le secteur informel (CAS, AKB, EPER, UFF).

### **5.4. Finances publiques**

Les organisations économiques et une Conférence cantonale se préoccupent des finances publiques. Le diminution des prestations de l'état ne semble pas faire apparaître une détente de la situation des finances publiques (KKF), les cantons se voient confrontés à un transfert toujours plus grand des charges de la Confédération. L'UCAPS, l'USCI, et le BHIV n'attendent pas de détérioration encore plus grave de la situation des finances publiques. Un canton (AR) critique le fait que, dans le rapport, un endettement croissant de l'Etat est déjà prévu comme allant de soi. On peut s'attendre à une stabilisation au moins sur le plan cantonal. Quelques communes ont d'ailleurs à nouveau un bilan positif (EPER).

### **5.5. Travailleurs étrangers**

La plus grande partie des remarques concernent le besoin de travailleurs étrangers à l'avenir. L'économie suisse va continuer à avoir besoin des travailleurs étrangers (ZG), même s'il en faudra moins que dans les années

80 (GE). La demande en travailleurs non-qualifiés va diminuer (JU, VD), mais va subsister dans une moindre mesure (ACPCE). Une association économique fait remarquer que les travailleurs étrangers non-qualifiés ont contribué au développement et à la prospérité de quelques régions (USAM). La demande va se concentrer à l'avenir sur les spécialistes et les travailleurs semi-qualifiés (USS), dont les conditions de séjour devraient être facilitées (JU, BL, NW). A ce sujet, un parti politique relève que les spécialistes qui sont recrutés dans le deuxième cercle ne proviennent pas tous des Etats-Unis et du Canada, mais également de pays non-industrialisés (par ex. l'Inde), et que l'admission d'autres pays dans le second cercle devrait être examinée (PDC).

## **5.6. Croissance économique**

La poursuite de la croissance économique est rejetée par deux organes consultés, car elle se révélerait globalement être une stratégie de l'effondrement (AOZh). Il ne devrait pas y avoir de croissance quantitative, économique et démographique (ECO).

Il manque dans le rapport un scénario économique écologique (AOZh), une remarque sur la diminution indispensable de l'utilisation des ressources, de même que sur la poursuite de processus économiques et de modes de vie stables (UVS, FGBe).

## **5.7. Récapitulation**

Les Eglises et les œuvres d'entraide voient une paupérisation croissante dans le monde entier, que les pays industrialisés ressentiront surtout sous forme d'une plus grande pression migratoire. Le pronostic du rapport selon lequel on va parvenir à un nombre croissant d'accords économiques conclus par des régions non européennes, et à un accroissement de l'internationalisation des structures de production, est tout à fait partagé par quelques organes consultés. Les conséquences d'un changement structurel est abordé par les organisations d'aide aux réfugiés. Un besoin de travailleurs

étrangers existera toujours selon quelques cantons, l'USS et le PDC, mais celui de travailleurs non-qualifiés va continuer à diminuer.

**Question 6: Parmi les stratégies fondamentales envisageables à long terme qui sont proposées dans le rapport, quelles sont celles qui vous paraissent les plus réalistes sur les plans social, économique et politique? (chiffre 4.5)**

Les organes consultés s'expriment sur les stratégies fondamentales abordées dans le rapport, sur l'accroissement de la productivité, sur l'augmentation du pourcentage de la population active, sur une prolongation de la durée de la vie active, sur une affectation obligatoire des chômeurs et sur une immigration contrôlée qualitativement et quantitativement.

#### **6.1. Accroissement de la productivité**

Un accroissement de la productivité est approuvé formellement par la moitié des organes consultés, parmi eux beaucoup de cantons alémaniques, PRD, UVS, AdCS, UCAPS, USCI, ECO et MODS. Les cantons estiment que cette stratégie est réaliste et facilement réalisable. Deux cantons font remarquer que celle-ci est appliquée par l'économie elle-même (GR, NW). Le MODS préconise un accroissement de la productivité uniquement dans les secteurs dans lesquels l'homme ne devient pas inutile en tant que force de production. Pour le CSIAP, cette stratégie est ambiguë car en aboutissant à des places d'emplois toujours plus chers qui ne peuvent être occupées que par des spécialistes, elle exclut une partie des travailleurs.

## **6.2. Augmentation du pourcentage de la population active**

Une augmentation du pourcentage de la population active est explicitement préconisé surtout par les mêmes organes consultés, mais par toutefois moins de cantons alémaniques que pour la stratégie d'accroissement de la productivité. Pour un canton, cette stratégie ne doit être soutenue que si elle vise au placement des chômeurs (GR). Pour les cantons appenzellois, la garde des enfants doit être assurée dans le cas d'une plus grande intégration des femmes. (Le rôle des femmes dans le processus du travail est traité d'une manière détaillée dans les stratégies complémentaires). Un canton (SH) rejette un pourcentage plus élevé de population active, car cela n'aurait guère d'influence. Pour les DS, cette stratégie implique une atteinte à la vie familiale et à l'éducation des enfants; or il existe déjà suffisamment de jeunes laissés à l'abandon.

## **6.3. Prolongation de la vie active**

Le refus prédomine au sujet d'une prolongation de la vie active (SO, GR, AR, AI, NW, UR, JU, TI, AGFr, UVS, FGBe). Elle est inutile (SO, UR), et vu la situation économique actuelle, ne permettrait pas d'atteindre l'objectif souhaité (GR). AdCS, UCAPS, USCI et PRD se prononcent en faveur d'une prolongation de la vie active (en fait, il ne s'agit pas d'un appui explicite, ces organes consultés parlant d'une combinaison de toutes les stratégies mentionnées dans le rapport).

## **6.4. Affectation obligatoire des chômeurs**

L'affectation obligatoire des chômeurs dans des programmes d'occupation est accueillie d'une manière partagée. Les cantons en faveur de cette solution sont OW, SG, GR, BS, NW, UR, GL et TI. Un tel programme serait d'utilité publique, selon l'argument le plus souvent cité, et pourrait empêcher une mise à profit des prestations sociales. A ce sujet, les conditions de ce que l'on est

en droit d'exiger devraient être abaissées. Un organe consulté (CDIP) s'imagine un tel programme sur une base volontaire pour les chômeurs. Un canton (GL) prône une affectation obligatoire également pour les requérants d'asile et les immigrants clandestins. L'UDC approuve le principe selon lequel une assistance sociale serait fournie en échange d'un travail effectué.

BE, SO, SZ, TG, SH, CSIAP, UVS, MODS, notamment, se prononcent contre une telle stratégie. Certains avancent des arguments pratiques en faisant remarquer qu'il n'y a de toute façon pas assez d'emplois (SO, CSIAP), ou alors que les qualifications des personnes concernés ne correspondent pas aux exigences (SO) et que les conséquences sont évaluées comme étant de faible portée (SH). Sur le plan normatif, il est mentionné qu'une telle stratégie est contestée du point de vue sociopolitique (SH), qu'elle pourrait conduire à une polarisation entre la population active et les personnes affectées par obligation (TG) et qu'il existe aussi un droit à assurer son existence indépendamment du rendement productif de la société (CSIAP).

## **6.5. Immigration contrôlée**

La stratégie de l'immigration contrôlée, mentionnée en dernier dans le rapport recueille l'approbation de nombreux organes consultés. Certains font remarquer que cette stratégie est déjà appliquée dans le cadre de la politique des étrangers actuelle et peut être atteinte avec la législation existante (AI, AR). SO, AG, TG, SH, AR, BS, AI, NW, UR, GL, KKF, ACPCE, UVS, ECO, MODS, PRD font partie des partisans. Elle est rejetée par les DS, au motif que l'on trouve aussi des spécialistes en Suisse et que le besoin de travailleurs va aller en se réduisant.

Certains organes consultés relèvent des contradictions entre les diverses stratégies. Ainsi, celle de l'accroissement de la productivité est contraire à celle de l'augmentation de la population active (PSS, TG, NW), de même que celle de la prolongation de la durée de la vie active est contraire à celle de l'augmentation de la population active (ZG, ACPCE).

## **6.6. Autres stratégies**

D'autres stratégies sont également proposées:

### **6.6.1. Types d'horaires de travail**

Un groupe fait référence au débat sur les nouveaux types d'horaires de travail et sur l'implication des femmes dans le processus du travail. On y trouve:

- Réduction de la durée de la vie active (SO, AGFr, MODS)
- Horaire de travail plus souple (TG, BS, NW, NE, BE, FR, ECO)
- Temps partiel (AGFr, VD, KGB)
- Jobsharing (TG, VD, NE)
- Diminution de la charge du travail (JU, VD)
- Prise en considération des mères célibataires (AGFr, KGB)
- Répartition entre les deux sexes du travail nécessaire à la société (UFF/ KGB).

### **6.6.2. Lutte contre le chômage**

D'autres stratégies font référence à la lutte contre le chômage. Par exemple:

- Nouvelle répartition du travail entre ceux qui veulent travailler et ceux qui en ont les capacités (ZG)
- Augmentation de la mobilité des chômeurs (CDIP)
- Mesures de qualifications en faveur des chômeurs (BE)
- Diminution des prestations d'assurances sociales pour créer une stimulation (AI)
- Pas d'expiration des droits de l'assurance chômage (MODS).

### **6.6.3. Aide au développement et relations de politique étrangère**

Sont proposés en matière de relations de politique étrangère et d'aide internationale:

- Aide au développement renforcée, assistance sur place (SO, BL)
- Transfert de technologie en faveur du Sud et de l'Est (PES)

- Conditions commerciales équitables, politique de désendettement (PES)
- Réduction de l'écart de prospérité (PSS, RR)
- Transfert de cadres (BS)
- Adhésion à l'UE (FR)
- Ouverture progressive à l'Europe, immigration du monde entier contrôlée quantitativement et qualitativement (PDC).

#### **6.6.4. Politique des étrangers et politique d'asile**

Dans le domaine de la politique des étrangers et de la politique d'asile, il est proposé:

- Réglementation de la partie contrôlable de l'immigration de telle sorte qu'en cas de plein emploi des travailleurs nationaux, les nouveaux immigrants produisent également une contribution de haute qualité à la création de la plus-value de l'économie nationale (AdCS)
- Action plus stricte contre les employeurs qui emploient des étrangers sans autorisation (BS)
- Immigration contrôlée lors du regroupement familial (SG)
- Révision de la double-nationalité (AI)
- Aide au retour pour les chômeurs étrangers qui désirent réémigrer (GL)
- Politique d'asile restrictive (BL)
- Mise au point de stratégies qui facilitent l'intégration des étrangères et améliorent leur accès au marché du travail par des mesures de qualification (AGFr)
- Priorité aux travailleurs nationaux (VS)

#### **6.6.5. Tendances normatives**

D'autres organes consultés développent des idées sur le plan normatif:

- Développement de conceptions sociales générales (SO)
- Maintien d'une société solidaire (FR)
- Edification de valeurs telles que le respect de la dignité humaine ainsi que la solidarité (EPER)

- Réduction de l'écart national de prospérité (EPER)
- Stratégies qui développent la qualité de la cohabitation de manière à ce que l'on puisse vivre avec moins de ressources (AOZh)
- Aménagement conséquent en vue d'un mode de vie et de production stable (CRS, AKB, CAS)
- Remplacement du dualisme loisirs et travail par des modèles différents (CRS)
- Développement d'une reconnaissance sociale des activités qui ne sont pas orientées vers un rendement économique (TG, dans le même sens CAS, AKB).

