

Schweizerisches FORUM für Migrations- und Bevölkerungsstudien
FORUM suisse pour l'étude des migrations et de la population
FORUM svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione
Swiss FORUM for Migration and Population Studies

FORUM

N° 8 | 2013

Migration et intégration: focus sur la Suisse Romande
Migration und Integration: Fokus auf die Romandie
Migrazione e integrazione: focus sulla Svizzera romanda
Migration and Integration: focus on the French-speaking Switzerland



Migrationspolitik in einem föderalen Staat
Agir in faveur de l'intégration des migrants en Suisse romande
Promotion de la santé adaptée aux besoins de la population
issue de la migration
Primo information et protection contre les discriminations
dans le canton de Vaud
Integratio-Tempo: un instrument pour une pratique
administrative réflexive
Intégration dans le canton de Berne
Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz
Medienkonsum und Migrationsbevölkerung
Attitudes toward Foreigners in Switzerland
La diaspora kosovare en Suisse
The Politicisation of Immigrant Groups

Dossier
Focus sur la
Suisse romande

forum européen de coppet

Impressum

Editeur / Herausgeber

Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
Université de Neuchâtel
Fbg de l'Hôpital 106
CH-2000 Neuchâtel
Tel. +41 (0)32 718 39 20
Fax +41 (0)32 718 39 21
secretariat.sfm@unine.ch
www.migration-population.ch

Rédactrice en chef / Chefredaktorin

Rosita Fibbi

Traduction / Übersetzung

Noemi Carrel, Christelle Maire, Rosita Fibbi

Révision / Lektorat

Christelle Maire, Didier Ruedin, Noemi Carrel, Denise Efionayi-Mäder

Graphisme, concept / Grafik, Konzept

Agnès Laube / Monica Märchy, Zürich

Photos / Fotos

Tania Chytil, Massimiliano Herber, Giancarlo Moos, Hiba Aden, Sara Demir,
Mirnes Dervisevic, Marigona Isufi, Adnan Sakiri

Layout

Focus Grafik, Zürich

Commande

SFM, Fbg de l'Hôpital 106, 2000 Neuchâtel

© SFM Neuchâtel – Janvier 2013

Publié avec le soutien de / Veröffentlicht mit der Unterstützung



Dossier Focus sur la Suisse romande

Migration et integration:
focus sur la Suisse Romande
Migration und Integration:
Fokus auf die Romandie
Migrazione e integrazione:
focus sulla Svizzera romanda
Migration and Integration:
focus on the French-speaking Switzerland

Gianni D'Amato et Rosita Fibbi	5	Editorial
Gianni D'Amato und Rosita Fibbi	7	Editorial
Doris Jakubec	9	Le Forum européen de Coppet (FEC)
Dossier		
Silvia Arlettaz	11	La Suisse, terre d'émigration. La Suisse terre d'immigration? Regards sur la politique migratoire de la Suisse (1815 – années 1930)
Rosita Fibbi	19	La Suisse et ses migrations: entre optique nationale et système migratoire mondial
Philippe Wanner	30	Les migrations internationales: leurs impacts sur la croissance démographique en Suisse romande
Yves Flückiger	43	Intégration de la population étrangère sur le marché du travail
Nicole Wichmann	63	Existe-t-il une approche romande à l'intégration des étrangers?
Magaly Hanselmann	74	Genèse d'une politique publique. Intégration des étrangers et prévention du racisme: le cas vaudois
Recherches		
Nicole Wichmann	80	Migrationspolitik in einem föderalen Staat
Bülent Kaya	84	Agir en faveur de l'intégration des migrants en Suisse romande. Situation et perspectives de développement d'une approche interculturelle
Denise Efionayi-Mäder	87	Promotion de la santé adaptée aux besoins de la population issue de la migration