#### **6.6.6. Divers**

Sont également proposés:

- un système scolaire fonctionnant bien (BS)
- la recherche (BS, ACPCE)
- augmentation du niveau de formation de la population (SG, SH, AR, AI)
- adaptation de la formation professionnelle aux besoins économiques (GR)
- réduction de moitié des dépenses militaires au cours des 15 prochaines années (PSS).

#### **6.7. Désapprobation**

Les stratégies sont désapprouvées par quelques organes consultés. Elles correspondent à une économie dirigée (BL) et ne sont pas suffisamment structurée de telle sorte qu'il n'est pas possible de faire une évaluation (OW). De plus, elles sont contradictoires et équivoques (PSS), vagues et peu différencierées (PDC). Un canton les estime inapplicables, car il n'existe pas de consensus (GE). Une conférence (CDCF) les estime comme étant trop orientées vers le marché du travail, comme si elles pouvaient à elles seules contribuer à une croissance durable de l'économie.

Pour quelques organes consultés, la conception est inacceptable dans son ensemble, étant donné qu'aucune stratégie ne prend en considération une nouvelle orientation de la Suisse dans le contexte international (UVS, FGBe). De plus les points de départ "maintien de la prospérité" et "croissance" sont à remettre en question (AKB, CAS).

CAR estime qu'il est juste d'insérer la politique de migrations dans une stratégie sociale d'ensemble, mais ne croit pas que le rapport soit l'endroit indiqué pour cela.

## **6.8. Récapitulation**

Parmi les stratégies fondamentales mentionnées dans le rapport, c'est l'accroissement de la productivité qui recueille la plus grande approbation. De nombreux organes consultés sont également en faveur d'une augmentation du pourcentage de la population active, notamment de l'inclusion de plus de femmes dans le processus du travail, ainsi que d'une immigration contrôlée des travailleurs. Le débat sur une prolongation de la durée de la vie active, de même que sur l'affectation obligatoire des chômeurs est controversé. Parmi les stratégies supplémentaires, ce sont de nouveaux types d'horaires de travail et des mesures visant à la réduction du chômage qui sont surtout abordés.

**Question 7: Parmi les modèles fondamentaux visant à développer la politique des étrangers, la politique de l'asile et la politique internationale à l'égard des réfugiés menées en Suisse, quel est celui que vous placez en première position? (chiffre 5)**

**Quel est le modèle que vous placez en seconde position?  
Préconisez-vous un autre modèle? Si oui, quels en sont les principaux points?**

Les divers modèles, sauf trois, sont repris et débattus avec animation. De nombreux organes consultés ébauchent leur propre modèle ou introduisent des changements à ceux présentés dans le rapport.

### **7.1. Modèle “Europe occidentale”**

Ce modèle est préconisé par presque un tiers des organes consultés. Parmi eux, surtout des cantons alémaniques (TG, BL, GR, AG, SG, OW, SZ, BS, AI, NW, UR, mais aussi JU et TI), les organisations économiques (UCAPS, BHIV, USAM), deux conférences cantonales (ACPCE, CDCF) et trois organismes communaux (UVS, AdCS, FGBe).

Les partisans voient le principal avantage surtout dans le fait que le modèle est réalisable politiquement. Il pourrait également “contribuer à diminuer les inquiétudes qu'a la population suisse au sujet de la composition de l'effectif des étrangers ainsi que sur certaines tendances racistes de groupuscules d'extrême-droite” (GR, BL, BS, AI, NW, ACPCE). On peut estimer qu'il existe une plus large disposition à l'intégration parmi les Européens (UVS, AdCS) sans oublier que les difficultés d'insertion sont moins grandes grâce à la similitude des milieux culturels (AI). Même si les taux de chômage sont plus élevés dans les pays de l'UE qu'en Suisse ( ACPCE), le potentiel de main d'oeuvre qualifiée est encore très grand (TG, AG). Etant donné que les spécialistes sont mieux capables de s'adapter aux situations changeantes du marché du travail, le danger d'une dépendance de l'assistance sociale diminue (CDCF, dans le même sens AG). Trois cantons font remarquer que le

taux de chômage des personnes non-qualifiées est également élevé dans les pays de l'UE (BL, GR, NW). Les craintes d'un afflux de personnes en provenance de l'espace UE/AELE sont contestées, étant donné que les expériences faites à ce jour dans l'UE ont montré qu'aucun grand déplacement n'a eu lieu. Quelques organes consultés accueillent aussi favorablement le fait qu'une admission limitée de spécialistes du monde entier soit autorisée.

Trois cantons souhaiteraient d'ailleurs que l'aide bilatérale ne soit pas limitée aux seules régions européennes touchées par la crise (AI, AG, SG).

Quelques cantons verraient également bien un modèle "Europe occidentale plus" qui permettrait une ouverture à certaines conditions pour des étrangers de pays tiers qui résident depuis des années dans un des pays de l'UE/AELE (ACPCE, BL, AR, AI, BS, JU).

## **7.2. Modèle "Europe occidentale et orientale"**

Le modèle "Europe occidentale et orientale" n'est choisi en premier que par quelques organes consultés: LU, AR, USS. Les cantons justifient leur choix par les similitudes culturelles et par l'offre de travailleurs qualifiés. Toutefois quelques organes consultés mettent ce modèle en deuxième position (CDIP, SG, AG, OW, AI, UR, OSAR). Certains veulent cependant être sûrs que ni les Etats asiatiques, ni les Etats africains riverains de la Méditerranée n'en feront partie (ACPCE, GR, BL, NW).

## **7.3. Modèle "Europe et reste du monde"**

Un deuxième groupe important choisit le modèle "Europe et reste du monde". Parmi celui-ci, les partis politiques PSS et PDC, les organisations syndicales (CSC et USS, CFR, CDIP), beaucoup d'organisations religieuses, d'oeuvres d'entraide et d'organisations d'aide aux réfugiés (EPER, SKAF, LSFC, OSAR, CRS, CAR, OSEO, CAS), les cantons VD et GE, ainsi que d'autres organes (FIZ, EvB, RR). Ci-après, quelques-uns de leurs arguments: ce modèle permet une ouverture en douceur (CDIP), il n'est pas raciste ou eurocentré

(OSEO, LFSC) et mérite d'être poursuivi à long terme, car seul un plus grand engagement dans les pays en développement et dans les pays nouvellement industrialisés mettra un frein aux futures migrations (UVS). Le PDC n'est pas d'accord avec le risque mentionné dans le rapport d'une immigration incontrôlée, car seule une admission limitée est prévue. Il n'y a pas eu de migrations à l'intérieur des Etats de l'UE, si bien qu'on ne doit pas s'attendre à une augmentation en Suisse (PSS).

Quelques organes consultés proposent cependant des élargissements:

- Admission de personnes à protéger/renvoi de personnes n'ayant plus besoin de protection, d'une manière coordonnée à l'échelle européenne; développement de l'intégration à tous les échelons nationaux (PDC);
- Libre-circulation après une phase transitoire; mesures contre la menace croissante de dumping des salaires et de dumping social; pas de limitation d'admission pour les travailleurs en provenance de pays exempts de persécution; création de nouvelles sortes d'autorisations de séjour pour les étrangers provenant de pays qui n'appartiennent pas à l'UE, suppression des statuts de saisonnier/séjour de courte durée; droit au regroupement familial pour tous; liberté de changer d'emploi, intégration active (PSS);
- Rapatriement, d'une manière coordonnée à l'échelle de l'Europe, des personnes qui n'ont plus besoin de protection (LSFC);
- Pas de limitation d'admission pour les travailleurs en provenance de pays exempts de persécution (CFR);
- Institution d'un statut légal pour les danseuses de cabaret; séjour à l'année indépendant des branches pour les émigrantes en provenance d'Asie, d'Afrique, d'Amérique latine et d'Europe de l'est (FIZ);
- Examen du modèle canadien d'immigration (RR).

Enfin, les cantons d'AR et de BS placent également en second le modèle "Europe et reste du monde". Ceci toutefois avec l'argument que si la conjoncture était en hausse, le recrutement en travailleurs semi-qualifiés et sous-qualifiés serait garanti même si le marché européen était épuisé.

#### **7.4. Modèle “Libéralisation au niveau mondial”**

Seul le canton de FR se prononce en faveur du modèle de libéralisation au niveau mondial. On ne devrait pas prendre en considération des critères géographiques, mais des critères humanitaires, sociaux, économiques et culturels (dans le même sens CSIAP).

#### **7.5. Combinaison d'autres modèles**

Beaucoup d'organes consultés préféreraient une combinaison entre les modèles:

- l'Europe occidentale et l'Europe d'une part et le reste du monde d'autre part, avec, comme objectif à long terme, une libéralisation au niveau mondial (GR, ZG, NE);
- Europe occidentale d'une part et l'Europe occidentale et orientale d'autre part, en tenant compte de l'étude de l'OIM de 1993 "Profiles and motives of potential migrants" (PRD);
- Europe et reste du monde et libéralisation au niveau mondial. Prise en considération des causes de migrations propres aux femmes et sans limitation d'admission pour les étrangers en provenance de pays exempts de persécution (PES);
- Europe occidentale, Europe occidentale et orientale ainsi que libéralisation au niveau mondial, en fonction d'une coordination internationale dans les domaines de l'asile et des réfugiés (BE);
- Statu quo, Europe occidentale et Europe et reste du monde (GL);
- Europe occidentale, Europe occidentale/orientale ainsi que Europe et reste du monde (SH);
- la Suisse, place forte et Europe occidentale: suppression du statut de saisonnier, nombre limité d'admissions de réfugiés sans violations des engagements officiels de droit international (DS);
- Europe occidentale et Europe occidentale et orientale, pas de limitation géographique pour l'asile, les personnes à protéger par arrêté séparé, l'assistance sur place, les accords internationaux avec d'autres pays

d'accueil éventuels, l'aide au retour, la poursuite de la politique internationale de l'asile dans le cadre établi (UDC);

- Statu quo et Europe occidentale: modèle des trois cercles, admission de réfugiés, de personnes à protéger non limitée géographiquement; lutte contre les causes (SSUP).

Parmi les modèles conçus autrement, sont proposés:

- Modèle de la compensation sociale: préférence aux immigrants des pays dans lesquels l'indivisibilité et l'universalité des Droits de l'homme ne sont pas respectées. Priorité aux personnes qui ont une responsabilité sociale. Elaboration des critères d'admission par un comité paritaire (UFF, CAS, AKB);
- Modèle aide au développement: promotion de mesures visant à préserver la paix et la politique des Droits de l'homme, prévention des causes de migrations, notamment grâce à une coopération internationale (SKAF);
- Libre-circulation à l'échelle mondiale pour la main d'œuvre migrante, les écoliers et les étudiants, dans la mesure où ils peuvent contribuer au développement de leur pays en coordination avec les mesures de développement; admission illimitée sur le plan géographique de réfugiés, admission de personnes à protéger selon entente internationale, assistance aux victimes de guerre (EPER);
- Politique des étrangers: pas de recrutement de travailleurs non-qualifiés, attribution d'une plus grande importance aux qualifications du travailleur qui vient s'établir, admission de main d'œuvre qualifiée uniquement en fonction du développement dans le pays d'origine et en accord avec la DDA; politique de l'asile: admission non limitée géographiquement de réfugiés, admission contrôlée de personnes à protéger en provenance du monde entier; international: comme dans le modèle Europe et reste du monde (AOZh).

## **7.6. Désapprobation**

Deux organes consultés seulement refusent explicitement la discussion sur les divers modèles. L'AGFr rejette les modèles, car aucun d'entre eux ne tient compte équitablement des conditions de vie des femmes et des enfants. CARJ motive son refus en soulignant qu'il ne faudrait pas répéter l'erreur de 1939-45.

## **7.7. Récapitulation**

Ce sont les modèles "Europe occidentale", pour lequel se prononcent surtout les cantons alémaniques et les organisations économiques et "Europe et le reste du monde", choisi en majorité par les syndicats, les Eglises, les oeuvres d'entraide, les organisations d'aide aux réfugiés, de même que le PSS et le PDC, qui sont le plus cités. Quelques organes consultés, tels le PRD, l'UDC, mais aussi PES, proposent des combinaisons de modèles. Des modèles conçus totalement différemment qui règlent l'immigration extra-européenne en fonction d'autres critères sont présentés par quelques organisations d'aide aux réfugiés, de même que par l'EPER.

## **Question 8: Approuvez-vous la décision d'octroyer un statut juridique aux étrangers à protéger? (justification)**

### **8.1. Résultat de la consultation**

Tous les organes consultés, sauf les DS, GL et TI, approuvent la décision d'octroyer un statut juridique aux personnes à protéger. Les deux cantons justifient leur position par la forme actuelle de la loi sur l'asile qui, grâce au statut de l'admission à titre provisoire, offre déjà assez de possibilités (TI).

Pour le canton de GL, une réglementation légale empêcherait une solution flexible.

Pour les Eglises, en revanche, un statut pour les personnes à protéger signifie que la question de la nécessité de protéger les réfugiés de la violence n'est plus fondamentalement posée, et que la société et l'Etat reconnaissent leurs responsabilités à l'égard de la tradition humanitaire (SKAF, FEPS, USRE). Pour deux organes consultés, ce statut est une adaptation à une situation qui a évolué. Ainsi, depuis la chute du communisme et la montée du nationalisme, de nombreux groupuscules sont menacés moins à cause de leurs convictions politiques que de leur appartenance à une minorité nationale ou religieuse indésirable (CSC).

De nombreux organes consultés, parmi eux surtout des cantons alémaniques, renvoient également à la situation des ressortissants de l'ex-Yougoslavie dont les diverses autorisations de séjour manquaient de cohérence, de logique et d'homogénéité. Ceci n'est pas satisfaisant (CAR, LSFC, FR) et montre le besoin d'une aide rapide et non-bureaucratique (RR).

L'orientation de la procédure d'asile en faveur des persécutés politiques signifie une diminution des abus, si les personnes concernées se voyaient promettre immédiatement un autre statut (SG, BS). De plus, cela augmenterait le degré d'acceptation de la population si des critères clairs et une procédure plus simple pouvaient être institués (SG, OW, LU, SH, AdCS). Les partis politiques préconisent également un statut pour les personnes à protéger. Il devrait cependant s'agir d'une loi spéciale afin de garantir l'exclusion des procédures individuelles (PRD, UDC). Pour trois organisations économiques également, le statut ne doit pas constituer un élément de la loi sur l'asile révisée, mais contenir des compétences légales formulées d'une manière restrictive (UCAPS, USCI, BHIV).

Le PES approuve ce statut sous réserve qu'il offre une possibilité d'admission supplémentaire qui ne doit cependant pas provoquer un effritement de la pratique de l'asile. Deux organisations d'aide aux réfugiés aimeraient remplacer la notion de personnes à protéger par celle de réfugiés de la violence. Elles soulignent que ces personnes ne relèvent pas de la libre-appréciation du gouvernement suisse, mais qu'elles sont protégées par des engagements de droit international (CAS, AKB).

Le PSS mentionne directement les éléments d'un statut: notamment une procédure simplifiée, un meilleur statut légal, des critères et des procédures pour l'appréciation d'une situation de violence, l'élaboration d'une convention internationale sur les réfugiés, l'aide humanitaire et la reconstruction sur place et des admissions collectives dans le cadre d'actions multilatérales. Pour l'UFF, un droit à l'autodétermination doit être inclus, ainsi que l'égalité du droit d'accès aux soins médicaux, au travail et à la formation. D'une manière similaire, le CSIAP l'exige également lorsqu'elle parle de possibilités suffisantes de développement pour les personnes à protéger, c'est-à-dire de l'aménagement du statut de droit social.

Les autres organes consultés se préoccupent également des critères qui devraient être remplis par un tel statut:

Citée en premier par les cantons, la pratique orientée vers le retour: celui-ci doit représenter l'objectif principal et être mis en oeuvre dès que la situation dans le pays d'origine le permet (15 cantons, ACPCE, UVS, FGBe, UDC). De plus ce statut devrait être de nature temporaire, c'est-à-dire ne pas contenir un droit à d'autres autorisations de séjour qui provoquerait un changement de statut (11 cantons, aussi UVS). L'admission de personnes à protéger ne devrait se faire que dans le cadre d'accords internationaux (LSFC, BE). La priorité doit toujours être l'aide sur place et le soutien à des actions d'aide humanitaire (ZH, BE, GR, ZG, BS, AI, VS). Une admission doit être indépendante du pays d'origine (OSAR).

Si le retour doit rester au premier plan, deux organes consultés préconisent pour cette catégorie de personnes la possibilité de prendre un emploi après 3 à 6 mois, étant donné que l'on ne peut influer sur la date du rapatriement et que la durée du séjour est ainsi inconnue (FSE, aussi GE). La possibilité de suivre une formation devrait être offerte aux jeunes (KAZh).

Les groupes qui représentent les intérêts des femmes demandent l'élargissement de la notion de protection aux persécutions propres au sexe (FIZ, CAR, LSFC, KGB, UFF, SKAF). Les personnes victimes de la traite des femmes devraient en faire partie. Une protection totale devrait également être offerte aux femmes qui, à l'occasion d'une plainte, donnent des informations

sur la traite des femmes, les maisons-closes, les maris et les entremetteurs (FIZ). KAZh souhaite aussi un élargissement, car il définit une personne à protéger comme une personne qui fuit son pays d'origine en raison de la guerre, de persécutions ethniques ou religieuses, de violence sexuelle, d'éléments naturels et d'autres situations de menace équivalentes.

## **8.2. Récapitulation**

Un statut juridique pour les étrangers à protéger est préconisé par tous les organes consultés, à l'exception des DS et de deux cantons. Alors que les uns en attendent une diminution des abus de la procédure d'asile, les autres donnent la priorité à la création de mesures d'admission supplémentaires. Le PRD, l'UDC et trois organisations économiques estiment qu'un règlement ne doit pas être un élément de la loi sur l'asile révisée. Pour les cantons, c'est la préparation au retour qui figure au premier plan. L'admission et le renvoi ultérieur devraient être effectués sur la base d'une entente internationale.

**Question 9:** Pour ceux qui ont répondu à la question 8 par l'affirmative, êtes-vous favorable à la mise en place d'un contingent pour l'admission des étrangers ayant besoin de protection? (justification). Le cas échéant, de quels facteurs dépendrait la taille d'un tel contingent?

## **9.1. Résultats de la consultation**

Les organes consultés sur la question d'un contingent pour les étrangers à protéger ne sont pas tous du même avis.

La moitié préconise un contingent. Parmi eux la majorité des cantons, mais aussi CRS, CSC, ACPCE, CDCF, UFF, AdCS, ECO, MODS, AKB, CAS. Un

tel contingent est inévitable au vu de la situation de violence dans le monde entier (CAS, AKB). De nombreux organes consultés lient des conditions à un contingent. Celui-ci ne devrait être fixé qu'à la suite d'un accord européen, ou international (notamment VS, JU, TG, GR, SG, SZ, BE, NW, UFF, ACPCE, CSC, ECO, CAS), en accord avec le HCR (CRS) ou dans le cadre d'un "burden sharing" (partage du fardeau) (MODS). L'application devrait également être souple étant donné que la situation peut changer rapidement (VD), et qu'un contingent doit donc être compris comme étant un ordre de grandeur (BE). La taille d'un contingent dépend des engagements humanitaires et de droit international (CRS), de la situation dans le pays d'origine (CRS, UR, ECO, RR), de la disponibilité d'accueil de la population (CSC, AI, UR), de la situation politique intérieure et extérieure (SZ, OW, SO), de la capacité écologique et sociale (ECO), c'est-à-dire de la capacité d'accueil (TG, GR, SG, AR). Lors de la détermination de la taille, les organisations de défense des droits de l'homme et d'entraide devraient être associées au processus de décision (UFF, CAS, AKB). Cependant une conférence cantonale demande la participation des cantons (ACPCE). La répartition entre les cantons devrait également être équilibrée (NE).

Les autres organes consultés rejettent l'idée d'un contingent, et ce pour des raisons précisément opposées. Pour un groupe, le besoin de protection à lui seul est déterminant (PSS, PES). Il faut accorder une protection à toutes les personnes qui en ont besoin (SKAF) et une application à caractère humanitaire fixera le chiffre des personnes admises (CAR). Pour un canton (BL), un contingent serait certes souhaitable, mais il est impensable de refouler à la frontière une personne à protéger uniquement parce que le contingent est épuisé. La flexibilité n'est plus garantie (EPER).

L'autre groupe voit le danger d'un contingent d'une manière totalement contraire. Ainsi, un contingent pourrait déclencher un effet d'attraction (UCAPS). Des décisions restrictives ad hoc du Conseil fédéral représentent la meilleure solution. La Confédération devant conserver sa liberté d'action, seuls certains critères devraient être fixés (USAM). Le PRD et ECO donnent les mêmes arguments: les contingents seraient également épuisés même lorsqu'il n'y a pas de nécessité. Là aussi, la flexibilité est un mot-clé: elle

serait limitée et ne pourrait pas permettre de faire face à des situations d'urgence.

Au lieu d'un contingent, GE propose un accord international de répartition. CAR accepte une taille indicative dont on pourrait s'écartier le cas échéant. Les nombres des personnes admises doit être le résultat d'un examen attentif des intérêts nationaux et de la situation de détresse des personnes à protéger (CAR, LSFC).

## **9.2. Récapitulation**

A la question sur un contingent pour l'admission de personnes à protéger, les organes consultés répondent de manière très polarisée. Pour les uns, un contingent est inéluctable, d'abord en raison de la capacité d'admission et ensuite à cause de la situation mondiale. Les autres refusent un contingent, car seule la nécessité de protection devrait être déterminante, et la flexibilité disparaîtrait également. D'autres enfin s'opposent à un contingent en arguant qu'il serait aussi épuisé même s'il n'y avait pas de raison.