Ilka Steiner	91	Primo information et protection contre les discriminations dans le canton de Vaud
Rosita Fibbi	95	Integratio-Tempo: un instrument pour une pratique administrative réflexive
Dina Bader	98	Intégration dans le canton de Berne: population migrante et politiques d'intégration
Silvia Schönenberger	101	Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz: Bestandsaufnahme und Handlungsoptionen
Noemi Carrel	105	Medienkonsum und Migrationsbevölkerung: welche Kommunikationskanäle nutzen?
Christelle Maire	109	Mise en image de l'altérité: les affiches politiques des votations sur l'immigration en Suisse
Didier Ruedin and Marco Pecoraro	112	Attitudes toward Foreigners in Switzerland: Of Education and Values
Bashkim Iseni	114	La diaspora kosovare en Suisse: constructions identitaires entre usage des médias et traits diasporiques
Didier Ruedin	117	The Politicization of Immigrant Groups
		Le Forum
Aronne Watkins	120	Plugged-in to migration research
Rosita Fibbi et Ilka Steiner	122	Vie(s) au SFM
Rosita Fibbi et Dina Bader		Carte blanche

Gianni D'Amato et Rosita Fibbi

Éditorial

La loi sur les étrangers de 2008 introduit, à l'article 56, l'obligation pour la Confédération, les Cantons et les Communes d'informer la population sur divers aspects de la politique d'intégration. C'est un changement bien venu, car une politique doit être mise en débat et être accompagnée d'un effort constant d'explication: le consensus autour des objectifs se nourrit d'une telle confrontation. La politique même sera plus efficace si les mesures qu'elle impulse sont clairement connues du public migrant et non-migrant.

La société civile exprime le souhait de comprendre les situations et les modalités des interventions possibles. En témoigne la demande du «Forum européen de Coppet» désireuse de mieux connaître un sujet constamment d'actualité dans ce pays. Ce souci de compréhension est inscrit dans l'esprit même de l'Association fondée en 2001: pour encourager le dialogue, la solidarité et l'innovation, elle réunit plusieurs fois par an des acteurs politiques et économiques, des chercheurs et des représentants du monde de la culture sur un thème d'actualité, permettant «un débat ouvert à tous, où s'entrecroisent les idées, les perspectives et les manières de voir, selon une dynamique qui donne sens à notre double appartenance, suisse et européenne».

Pour élaborer la thématique des migrations, le Forum de Coppet a demandé le soutien d'un autre Forum, professionnel et structuré, celui de l'Université de Neuchâtel: le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population. Entre Forums on s'entend bien! Une collaboration si clairement inscrite dans la géo-

graphie occidentale du pays ne pouvait que déboucher sur la focalisation sur la réalité romande. Les contours du phénomène, les défis à relever, les réponses imaginées constituent le fil conducteur de la série de conférences sur le thème de la migration et de l'intégration en Suisse qui se sont déroulées en 2011 et 2012.

Le succès de la manifestation a incité les parties en présence à enregistrer puis transcrire les textes des conférences en vue d'une publication témoignant du travail fourni et destinée à prolonger et soutenir un débat à la fois rigoureux et largement accessible. La revue du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population s'est révélée être le véhicule le plus adéquat à poursuivre cette finalité. Elle affronte toujours un thème spécifique avec des contributions d'acteurs et chercheurs reconnus; elle est distribuée gratuitement aux chercheurs, aux professionnels et bénévoles actifs en Suisse dans le domaine des migrations et de l'intégration, aux bibliothèques et à toute personne qui en fait la demande. Elle est également téléchargeable sur internet.

Ce numéro de la revue FORUM – au nom si fédérateur – est justement le résultat d'une fructueuse mise en commun des ressources: l'initiative de Coppet, l'expertise scientifique du SFM, le soutien financier à la publication de Coppet et de l'Université de Neuchâtel, l'instrument expérimenté de la revue de notre institut.

Les deux premières contributions dessinent les contours du phénomène migratoire en Suisse

en mettant l'actualité en perspective. Silvia Arlettaz, de l'Université de Fribourg, retrace le cadre historique susceptible de rendre compte du passage de la Suisse d'un pays d'émigration à un pays d'immigration. Rosita Fibbi, du SFM, replace les développements récents dans leur contexte géopolitique en montrant les similitudes des évolutions en Suisse et en Europe.