# **Question 10: Préconisez-vous l'instauration de la libre circulation des ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE? (justification; avantages/inconvénients)**

## **10.1. Résultat de la consultation**

L'instauration de la libre circulation est approuvée par la majorité des organes consultés; quatre d'entre eux la rejettent expressément. Une libre circulation des personnes deviendra de toute manière réalité dans quelques années (CSIAP, KAZh), et le mouvement d'échange dans la société, les sciences et la politique sera irréversible (SKAF). En revanche, un refus serait

préjudiciable à long terme (AR) et un isolement n'est pas souhaitable (PES, EPER).

L'argument principal cité par la moitié des organes consultés en faveur d'une libre circulation est la réciprocité dont les ressortissants suisses profiteraient également. Ecoliers, étudiants, personnes en formation et travailleurs pourraient alors utiliser sans limite l'offre variée européenne.

D'autres avantages sont perçus surtout sur le plan économique. Une libre circulation des ressortissants de l'UE est dans l'intérêt de l'économie nationale de la Suisse.

Les organes consultés mentionnent notamment:

- Sauvegarde de la Suisse en tant que place économique (AR, OW)
- Exploitation de potentiels de productivité supplémentaires (BHIV, USCI, UCAPS)
- Ouverture au marché du travail européen (JU)
- Compétitivité plus élevée (CSC)
- Transfert de cadres (SO, OW, GR)
- Transfert de connaissances scientifiques (SO, BL, GR)
- Plus grande innovation (SO, OW, TG)
- Utilisation des dernières connaissances scientifiques, techniques, culturelles et sociales des autres pays européens (ZG).

Des problèmes sont cependant relevés et des limitations introduites dans le domaine de l'immigration des travailleurs et de ses conséquences pour le marché du travail suisse. Certes, l'expérience a montré qu'aucune migration intereuropéenne n'a eu lieu dans l'UE et qu'aucune n'est prévue en ce qui concerne la Suisse (JU, VD, BE, ZG, BS, AI, ACPCE, USAM, SKAF). Deux cantons seulement tiennent pour possible, du moins au début, une augmentation des travailleurs européens (BL, SO). Deux organisations économiques considèrent, en revanche, que seules des personnes disposant d'un emploi viendront (UCAPS, USCI). On doit aussi s'attendre à la venue de spécialistes de cette région (CAR, LSFC), pour lesquels une amélioration du statut donnerait des impulsions positives à leur intégration.

Quelques organes consultés, parmi eux trois partis politiques, exigent des mesures d'accompagnement: aucun dumping salarial ou social ne doit être pratiqué (PDC, PES, PSS, USS, CSC, GE, SKAF). Les contrats de travail doivent être conformes à l'usage local en matière de conditions d'engagement et de salaire (SH).

Certains (TG) voient des problèmes dans le regroupement familial qui devrait être limité au conjoint et aux enfants de moins de 18 ans (SH) ou alors être totalement supprimé ou très fortement restreint (BHIV).

Le canton de Zurich ne peut se prononcer en faveur d'une libre circulation des personnes que lorsque la preuve pourra être faite que le nombre des étrangers a pu être stabilisé ou alors que la part des migrants de provenance européenne continuera à diminuer (SG). Un canton souhaite que la libre circulation soit limitée aux personnes qui disposent d'un contrat de travail permanent et à durée illimitée (VS). Les besoins des cantons de montagne ou à caractère touristique doivent être pris en considération (GR).

L'UDC peut s'imaginer une ouverture progressive du marché du travail dans le cadre du modèle des trois cercles, mais pas une libéralisation totale. Il faudrait alors réduire d'une manière appropriée les deuxième et troisième cercles. Une libre circulation des personnes est rejetée par les cantons de GL et d'UR, de même que par ECO. Pour le canton GL les avantages sont uniquement du côté des employeurs. Les conséquences d'une ouverture à l'Est sont imprévisibles. Le canton d'UR aimerait d'abord attendre les résultats des négociations bilatérales. L'association ECO pose comme condition la diminution des écarts de prospérité en Europe, sinon la Suisse constituerait un attrait important pour les immigrants des pays pauvres. Les DS justifient leur refus par une surpopulation étrangère par rapport à la population totale.

Lorsqu'il est évoqué, le calendrier est établi d'une manière plutôt prudente par les organes consultés. La libre circulation des personnes est déjà traitée dans les négociations bilatérales; et c'est à ce niveau qu'il faudrait déjà préparer des solutions acceptables (AG, VS). Une libéralisation ne peut être introduite que progressivement (PRD) et avec des délais transitoires (PSS). D'ici là, il

faut s'en tenir à une limitation (FSE). Il faut surtout obtenir un consensus de base de la part de la population (GR). Trois organes consultés trouvent qu'il existe un besoin d'action quant à l'étude des relations de la Suisse avec l'UE. Ces relations doivent être clarifiées (CAR). Il faut inclure les négociations bilatérales dans le thème des migrations (SKAF). Le PDC plaide en faveur d'une accélération des négociations.

## **10.2. Récapitulation**

Une libre circulation des ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE est prônée par une forte majorité des organes consultés. Les principales raisons considérées sont la réciprocité et les avantages économiques. Certains font remarquer que l'expérience a montré qu'aucune migration intereuropéenne n'a eu lieu dans l'UE. Les trois partis politiques PDC, PSS, PES ainsi que les syndicats exigent cependant des mesures d'accompagnement contre le dumping. Quelques cantons, mais également BHV et UDC, sont en faveur d'une libre circulation limitée. Pour le PRD, une libéralisation ne peut être que progressive et doit, pour le PSS, comprendre des délais transitoires. La discussion dans son ensemble est rejetée par les DS.

**Question 11: La part de la population résidente étrangère par rapport à la population totale s'élevait au mois d'avril à 18,7%. Comment interprétez-vous ce pourcentage?**

## **11.1. Résultat de la consultation**

Ce sont surtout les cantons alémaniques, les conférences cantonales ACPCE, CDCF, mais aussi AdCS ou les DS qui interprètent ce pourcentage comme étant élevé. Beaucoup font remarquer que tous les étrangers n'y sont pas inclus. Si les saisonniers, mais aussi les requérants d'asile et d'autres

étaient aussi comptés, le pourcentage serait encore plus élevé. Pour certains un niveau critique ou pour le moins délicat, qui ne devrait pas être dépassé, a donc été atteint (notamment TG, SZ, BL, GL). La densité de la population parle également contre une augmentation supplémentaire (AR, dans le même sens ECO).

Presque tous les organes consultés expriment toutefois un point de vue différencié et qui ne généralise pas les données. Le chiffre à lui seul, c'est-à-dire le pourcentage, n'est guère significatif (notamment PDC, CSC, CSIAP, UFF, UCAPS, USAM; EPER, CAR, CAS, UVS). Là-aussi quelques-uns font remarquer que toutes les catégories d'étrangers ne sont pas incluses dans cette statistique qui ne correspond donc pas au pourcentage réel des étrangers. C'est pourquoi certains organes consultés demandent l'introduction dans la statistique des étrangers non-permanents ou de requérants d'asile qui ont été renvoyés mais dont le renvoi n'a pas encore été exécuté (notamment PRD).

De l'autre côté, ce chiffre inclut les étrangers établis (EPER), ceux qui sont déjà bien intégrés (BHIV, UVS, FGBe), les Suisses de facto (SH), les étrangers qui sont nés ici ou qui y vivent depuis 10 ans et plus (BE, TG, CAR). Dans le même sens, quelques organes consultés arguent que les catégories d'étrangers sont trop différentes pour qu'elles puissent être réunies dans un pourcentage général (CSIAP, LSFC, EPER, SZ, JU, VS, PRD).

Ces divers organes consultés peuvent certes tomber d'accord sur une même déclaration, mais ils proposent alors des critères très différents en vue d'une meilleure appréciation, selon eux, de la part de la population étrangère. Ainsi, les Eglises, les œuvres d'entraide, mais aussi le PDC et l'UFF, affirment que les aspects qualitatifs, tels que le niveau de formation des étrangers, la connaissance de l'une des langues nationales, l'intégration, etc., jouent un rôle plus important que le pourcentage. Une répartition différenciée par nationalité, sexe et durée du séjour est également plus significative (CAR). Pour le PRD, en revanche, ce sont plutôt la capacité différente d'assimilation et la disposition à l'intégration des diverses catégories d'étrangers qui sont déterminantes. L'immigration provenant d'autres milieux culturels pose des

problèmes (BHIV, dans le même sens CDCF). Deux organisations économiques admettent que c'est le pourcentage d'augmentation à plus long terme des étrangers et leur hétérogénéité, qui comptent le plus (UCAPS, USCI).

Pour de nombreux organes consultés, les méthodes restrictives de naturalisation sont également responsables (CSC, EPER, CAR, CAS, VD, SO, NE, GE, GR, ZG, PES, UFF).

D'autres mettent ce pourcentage sur le compte de circonstances extérieures. Il est ainsi la conséquence de la politique économique actuelle (OW), ou dépend des circonstances économiques, sociales et politiques. Ces organes estiment que les conditions générales pour le calcul du pourcentage sont trop élevées (LSCF, CAR, CARJ).

Pour le PES, l'admission dépend, en revanche, de la capacité de la société à l'intégration. Une crise d'identité générale aurait des conséquences plus graves que le chiffre du pourcentage des étrangers.

Une grande partie du débat concerne l'acceptation par la population et les différences entre les cantons. Cette acceptation dépend de circonstances locales (USAM). La limite est donc constituée par la volonté de la population et non pas par un pourcentage déterminé (AI). Le canton de VD suppose un refus plus fort là où le pourcentage d'étrangers parmi la population est plus petit que dans les autres cantons. Ceci est également confirmé par NE qui avec une part d'étrangers largement supérieure à 18,7% n'est cependant confronté à aucune difficulté particulière (aussi OSAR). L'ampleur des moyens destinés à l'intégration est aussi importante (FR).

Le canton de ZG souligne qu'une politique en matière de migrations ne doit pas être considérée du point de vue des pourcentages, mais de celui de l'aspect humain.

Le débat est refusé par quelques organes consultés. KAZh, CAS, AKB ne voient pas de rapport direct entre un nombre croissant d'étrangers et une plus grande peur des étrangers. La manière de formuler la question s'en rapproche

déjà assez et est ainsi dangereuse (AOZh). Sous prétexte d'un pourcentage quelconque, on insinue ici, d'une manière irresponsable, un "problème des étrangers" (KAZh).

## **11.2. Récapitulation**

Le pourcentage est jugé surtout par les cantons comme étant élevé ou trop élevé. Presque tous les organes consultés font cependant remarquer que ce chiffre n'est pas révélateur, car d'un côté il ne comprend pas toutes les catégories d'étrangers, mais inclut de l'autre les étrangers résidents, ceux qui sont bien intégrés ou qui sont nés dans le pays. A ce sujet, les cantons de langue française remarquent qu'un plus grand nombre d'étrangers ne veut pas dire automatiquement moins d'acceptation de la part de la population, mais que d'autres facteurs ont une influence.

## **Question 12: Quel est selon vous, le solde migratoire annuel qu'il faudrait essayer d'atteindre (immigration nette): négatif, nul ou positif?**

Il faut tenir compte ici du fait que les organes consultés, qui ne s'en sont pas tenus au questionnaire, n'ont pas répondu à cette question, mais ont fourni librement leur avis (par exemple PSS, USS, FSE, CRS, KGB, OSEO).