Deux articles s'attachent à montrer les défis démographiques et économiques auxquels la Suisse est confrontée et à l'intérieur desquels les politiques de migration et d'intégration prennent sens. Philippe Wanner, de l'Université de Genève, illustre le rôle de la migration comme frein à la décroissance démographique et analyse les apports des migrations internationale et intercantonale à la croissance démographique des régions romandes du pays. Yves Flückiger, de l'Université de Genève, exploite les enquêtes suisses les plus approfondies pour examiner la formation et l'insertion sur le marché du travail des immigrés et de leurs enfants.

Les deux dernières contributions étudient les réponses qui ont été apportées à ces défis par la politique d'intégration. Nicole Wichmann, du SFM, étudie la variabilité de la déclinaison cantonale des politiques d'intégration et s'interroge sur un possible clivage linguistique quant à la manière de comprendre l'intégration. Magaly Hanselmann, qui a été longtemps en charge de la politique cantonale vaudoise d'intégration, dresse un historique et un bilan de l'action entreprise par le plus grand canton de Suisse romande.

Gianni D'Amato und Rosita Fibbi

Editorial

Artikel 56 des Ausländergesetzes verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden die Bevölkerung über verschiedene Aspekte der Integrationspolitik zu informieren. Es handelt sich dabei um eine willkommene Änderung, da eine Politik auch debattiert und von einem immerwährenden Erklärungsaufwand begleitet werden sollte: Nur eine derartige Diskussion kann zu einem Konsens hinsichtlich der angestrebten Ziele führen. Zudem ist die Politik an sich effizienter, wenn die von ihr angeregten Massnahmen seitens der Migrierenden wie auch Nichtmigrierenden klar verstanden werden.

Die Zivilgesellschaft äussert den Wunsch die Situation und die Modalitäten verschiedener Handlungsmöglichkeiten zu verstehen. Dieses Anliegen bringt das «Forum européen de Coppet» vor, das gewillt ist, dieses in der Schweiz dauerhaft aktuelle Thema besser zu verstehen. Die Philosophie dieser 2001 gegründeten Vereinigung strebt denn auch ein besseres Verständnis der gesellschaftlichen Phänomene durch die Förderung des Dialogs, der Solidarität und der Innovation an. Sie bringt Akteure der Politik und der Wirtschaft, Wissenschaftler und Kulturschaffende mehrmals jährlich zusammen, um ein aktuelles Thema zu diskutieren. Diese Anlässe ermöglichen «einen für alle offenstehenden und dynamischen Dialog, wo sich verschiedenste Ideen, Perspektiven und Sichtweisen kreuzen und welche unserer doppelten – schweizerischen und europäischen – Zugehörigkeit einen Sinn geben».

Um auf die Migrationsthematik einzugehen, hat das Forum de Coppet das Schweizerische

Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien der Universität Neuchâtel um fachliche Unterstützung gebeten. Die Verständigung zwischen beiden Foren klappt prima! Durch die Verortung in der Westschweiz führte die Zusammenarbeit denn auch zu einem Fokus auf die Situation in der Romandie. Die 2011 und 2012 stattgefundenen Konferenzreihe zu Migration und Integration in der Schweiz thematisierte die Konturen des Phänomens, aktuelle und künftige Herausforderungen wie auch mögliche Lösungsansätze.

Der Erfolg der Veranstaltung hat die Organisierenden zur Erarbeitung einer Publikation bewogen, welche die diskutierten Inhalte aufzeigt und die lebendige und breit zugängliche Debatte weiterzuführen. Die Zeitschrift des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien bot dazu den angemessenen Rahmen. Sie behandelt in jeder Ausgabe ein spezifisches Thema mit Beiträgen von anerkannten Fachleuten aus der Praxis und der Wissenschaft. Sie richtet sich an Forschende, an Personen, welche in der Schweiz beruflich oder freiwillig im Migrations- und Integrationsbereich tätig sind, an Bibliotheken und alle weiteren interessierten Personen. Sie wird kostenlos abgegeben und kann ausserdem auf der Internetseite des SFM heruntergeladen werden.

Diese Ausgabe der Zeitschrift FORUM – ein Name, der die Vermittlungsrolle unterstreicht – ist das Resultat einer fruchtbaren Zusammenspiels der Initiative von Coppet, der wissenschaftlichen Expertise des SFM, der finanziellen Unterstützung von Coppet und der

Universität Neuchâtel sowie unserer etablierten SFM-Publikation.