### **12.1. Solde négatif**

DS, VS, UR, BL, CDCF, ACPCE, ECO se prononcent notamment en faveur d'un solde négatif. A l'exception des DS, ceci n'est souhaité que jusqu'au moment où le pourcentage aura atteint 18 à 20%, ensuite, le solde devra être nul.

## **12.2. Solde nul**

Une majorité des cantons alémaniques prônent un solde nul, mais c'est également le cas d'AdCS, de CDIP, BHIV, PRD, UDC. Ceci doit être un objectif à long terme (PRD). Il faut toutefois conserver une marge de manœuvre pour les situations exceptionnelles (JU). Le solde ne devrait pas être établi chaque année, mais pourrait être calculé et fixé sur une période de deux à trois ans (SH).

## **12.3. Solde positif**

UVS, AOZh, NE, BE, CSIAP, CSC, MODS, RR notamment sont en faveur d'un solde positif. Ceci est réaliste (AOZh, BE, CSIAP) et juste pour les années à venir (CSIAP). Le nombre des étrangers va encore augmenter surtout par le fait du regroupement familial et du besoin de spécialistes et de main d'oeuvre semi-qualifiée (MODS). Pour l'instant une définition exacte des catégories qui sont incluses dans le solde doit être établie, pour qu'elles ne continuent pas à être le jeu d'intérêts politiques (AOZh). Le canton de BE se limite à déclarer qu'une diminution doit encore être obtenue aujourd'hui. L'UVS justifie sa décision de la manière suivante :"Une politique en matière de migrations doit partir du fait que la Suisse est depuis longtemps un pays d'immigration. Il nous semble donc inévitable d'oublier l'idée d'un solde migratoire nul et de considérer, pour les années à venir, un solde migratoire positif. Cette politique doit toutefois être soigneusement expliquée à la population et être assortie de mesures sociales d'accompagnement en faveur de la population suisse".

## **12.4. Refus**

Une mauvaise manière de poser la question. C'est ce que pensent notamment USAM, EPER, SKAF, PDC, PES, TI, AG. Leurs raisons sont les suivantes:

- Le solde migratoire annuel à atteindre doit être harmonisé avec les objectifs visés à long terme, dans lesquels le marché du travail a une importance déterminante. On ne peut citer aucun chiffre sérieux sans référence (AG).
- Il n'est pas possible de fixer un solde à l'avance étant donné que des guerres ou des développements économiques peuvent modifier ces chiffres (USAM).
- Ce n'est pas ainsi que le problème sera résolu (EPER).
- Les notions comptables n'ont pas leur place ici (SKAF).
- Les conditions économiques et sociales sont déterminantes. Dans une Europe connaissant une libre circulation des personnes, un solde n'a pas de sens. Il faut se réserver des clauses de protection qui doivent encore être négociées (PDC).
- S'agissant des migrations, la politique doit s'en tenir aux développements constatables objectivement et non pas à des chiffres (PES).

Le PSS considère que l'objectif d'une stabilisation est légitime, mais estime que la politique d'intégration est prioritaire.

## 12.5. Récapitulation

La majorité des organes consultés, qui s'exprime explicitement sur cette question, se prononce en faveur d'un solde migratoire nul. Peu nombreux sont ceux qui prônent un solde négatif et ceci seulement jusqu'à ce qu'un pourcentage de 18 à 20% d'étrangers soit atteint (tous les statuts étant inclus). Peu nombreux également les organes consultés qui prônent un solde positif. Deux organes religieux consultés, ainsi que le PDC et le PES rejettent formellement la manière dont la question est posée.

### **Question 13: Par quels critères serait régi le solde migratoire qu'il faudrait alors régulièrement fixer?**

On peut classer les réponses des organes consultés en fonction de critères politiques, économiques, sociaux, internationaux et démographiques:

#### **13.1. Critères politiques**

Le développement politique en Suisse et dans les pays d'origine est un critère important pour CAR, CARJ, CRS, AOZh, UVS, SO, AR, GL, LSFC. Dans le domaine de la politique intérieure, la stabilité de la sécurité intérieure joue également un grand rôle pour AR et SG. Des situations de guerre dans le pays d'origine (AdCS) ainsi que les besoins et la situation de détresse (CRS, OSAR) doivent en revanche être pris en considération.

#### **13.2. Critères économiques**

Le développement économique et les besoins qui en résultent est un point de vue pour beaucoup d'organes consultés, notamment des cantons, PRD, CSC, CRS, CAR, AOZh, BHIV, CARJ, RR. Ce sont surtout les cantons qui abordent à ce propos la situation du marché du travail (notamment NE, FR, AR, BE, SZ, TG, BL, et aussi CSIAPI, CDFA, MODS). Les qualifications professionnelles des migrants, de même que le besoin de travailleurs qualifiés doivent également être évalués (LU, GL). La situation économique dans le pays d'origine est évoquée notamment par les œuvres d'entraide, OW, UVS, FGBe et AOZh.

#### **13.3. Critères sociaux**

Les critères sociaux également sont mentionnés par quelques organes consultés. Les problèmes de politique d'intégration sont cités particulièrement

souvent. Il faut tenir compte du degré d'intégration (FR), des progrès d'intégration (CSIAP, PRD) et de la volonté d'intégration, de même que de la capacité d'intégration des migrants aussi bien que de celle de la population hôte (AR, BE, LU, OW, ZG, TG, SG, SZ, UR). De la même manière, l'admission dépend de la solidarité (FR) tout comme des dispositions de la population (BS). Les aspects humanitaires de même que la tradition humanitaire doivent être pris en compte (CAR, AOZh, SZ, ZG, CSIAP, LSFC). Pour les DS, l'identité nationale de la Suisse est un critère qui ne doit pas être mis en danger, ni sur le plan de la politique générale, ni sur celui de la culture et des langues.

#### **13.4. Critères internationaux**

Sur le plan international, les principes des engagements humanitaires internationaux sont cités (CRS), de même que l'encouragement des mesures de maintien de la paix (SO), les intérêts et les conventions de la communauté des Etats (CRS), l'harmonisation avec d'autres Etats et une intégration dans une stratégie européenne (UVS, FGBe).

#### **13.5. Critères démographiques**

Pour de nombreux organismes consultés, notamment pour CAR, CSIAP, FR; PRD, BE; ZG, SZ, OW, BL, AOZh, CARJ, l'évolution démographique est un facteur important. Les principaux critères sont la diminution de l'ensemble de la population (ECO), la proportion d'étrangers (SH) et la composition ethnique (LU, SG, BL). CAR propose de fixer l'évolution souhaitée pour l'ensemble de la population et de déterminer sur cette base des secteurs politiques. Quelques cantons tiennent compte, pour le calcul d'un solde, des modifications de la population étrangère dans un calcul global. Ainsi, les entrées, changements de statut et naissances sont mis en regard des départs, naturalisations et décès (notamment JU, VS, AR, BL, GR, BS, NW, UR, ainsi que ACPCE, UDC).

### **13.6. Autres façons de procéder**

Quelques organes consultés proposent une autre façon de procéder. Il faudrait d'abord insérer cet aspect dans une politique démographique, ensuite on pourrait fixer un solde (VD). UFF ainsi que CAS et AKB pourraient accepter un solde qui serait déterminé en tenant compte de la population. Ce n'est que dans ces conditions que de nouveaux membres de la société seraient acceptés. L'EPER propose également de mettre d'abord en oeuvre un processus de politique sociale qui permettrait de répondre à des questions fondamentales relatives à la politique en matière de migrations et dont on pourrait déduire des objectifs en matière de politique démographique.

Les deux organisations économiques UCAPS et USCI soulignent ici encore une fois que les critères devraient être de nature qualitative et non quantitative. Un excédent dans le domaine de l'asile ne devrait pas être compensé dans le domaine de la politique des étrangers.

### **13.7. Récapitulation**

Parmi les organes consultés qui ont répondu à cette question, presque tous citent un mélange de divers critères, les mots-clés étant en l'occurrence la situation politique dans le pays d'origine, les besoins économiques, les capacités d'intégration, la solidarité de la population, les capacités d'accueil, les engagements internationaux et l'évolution démographique de la Suisse.

**Question 14: Estimez-vous que la Confédération devrait davantage encourager l'intégration des étrangers vivant en Suisse? Quelles mesures concrètes vous sembleraient appropriées?**

A l'exception des DS, tous les organes consultés approuvent l'encouragement de l'intégration et sont favorables à des mesures appropriées.

Pour justifier sa réponse, l'USS cite les coûts sociaux, le risque de conflits sociaux incontrôlés et de politiques policières répressives auxquelles on peut répondre par une politique d'intégration offensive. Pour échapper à une attitude défensive caractérisée par la crainte d'une surpopulation étrangère et en fin de compte stérile, il faut travailler à une politique active en matière de migrations, qui soit positive et fondée sur l'intégration.

Toutefois des différences apparaissent en ce qui concerne la mesure dans laquelle la Confédération devrait étendre ses tâches, les catégories concernées par une politique d'intégration et les mesures concrètes qui pourraient contribuer à une meilleure intégration.

#### **14.1. Rôle de la Confédération**

De grandes divergences apparaissent dans l'image que certains se font du rôle de la Confédération. Au premier plan, on voit un appui financier (TG), le travail d'intégration s'effectuant dans les communes, le cas échéant dans le canton. La Confédération peut assumer des subventions et libérer des moyens (CSC, FEPS, MODS, UVS, AdCS). La Confédération peut coordonner les activités dans ce domaine et émettre des suggestions relatives à l'aménagement des mesures (TG). Alors que le canton de NE parle d'une façon générale d'un appui de la Confédération, le TI ne peut par contre s'imaginer qu'un encouragement sous l'égide de la Confédération.

Au niveau fédéral, trois organes proposent de mettre des moyens à la disposition de la CFE ( UCAPS, USCI, BHIV). La création d'un service fédéral

spécial (PDC) ou d'un office fédéral des migrations doit être examinée ( CAR). La Confédération doit également assumer un travail d'information de l'opinion publique dans le domaine de l'intégration (PDC).

Sur les plans politiques et législatifs, on propose d'étudier l'élaboration d'une convention sur les migrations, au sein de laquelle toutes les forces sociales importantes seraient représentées (PSS). La LSEE doit être révisée (AdCS) et il faut y ajouter un article sur l'intégration (FEPS). La CSIAP demande une transposition rapide et judicieuse en mesures et programmes concrets des nouvelles dispositions prévues dans la LSEE relatives à la politique d'intégration.

Trois organes suggèrent de faire élaborer un rapport complémentaire portant sur l'intégration (PES, RR, CFR).

## 14.2. Restrictions

Même si tous les organes consultés se déclarent favorables au principe d'une politique d'intégration, des restrictions sont toutefois exprimées surtout par les cantons de Suisse alémanique. Les mesures d'intégration ne devraient être proposées qu'aux étrangers en long séjour en Suisse, thèse que défendent AG, BL, GR, BE, SO, BS, NW, UR, JU, VS, le PDC, le PRD, l'UDC, l'ACPCE. Le canton de BE fait une distinction entre les mesures destinées aux requérants d'asile et celles s'adressant aux étrangers. Les structures sont moins accessibles à ces derniers, ce qui entraîne des difficultés d'intégration notamment pour les jeunes qui entrent en Suisse peu avant d'avoir atteint la limite d'âge leur permettant de suivre leur famille.