Die ersten beiden Beiträge umreissen die in der Schweiz beobachteten Migrationsphänomene und vergegenwärtigen deren Aktualität. Silvia Arlettaz der Universität Fribourg zeichnet aus der historischen Perspektive den Wandel der Schweiz von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland nach. Rosita Fibbi vom SFM zeigt die jüngsten Entwicklungen unter Berücksichtigung des geopolitischen Kontexts auf, wobei die Ähnlichkeit der Entwicklungen in der Schweiz und in Europa zutage tritt.

Zwei Artikel gehen auf die demografischen und ökonomischen Herausforderungen ein, mit welchen die Schweiz konfrontiert ist, und zeigen aus dieser Perspektive den Sinn und Zweck der Migrations- und Integrationspolitiken auf. Philippe Wanner der Universität Genève illustriert die Rolle der Migration bei der Minderung des Bevölkerungsrückgangs und analysiert die Auswirkungen der internationalen und interkantonalen Migration auf das Bevölkerungswachstum in den französischsprachigen Regionen der Schweiz. Yves Flückiger der Universität Genève stellt anhand vertiefter Untersuchungen in der Schweiz wichtige Kenntnisse zur Ausbildung und Teilnahme der Migrationsbevölkerung am Arbeitsmarkt vor.

Die beiden letzten Beiträge untersuchen die Integrationspolitik und deren Antworten auf die genannten Herausforderungen der Schweiz. Nicole Wichmann vom SFM analysiert die Unterschiede der kantonalen Integrationspolitiken und prüft, inwiefern sich die unterschiedlichen Auffassungen von Integration mit der Sprachgrenze decken. Magaly Hanselmann, die lange Zeit Integrationsdelegierte des Kantons Waadt war, gibt einen geschichtlichen Rückblick auf die Aktivitäten des grössten Kantons der französischsprachigen Schweiz und zieht eine Bilanz.

Doris Jakubec

Le Forum européen de Coppet (FEC)

Fondé en 2001 à Coppet, pour marquer l'entrée dans un siècle nouveau, le FEC s'est organisé en un lieu de discussions et d'échanges d'opinions sur des sujets d'actualité qui travaillent tant les petites entités que les grandes, tant les individus que l'ensemble de la société. Il a commencé ses activités en 2002 avec l'espoir et la volonté de voir clair dans un monde en transformation constante, où les tensions, les contradictions et les difficultés empêchent de distinguer les lignes directrices et les principes à défendre. Il s'appuie sur l'exemple du groupe de Coppet (1802–1816) qui a largement contribué à l'établissement du monde moderne dans toutes ses possibilités matérielles et spirituelles: venus de tous les pays d'Europe, les penseurs réunis autour de Germaine de Staël ont confronté leurs langues et leurs cultures; formés à toutes les disciplines de la pensée, économistes, historiens, philosophes, théologiens, politiciens, écrivains ont élaboré ensemble des conceptions nouvelles sur l'histoire, la liberté, la religion, l'Europe, la société dans ses rapports avec les arts. Ils ont ainsi construit un pôle de pensée et d'action, dans lequel les arts jouent le rôle de passeurs sensibles.

C'est dans ce même esprit et pour favoriser les liens de sociabilité nécessaires au vivre-ensemble que, durant ces dernières années, nous avons organisé des cycles de conférences sur les incertitudes des temps, engendrées par la crise économique, en 2008, sur les incertitudes des lieux, marquées par les rivalités ville-campagne, en 2009, et sur l'émigration, l'immigration et l'intégration, en 2011–2012.

Avec ce dernier cycle qui a duré deux ans, nous faisons un nouveau pas et proposons la publication de nos conférences dans la revue FORUM. Grâce à ce partenariat exceptionnel avec le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'Université de Neuchâtel, nous donnons accès à un plus grand public, impliqué au quotidien dans les réalités des migrations, aux échanges d'idées, débats et dialogues qui ont eu lieu dans les caves du château de Coppet.