Quelques cantons alémaniques, mais aussi le VS et l'ACPCE, aimeraient en outre limiter les mesures aux étrangers qui font preuve de volonté d'intégration. Ce n'est certes, en général, guère un problème pour les étrangers qui viennent d'Europe; mais cette disponibilité diminue lorsqu'on prend en compte des migrants d'origine extra-européenne, (ainsi que le relèvent notamment BE, TG). Un nombre croissant de cette catégorie ne souhaite pas s'intégrer, ce qui se remarque surtout à leur mode de vie (BL, en

substance UDC). La ville n'est pas non plus en mesure d'offrir des solutions à ces personnes (FGBe). Un retour des étrangers qui ne veulent pas s'intégrer doit aussi être envisagé (GL).

Les tâches d'intégration que l'on attend des étrangers ne sont mentionnées que dans trois réponses. Le PRD évoque l'obligation pour l'étranger de s'intégrer. L'USAM critique un objectif double: celui de l'assimilation des étrangers et celui du maintien simultané des caractères qui leur sont spécifiques. Cette dualité a engendré des réactions d'opposition dans la population suisse, raison pour laquelle il faut trouver un consensus s'agissant des efforts que les étrangers sont appelés à fournir. La CSIAP formule une considération semblable vue dans une autre optique: la société d'accueil devrait formuler les attentes et les exigences posées aux nouveaux immigrants et les faire valoir.

### **14.3. Mesures d'intégration**

#### **14.3.1. Naturalisation et participation politique**

Sur le plan politique, les propositions se concentrent surtout sur la naturalisation et les droits civiques.

Comme mesures relatives à la naturalisation, on cite:

- procédure de naturalisation facilitée/simplifiée (OW, SG, AR, AH , SH, ZG, AI, GE,ZG, AI, ECO , UFF , PSS, FEPS, SKAF, CRS, AOZh , CARJ)
- rediscuter de la naturalisation facilitée (SZ, CSIAP, UVS, FGBe , AOZh)
- naturalisation facilitée pour la deuxième génération (PDC, PSS, SO, LSFC)
- naturalisation facilitée pour les personnes intégrées (ZH)
- procédure d'asile uniformisée (ZG, GE)
- pas de double nationalité (AI)
- développer la double nationalité (RR, LSFC)
- droit à la naturalisation après 7 ou 8 ans (MODS, LFSC, CAR)
- nationalité acquise automatiquement pour les jeunes nés en Suisse (ECO)
- suppression du montant à payer pour obtenir la naturalisation (PES)

- adapter la pratique de la naturalisation aux différents degrés d'intégration (PRD).

De même, en ce qui concerne la question de la participation politique, de nombreux organes consultés se sont exprimés, mais seulement très peu de cantons. Quelques-uns évoquent généralement les droits politiques des étrangers (OW, AR, LU, NE) ou une participation à l'Etat et à la société (BE, SO, UVS). Le droit de vote et l'éligibilité au niveau communal et/ou cantonal est avancé pour certains groupes d'étrangers ou est reconnu digne d'être mentionné par PSS, PDC, PRD, FEPS, EPER, MODS, CAR, CAS, AOZh, SKAF. Le canton d'AR est favorable à un droit de participation au niveau de la politique communale, tel qu'il est prévu dans la nouvelle constitution de ce canton. Le PRD souhaite qu'un tel droit soit expressément limité aux personnes ayant un permis d'établissement, le canton de ZH, à celles qui sont intégrées.

#### **14.3.2. Formation et perfectionnement, marché du travail**

Un deuxième groupe de thèmes importants est celui de l'école, de la formation et du perfectionnement. Des mesures générales au niveau professionnel et scolaire sont mentionnées par SZ, BE, SO, CSIAP, UVS. La promotion du travail et de la formation est mentionnée par les cantons OW, SG, AR, AI, SH, LU. Concrètement, AR propose une offre de modèles scolaires perfectionnés au niveau de l'école publique et AR, AI demandent une meilleure information des parents. On suggère également une scolarisation rapide des enfants étrangers (VD, NE, ECO, CDCF). En outre, l'insertion professionnelle des jeunes étrangers doit être facilitée (NE).

Le cours de langues sont considérés comme un important moyen d'intégration (FSE, NE, MODS , PDC, SKAF, AOZh, ZG, CRS), qui peuvent être rendus obligatoires pour les nouveaux arrivants (KAZh). Un canton propose la possibilité d'un financement partiel de cours de langue maternelle pour les personnes à protéger en âge scolaire (ZG).

L'intégration passe par l'insertion de l'étranger sur le marché du travail (NE). Un séjour assuré pourrait contribuer à améliorer sa position (LU). Toute

personne devrait recevoir, après six mois de séjour, un permis de travail (LFSC, CAR). L'employeur qui engage des étrangers devrait fournir des contributions en vue de l'intégration (ECO). Les étrangers devraient avoir accès aux services fédéraux (VD) et, en outre, ne pas être soumis à des restrictions concernant les emplois et le canton (LU, PSS). Afin de créer un marché du travail uniforme, les statuts de séjour devraient être réduits (GE).

#### **14.3.3. Intégration sociale**

Quelques organes consultés se sont exprimés sur la situation familiale et sociale des étrangers. La FSE propose, en matière de politique des étrangers, des autorisations qui comporteraient le regroupement familial et la libre circulation à l'intérieur de la Suisse. Trois partis sont favorables au regroupement familial en cas de séjour autorisé (PDC, PSS, UFF). CAR et LSFC souhaitent un regroupement familial temporaire ou permanent après six mois, indépendamment du statut. Pour le canton de GL, il faut envisager une politique du marché du travail plus favorable aux familles, pour les étrangers qualifiés en premier lieu.

Des propositions sont également faites concernant l'intégration des femmes. Une attention particulière devrait être accordée à la formation générale et professionnelle des jeunes filles et des femmes étrangères ( FEPS, CRS, KGB, TG, CSIAP). L'AGFr relève le problème particulier des femmes étrangères: les mesures d'intégration ne doivent pas se limiter aux femmes exerçant une activité lucrative, une aide doit être proposée aux femmes dépendant de l'assistance sociale. On demande en l'occurrence une enquête sur les causes et le contexte du chômage des étrangères.

L'intégration sociale se réfère à de très nombreux niveaux, notamment:

- prévention de la santé (NE)
- bien-être physique et moral (CRS)
- possibilités d'assimiler les circonstances de son propre départ du pays d'origine (CRS)
- construction d'un réseau social stable (CRS)

- relations avec sa propre ethnie de même qu'avec la population autochtone (CRS)
- prévention de ghettos en matière de logement et de travail (GE, CRS)
- encouragement de projets visant à l'autonomie (UFF, USRE, FEPS)
- participation active des émigrés à l'énoncé et au développement de mesures d'intégration (PSS).

La capacité de rentrer au pays compte également: les efforts d'intégration doivent s'orienter vers l'extérieur, ce qui implique la capacité de retour (MODS). Des programmes spécifiques doivent être proposés selon les besoins (PDC, CRS).

#### **14.3.4. Tâches sociales**

Il n'existe pas que des tâches d'ordre politique, mais aussi de caractère social. Les organes consultés mentionnent notamment:

- une analyse active de l'aptitude de la Suisse à accueillir des étrangers (AGFr)
- la création d'un climat de tolérance (NE)
- une politique de lutte contre la discrimination (UFF, PSS)
- l'encouragement d'échanges culturels (KAZh)
- des réunions, manifestations et formations interculturelles dans toute la Suisse (TG, GE)
- des mesures contre les débordements xénophobes et racistes (OW)
- des mesures d'accompagnement en matière de politique intérieure ainsi que la lutte contre le chômage (CAR, CRS)
- des mesures de politique sociale pour les milieux les plus défavorisés de la population afin qu'ils ne prennent pas les étrangers comme boucs émissaires (CAR)
- une politique active d'information par les autorités, une modification de l'image dans les médias (PSS, SKAF, CAS, AKB, RR)
- informations à l'intention des étrangers sur le système politique, économique et social de la Suisse (SKAF, CRS, KAZh).

#### **14.4. Récapitulation**

Un encouragement accru de l'intégration est demandé par tous les participants, sauf par les DS. Selon quelques cantons et CSC, FEPS, MODS, notamment, les tâches principales de la Confédération consistent surtout à soutenir financièrement et à coordonner les mesures d'intégration cantonales et communales. Les tâches d'intégration à proprement parler doivent continuer à incomber aux cantons et aux communes. Des réserves concernant l'encouragement de l'intégration sont surtout exprimées par les cantons de Suisse alémanique. Les mesures d'intégration doivent se concentrer sur les étrangers qui vivent durablement en Suisse et, certains le précisent, qui ont la volonté et la capacité de s'intégrer. Les mesures concrètes se rapportent à la naturalisation facilitée, à la participation politique, à la formation et au perfectionnement, à l'intégration sur le marché du travail et à l'intégration sociale.

**Question 15: Etes-vous pour la poursuite de la politique des étrangers, de la politique de l'asile et de la politique internationale à l'égard des réfugiés menées jusqu'ici ou pour une politique globale en matière de migrations?**

#### **15.1. Pour une politique en matière de migrations**

La majorité des cantons, des organisations cantonales et des représentations communales sont favorables à l'élaboration d'une politique en matière de migrations, la détermination semblant être également dans une large mesure une notion-clé pour les cantons. Comme motif justifiant une politique en matière de migrations, quelques cantons indiquent que la politique visant à une stabilisation du nombre des étrangers a échoué jusqu'à présent faute d'une politique coordonnée d'admission (BE, GR, TG, BL, BS, AR, NW, JU,

VS, mais aussi ACPCE et CDCF). La cause est surtout imputable aux admissions hors contingent. Tandis que le nombre croissant de candidats contribue à une surcharge de la procédure d'asile, la politique internationale des réfugiés manque, par contre, de vue d'ensemble (BE, SO). Les instruments existant sont dépassés (SZ, SO), il est urgent de prendre une série de mesures (UR). La population ne peut admettre ni une politique des étrangers appliquée sur plusieurs fronts, ni une loi sur l'asile en modifications permanentes (UVS, FGBe).

Pour quelques cantons, l'objectif prioritaire est d'arriver à ne plus avoir de nouvelle immigration. Celle-ci ne doit plus être déterminée seulement par l'économie (BE, GR, TG, BL, BS, SO, ACPCE). Il faut tenir compte des intérêts de l'ensemble de la société. Il faudrait prendre des mesures contre les abus dans le domaine des étrangers (par ex. au sujet des mariages blancs ou du chômage) et dans celui de l'asile (NW, GR, BL, ZH).

Deux partis politiques proposent aussi cet objectif: pour le PRD, la politique en matière de migrations doit créer les bases permettant d'endiguer efficacement l'immigration incontrôlée ou incontrôlable. L'UDC estime que la politique menée jusqu'à présent a conduit à un échec, car elle n'a pas permis d'empêcher une augmentation de la population étrangère résidente.

Les DS sont partisans d'une politique en matière de migrations, car la politique actuelle n'a pas donné satisfaction.

Quelques cantons et le PDC mettent l'accent sur d'autres points: il faut accorder autant d'attention au respect des conventions internationales (TG, ZG) qu'à l'impact social et aux propres intérêts pertinents. Le canton de SO, par exemple, estime qu'avant une collaboration internationale, il faut mettre en place les structures nécessaires au niveau fédéral et cantonal. Les étapes suivantes devraient être soumises à une vaste discussion et acceptées par le peuple (SZ, LU, OW, AR, mais aussi GE).

La politique en matière de migrations devrait être élaborée dans le cadre d'une coopération internationale (NE) et tenir compte des efforts des pays voisins (BE).

Le PDC exige une politique en matière de migrations qui soit caractérisée notamment par la responsabilité éthique de l'Etat, qui accorde une attention

particulière à l'intégration, qui contribue à combattre les causes de départ et qui puisse être discutée dans le calme.

Les Eglises, les œuvres d'entraide et les organisations d'aide aux réfugiés sont également favorables à une politique en matière de migrations, tout en s'attachant, pour la plupart, aux aspects humanitaires et universels.

L'EPER justifie son choix en relevant qu'un contingentement n'a jamais pu s'imposer, qu'une politique par voie d'ordonnance est insuffisante, que les objectifs sont diffus et que la politique d'asile ne doit pas être cloisonnée. Une politique en matière de migrations doit fixer les grands principes, les détails étant arrêtés séparément dans les divers domaines politiques. La CRS est favorable à une politique en matière de migrations qui se fonde sur des considérations humanitaires et combatte la désolidarisation. De plus, une telle politique devrait tenir compte d'un véritable "burden sharing" (partage du fardeau), en accord avec le HCR. CAR met au premier plan une politique préventive en matière de migrations, qui s'efforce d'atténuer le problème des migrations en empêchant les conflits armés et les violations des droits de l'homme ainsi qu'en améliorant les conditions de vie dans les pays d'où la population cherche à partir. De plus, CAR est favorable à la libre circulation des personnes dans l'UE, à l'admission d'autres étrangers pour des raisons humanitaires, à un octroi plus généreux de l'asile, à l'adhésion à l'ONU, à des mesures en faveur de la paix, à l'interdiction des exportations d'armes, à des mesures de désendettement, à une aide économique aux pays qui respectent les droits de l'homme et à une aide au retour.

Le PES demande également une politique en matière de migrations qui formule des critères et des objectifs humanitaires, écologiques, économiques et relatifs à la politique du développement, et qui prévoie des mesures d'intégration.

AGFr soutient une politique en matière de migrations uniquement à la condition qu'elle tienne compte de la situation des femmes et des enfants. De plus, une politique solidaire en matière de migrations doit avoir pour objectif de préserver les bases écologiques et économiques de tous les pays.

Le canton de GE part d'un autre point de vue. Le système actuel s'est heurté à ses limites et a contribué à créer un climat d'intolérance en raison de son inadaptation à la réalité. Canaliser les flux migratoires implique une politique

des étrangers plus restrictive et une politique d'asile revêtant un caractère d'exception. Il faut accepter une migration économique venant des pays pauvres, c'est pourquoi il faut accorder des autorisations de travail temporaires également à des personnes qui ne viennent pas des pays traditionnels d'immigration.

## 15.2. Contre une politique en matière de migrations

S'agissant des exigences et des tâches, le PSS relève des différences fondamentales entre la politique de l'asile et celle des étrangers. C'est pourquoi il demande une politique et une pratique raisonnables en matière d'étrangers et d'asile, la poursuite du développement juridique, la simplification de procédures et procédés bureaucratiques coûteux et superflus, l'élimination de mesures discriminatoires et contraires aux droits de l'homme dans le droit des étrangers, des mesures d'intégration ainsi que des efforts accrus dans le domaine de la politique étrangère. Une politique en matière de migrations devrait servir à réduire les disparités sociales, politiques et économiques et à protéger la dignité de l'homme. La CFE parle d'une politique globale qui s'attachera, non pas à un mélange, mais à une meilleure coordination.

Une politique en matière de migrations ne trouve pas grâce aux yeux des organisations économiques et des associations professionnelles suivantes: USS, BHIV, UCAPS, USCI, USAM.

L'USS se fonde sur des principes humanitaires. Il faut séparer, sur le plan du contenu et de la législation, les politiques d'asile et des étrangers, car sinon les plus faibles des migrants seront pris entre le marteau et l'enclume des soldes migratoires.

L'UCAPS, l'USCI et BHIV ne peuvent en revanche se déclarer favorables à une vaste politique en matière de migrations qui couvre réellement tous les objectifs d'une telle politique, tels que l'abus de l'asile et l'immigration clandestine. L'USAM craint au contraire une perte du contrôle de l'immigration.

Pour la FSE également, une séparation des différents domaines reste indispensable et dans le cadre de la légalité propre, il faut tendre à un but suprême qui dépend de l'acceptation au sein de la population. La FSE estime qu'une politique en matière de migrations doit en priorité répondre aux besoins du marché du travail.

### **15.3. Loi sur les migrations**

Quelques organes consultés évoquent les étapes suivantes et discutent à cet égard de l'élaboration d'une loi sur les migrations.

Le rapport ne devrait pas rester la seule base (UVS). De l'avis de SZ, de même que de la CSIAP, il ne faut pas élaborer de nouveaux rapports d'experts, mais indiquer dans un rapport à l'intention du Parlement avec quels objectifs et par quelles étapes le Conseil fédéral entend développer la politique en matière de migrations. Simultanément, il faudrait mettre en oeuvre un vaste projet de politique sociale, servant à élaborer et à réaliser, en collaboration avec les principaux groupes d'intérêts sociaux, les étapes de mise en pratique: "Les années passées ont montré qu'une politique suisse en matière de migrations ne peut résulter de petits travaux législatifs. Cette politique nécessite des impulsions et des efforts particuliers."

Le canton de SH est favorable à l'institution de groupes de travail compétents pour l'élaboration de vastes réglementations, l'OSAR souhaite la constitution d'un groupe d'experts interdisciplinaire.

Peu d'organes consultés exposent des arguments pour ou contre l'élaboration d'une loi sur les migrations. Le canton d'AI s'interroge sur l'opportunité d'une convention sur les migrations. Un domaine aussi important devrait faire l'objet d'une disposition constitutionnelle (AR).

D'autres organes consultés, en revanche, se déclarent favorables à l'élaboration d'urgence d'un projet de loi sur les migrations (UVS). Celle-ci ne peut revêtir que la forme d'une loi-cadre (PRD), la compétence de la Confédération étant suffisante d'un point de vue constitutionnel.

Afin d'atteindre une cohérence et de ne pas opter pour des orientations isolées, les travaux portant sur la révision de la loi sur l'asile et de la LSEE doivent être suspendus (PES).

#### **15.4. Récapitulation**

Les cantons, les partis politiques, à l'exception du PSS, les organismes communaux, les Eglises, les organisations d'aide aux réfugiés et les œuvres d'entraide sont en majorité favorables à une politique en matière de migrations. Mais ils fondent celle-ci sur des objectifs extrêmement différents: pour les uns, il s'agit de juguler toute nouvelle augmentation des migrations, pour d'autres, il convient surtout de donner une orientation humanitaire, universelle et touchant à la politique du développement. Les mêmes positions se retrouvent chez ceux qui se prononcent contre une politique en matière de migrations: le PSS est pour une séparation du contenu et de la législation. Pour l'USS, une politique en matière de migrations pourrait avoir des effets néfastes pour les groupes de migrants déjà défavorisés. Les organisations économiques craignent par contre une perte du contrôle de l'immigration.

**Question 16: Pour les partisans d'une politique en matière de migrations, préconisez-vous une action isolée de la Suisse ou une plus grande collaboration internationale?**

#### **16.1. Résultats de la consultation**

Tous les organes consultés approuvent dans son principe une collaboration internationale. Celle-ci est nécessaire parce que tous sont touchés par les mêmes problèmes, qui ne peuvent être résolus seuls (VD, GR, SO, BE, ZG, CDCF). Des stratégies exclusivement nationales ne peuvent donner de

résultats satisfaisants (PRD). Une collaboration doit permettre de lutter contre un isolement menaçant (CSIAP).

Quelques organes consultés imaginent toutefois que la Suisse peut jouer un certain rôle de pionnier (AOZh, UVS, FGBe, EPER, AR). Quelques travaux préparatoires, qui poseraient des jalons pour une conception concernant l'ensemble de l'Europe, peuvent être réalisés (AR). Une nouvelle politique moderne en matière de migrations pourrait aussi donner des impulsions positives aux pays européens voisins (UVS, FGBe).

D'autres lient une collaboration internationale à certaines conditions. Un groupe craint surtout une augmentation des migrants. ECO n'est favorable à une collaboration que si le solde migratoire ne s'accroît pas. En cas de conception européenne de l'immigration, la proportion déjà forte d'étrangers en Suisse devrait être prise en considération et une réglementation spéciale devrait être accordée à notre pays (ACPCE, GR, AR). En outre, des travaux préliminaires devraient avoir lieu dans tous les cas (AR) et, éventuellement, être menés à bien par notre pays seul (GL). La Suisse devrait dans tous les cas préserver sa souveraineté et donc sa liberté d'action (USAM, TI).

Un autre groupe craint par contre qu'en cas de collaboration, une restriction des politiques menées jusqu'à présent se fasse au détriment des migrants. Il ne faut pas de nouvelle politique de défense comme les accords de Dublin/Schengen (MODS). La coopération ne doit pas viser une politique de refoulement et de limitation, mais la réduction des différences de richesse (PES). Ces organes plaident pour une voie propre à la Suisse, mais ils ne la jugent opportune que pour des raisons essentiellement humanitaires. Comme aucune politique des étrangers n'est encore envisagée en Europe, la Suisse doit pouvoir résoudre ses problèmes seule (CSIAP). L'UFF demande que les travaux soient étendus à une collaboration avec les pays d'origine et d'accueil et avec les ONG.

Les organes consultés mentionnent notamment les démarches suivantes :

- examen de l'adhésion à des accords internationaux, par ex. Schengen (PRD)
- rapprochement/adhésion aux accords de Dublin (GR, BL, VS, ACPCE)

- "carrier sanctions" (sanctions imposées aux transporteurs aériens) au niveau international (VS)
- renvoi systématique des requérants d'asile déboutés (BL)
- analyse, et le cas échéant, modification de conventions et d'accords internationaux (ACPCE, GR, UDC)
- encouragement commun de mesures favorisant le maintien de la paix et d'une politique des droits de l'homme (SKAF)
- coordination internationale dans le cadre d'une adhésion à l'ONU et à l'UE (USS).

## **16.2. Récapitulation**

Tous les participants sont favorables à une coopération internationale. Tous les pays sont touchés par les mêmes problèmes. La discussion polarisée sur les accords européens (par ex. Schengen), montre toutefois que les conceptions sur une coopération internationale divergent. Quelques organes consultés imaginent que la Suisse peut jouer un rôle de pionnier dans le développement d'une conception, indépendamment des mesures concrètes en vue d'une collaboration internationale.

**Question 17: Comment jugez-vous globalement le rapport sur une politique suisse en matière de migrations (structure, exhaustivité, profondeur, réalisme, impact)?**

**17.1. Evaluation générale**

Remarques positives:

Le rapport est

- bon (GL, CSC, CDIP)
- en général positif (JU, NE, FR)
- complet (OW, GE)
- structuré, systématique (OW, LU, AR, SO)
- bien documenté (BL, BE, AI, ACPCE, CDCF)
- compréhensible (SO, GE)
- donne une bonne vue d'ensemble (USCI, UCAPS, USAM)
- constitue une bonne base pour la poursuite de la discussion, donne une bonne impulsion (OW, SZ, AG, SG, SH, GL, AI, LU, SO, BS, NW, BE, UR, FSE, CSIAP, ACPCE, CAR, AOZh, JU, VD, FR, PSS, UVS, FGBe, AdCS).

En outre

- il ne cache rien et n'enjolive pas la situation (BL, SO, LU, NW, ACPCE, VS)
- il fournit une bonne base d'interprétation (ECO)
- évite le simplisme (VD).

S'agissant de secteurs partiels du rapport, les organes consultés estiment

- que l'ensemble du problème est exposé (GR, SH, BE, SO, ZG)
- qu'il contient une partie d'analyse qualitativement bonne (USRE, CRS, MODS, RR, PES).

Quant au contenu

- le rapport prend sur le fond une orientation qui est meilleure que le statu quo (USS)
- il correspond sur le fond à la position de l'organe consulté (PDC)
- on est dans une large mesure d'accord avec l'auteur (PRD).

Remarques négatives:

Quelques organes consultés ont émis les critiques générales suivantes sur le rapport:

- il est superficiel (LSFC, VD)
- il n'est pas innovateur (CDIP)
- il ne fournit pas un véritable bilan (USS)
- il ne répond aux questions importantes que de façon insuffisante (FSE)
- il n'apporte pas de nouvelles connaissances (GR, BE, VS)
- il contient beaucoup d'affirmations banales (BL, ACPCE)
- il faut se demander si un rapport sur les migrations est utile à la poursuite de la discussion (USRE, CRS).

Sur le plan normatif, deux organes consultés critiquent en particulier ce qui suit:

- le rapport fournit trop peu d'éléments pour une action constructive à l'avenir (MODS)
- le rapport se limite trop à une analyse descriptive, sans formuler d'abord les objectifs d'une politique en matière de migrations dans les conditions dominant aujourd'hui dans le monde, et sans sonder le niveau constructif (PES).

En outre

- le rapport dans son ensemble donne une image trop mécanique (CSIAP)
- il ne ressort pas clairement qu'il s'agit d'êtres humains et non de statistiques (PDC)
- des considérations sociales et morales font défaut (USRE, CRS)
- il est trop peu tenu compte de la dynamique sociale (CSIAP)

- ce sont surtout les aspects économiques qui l'emportent, l'important aspect humain est ignoré (SKAF).

S'agissant des mesures en général, les critiques suivantes notamment sont émises:

- une description des mesures concrètes fait défaut (SG, USCI, UCAPS, BHIV, UDC)
- le rapport ne contient pas de perspectives ni de possibilités de réalisation (BL, SO, AI, AR, GR, BS, GL, BE, UR, USRE, CRS, ACPCE, CAR, PRD, PSS)
- il existe un clivage qualitatif entre l'analyse et les mesures (USRE, CRS)
- les mesures exposées dans le rapport essaient d'arrêter les vagues migratoires plutôt que de les canaliser (GE)
- on n'expose pas avec assez de clarté une loi sur les migrations ou d'autres projets de loi (AGFr).

S'agissant de l'intégration dans les travaux actuels, les lacunes suivantes sont relevées:

- Il n'est pas fait référence aux connaissances scientifiques (LSCF, FEPS, USRE, AOZh, UFF)
- il n'est pas tenu compte de rapports élaborés jusqu'à présent (TG, BL, GR, AR, BE, ACPCE, VS, UDC)
- le rapport sur les stratégies laisse les options à l'arrière-plan (USRE, CRS, EPER)
- sur le plan de l'acuité analytique et de la concrétisation, le rapport sur les stratégies passe avant le rapport (CSIAP, CAS, AKB).

## **17.2. Critiques portant sur les chapitres**

Les différents chapitres font également l'objet de critiques:

Concernant la situation économique, quatre organes consultés remarquent que cette partie

- n'est compréhensible que pour ceux qui croient encore à la libre économie de marché (CAS, AKB)
- n'est que partiellement compréhensible, notamment s'agissant des stratégies fondamentales et de l'évolution économique (UVS, FGBe)

S'agissant des modèles d'une future politique, les organes consultés estiment

- que l'introduction aux modèles et aux objectifs est trop peu analytique (BL)
- qu'il est de toute façon trop tôt pour parler de modèles (EPER)
- que l'évaluation des options est schématique et trop généralisatrice (ECO)
- qu'il aurait été utile d'avoir plus d'explications sur le modèle souhaité par l'auteur (RR).

Sur la politique d'asile, on déplore les lacunes suivantes:

- l'accent est mis sur les réfugiés bien que ceux-ci ne constituent qu'une petite partie des migrants (USRE, CRS, CAR)
- aucune indication n'est fournie sur ce qu'il advient des réfugiés reconnus (CAR).

Concernant la politique des étrangers et celle relative au marché du travail, on constate

- que l'on n'accorde pas assez de place aux informations concernant le marché du travail (BL)
- que l'on ne parle pas assez des contributions fournies à l'économie par les étrangers (USAM).

S'agissant de ces deux domaines politiques, on relève

- que l'on ne parle pas de tous les étrangers (LU)
- que l'on n'indique pas ce que l'on devrait faire à l'avenir des étrangers indésirables (TG).

Dans le domaine de la politique internationale des réfugiés, on note

- que l'on ne mentionne pas le "brain drain" (exode des cerveaux) (MODS)
- que l'on n'indique pas de mesures concrètes pour lutter contre les causes de fuite (USRE, CRS)

- que l'on a négligé diverses possibilités de lutter contre les causes (par ex. planning familial) (ECO).

Au sujet de la politique étrangère, des organes consultés indiquent

- que l'on mentionne des facteurs de politique étrangère dans l'analyse, mais qu'on les omet dans les conséquences (USRE, CRS)
- que l'on ne s'étend pas sur les défis de politique extérieure et que les problèmes sont réduits au manque de coordination entre les offices (PSS)
- que l'on ne fait pas suffisamment le lien avec d'autres domaines politiques importants, par exemple la politique économique extérieure, etc. (OSEO).

Des organes consultés ont déploré que certains sujets n'aient pas été traités, notamment:

- problèmes concernant spécifiquement les femmes (EPER, KGB, PES)
- aspects financiers (UR)
- aspects écologiques (ECO)
- problèmes d'intégration (PDC, PES)
- avantages culturels de l'intégration des étrangers (GE)
- état des négociations bilatérales (USS).

Quelques autres critiques ont en outre été émises:

- absence de calendrier (BE)
- pas d'indication des sources (BL, GR, FEPS, USRE, CRS, PDC)
- langage technocratique (FEPS, USRE)
- usage exclusif du masculin (FEPS, USRE, KGB).

D'une façon générale, le canton de Berne déplore que le rapport n'ait pas saisi l'occasion de montrer que des positions extrêmes ne permettent pas de faire une politique à moyen ou long terme.

Le PSS repousse en outre le questionnaire, trouvant qu'il est amplement suggestif et met trop l'accent sur l'évolution démographique.

### **17.3. Récapitulation**

Parmi les avis positifs, on relève que le rapport est compréhensif et bien structuré, qu'il constitue une bonne base et donne des impulsions pour la poursuite des discussions. On note que la partie analytique est bien faite et que l'auteur est parvenu à exposer les problèmes fondamentaux sans enjoliver la situation. Deux partis politiques, le PDC et le PRD, partagent les idées exposées et même pour l'USS, le rapport prend une orientation qui est meilleure que le statu quo. De nombreux organes consultés déplorent l'absence de description de mesures concrètes, de perspectives et de possibilités de réalisation. On regrette aussi que des rapports élaborés jusqu'à présent n'aient pas été pris en considération.

**Question 18:** Comment évaluez-vous la situation sur les plans social, économique et politique en ce qui concerne la poursuite de la discussion sur la politique des étrangers, la politique de l'asile et la politique internationale à l'égard des réfugiés, voire la politique en matière de migrations? Quelles sont les mesures à prendre en vue de coordonner les efforts entrepris dans le domaine de la migration et d'éviter les chevauchements?

### **18.1. Evaluation de la situation**

Des différences apparaissent dans l'évaluation du climat ou de la situation faite par les organes consultés:

Peu d'organismes donnent une évaluation purement négative. Ils qualifient la situation de défavorable, voire d'explosive (USCI, UCAPS) ou de mauvaise (ZG). De l'avis du PES, le mauvais climat est dû à la réglementation

linguistique et à la politique de l'ODR ou est aggravé par ces mêmes facteurs, les mesures de contrainte jouant aussi un rôle.

Peu d'organes consultés s'expriment de façon purement positive: pour le canton de ZG, la situation est détendue et fournit la chance de réviser la politique de façon approfondie. L'AdCS est aussi de cet avis mais craint que l'initiative lancée n'entraîne une modification.

La plupart des organes consultés qui s'expriment sur cette question considèrent la situation avec un certain scepticisme.

Le canton de BS constate que la Suisse continue à être ouverte au monde et que la population fait preuve d'une forte capacité d'intégration. Mais il relève qu'un afflux croissant d'étrangers ainsi qu'un traitement apparemment préférentiel des étrangers dans le domaine de l'assistance sociale engendre une attitude de rejet accrue. D'autres organes considèrent la situation comme hétérogène (UFF), polarisée (SO), sensible (AR), tendue (TG) ou difficile (OW, ACPCE, SKAF). Certains estiment que la population n'est pas satisfaite (GR, BL, SG, SZ, NW, UR, ACPCE) ou que la faculté d'accepter a diminué (GL). Le canton de TG pense que cette situation est due aux conditions économiques et à une inquiétude générale qui découle d'un changement des valeurs. De ce fait, l'étranger sert souvent de bouc émissaire. Deux organes consultés mentionnent le rôle des médias qui montent en épingle chaque délit (GL), ce qui engendre des campagnes de haine. C'est aussi la cause de la diminution de la faculté d'accepter. La situation est aggravée par la désinformation ou le manque d'information (SKAF).

## **18.2. Chevauchements**

On relève des chevauchements sur les points suivants:

- les négociations bilatérales (ZG, UR)
- la coopération au développement (ZG, UR)
- Schengen (ZG)

- un besoin de coordination avec d'autres pays d'accueil occidentaux (UVS, FGBe)
- NFP 39 (EPER)
- les prises de position de Caritas (EPER)
- les efforts entrepris au sujet de la nationalité et de la naturalisation facilitée (SKAF)
- une discussion sur la ratification de la convention des droits de l'enfant (SKAF).

### **18.3. Récapitulation**

De nombreux organes consultés ne se sont pas du tout exprimés quant à l'évaluation de la situation. La plupart de ceux qui répondent à cette question font preuve d'un certain scepticisme. Ce sont surtout les cantons alémaniques qui estiment que la population n'est pas satisfaite et que la situation est de ce fait difficile. On relève le rôle des médias dans la formation de l'opinion publique.