La suite des conférences sur l'intégration s'est achevée par une table ronde traitant des exemples et des modalités d'intégration en Suisse romande. La cheffe du Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme, Mme Amina Benkais, a indiqué les lois et les règlements des trois niveaux, fédéral, cantonal et communal qui fondent l'opérationnel; elle a modéré la table ronde qui a réuni les responsables de l'intégration des communes de Nyon, de Vevey et de Vernier (dans le canton de Genève) qui ont présenté successivement les structures de leurs activités et leurs budgets, leurs politiques et leurs projets spécifiques. Vu le délai imposé par cette publication, nous n'avons pas pu y inclure ces exposés, c'est pourquoi nous vous invitons à consulter le site www.forumcoppet.ch pour avoir accès aux points clés présentés lors de ce dernier débat.

Ce numéro de FORUM paraît à un moment symbolique pour le FEC puisque nous célébrons nos dix ans d'activités; il marque ainsi de manière tangible le succès de nos dialogues publics sur des sujets particulièrement

actuels. Nos chaleureux remerciements vont au Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, et particulièrement à Mme Rosita Fibbi, ainsi qu'aux membres et donateurs du Forum européen de Coppet, à la Municipalité de Coppet pour sa loyauté et son aide constante, à la Loterie romande qui a soutenu cette publication, à nos conférenciers qui nous ont non seulement consacré leur temps mais aussi fourni leurs contributions, au public de la région de Nyon et du canton de Genève qui participent fidèlement à nos dialogues et débats.

Le Bureau du FEC: Amélie Cherbuin, Sally Christine Cornwell, Arlette Fauquex, Doris Jakubec, Mariette Maire, Silvia Nussbaumer

Silvia Arlettaz

La Suisse, terre d'émigration. La Suisse terre d'immigration? Regards sur la politique migratoire de la Suisse (1815 – années 1930)

«A quelle époque, en supposant que les coefficients d'accroissement soient constants, y aura-t-il équilibre entre la population indigène et la population étrangère en Suisse? Réponse: en 1963!»

Jean-Jacques Kummer, Recensement fédéral du 1^{er} décembre 1880, premier vol, p. XXXII

Aujourd'hui, alors que la Suisse est particulièrement sensibilisée par la présence d'une forte population étrangère, il est nécessaire de rappeler deux faits importants de notre histoire. Premièrement, l'immigration n'est pas un phénomène nouveau, elle s'inscrit dans la longue durée. Elle a connu une première forte accélération entre 1850 et la Première guerre mondiale, puis de 1950 à nos jours. Deuxièmement, elle a coexisté avec un autre phénomène migratoire majeur, celui de l'émigration. De fait, jusque dans les années 1890, les Suisses qui partent pour l'étranger sont plus nombreux que les étrangers qui viennent en Suisse. Interpellés par l'ampleur de cette mobilité, les contemporains n'ont eu cesse d'en analyser les causes et les conséquences sur la société suisse. Ce bref panorama se propose de privilégier quelques réflexions sur l'évolution des conceptions et des réponses politiques et législatives aux défis migratoires. La première partie traite des causes et des enjeux de l'émigration au XIX^e siècle. La deuxième aborde l'immigration à travers la perception de l'étranger par la société d'accueil et son influence sur l'évolution du statut des étrangers entre 1848 et 1933.

1. L'émigration des Suisses pour les Pays d'outre-mer au XIX^e siècle 10 167

1. Les flux

A partir de 1815, l'émigration militaire, majoritaire depuis la fin du XV^e siècle jusqu'à la révolution française, est de plus en plus remplacée par un mouvement massif de caractère civil à destination des pays d'outre-mer. Pour la période 1815 à 1880, cette émigration est estimée à environ 200 000 personnes. A partir de 1880, les statistiques deviennent plus fiables; elles recensent 301 360 départs pour les années 1880 à 1941, soit une moyenne annuelle de 4861. Proportionnellement à sa population, la Suisse vient au sixième rang des pays d'émigration, derrière la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, la Suède et la Norvège. Le mouvement est constant, mais il connaît des moments de forte accélération. Entre 1816 et 1819, 12 000 personnes s'embarquent pour les Etats-Unis et le Brésil. La propagande étrangère favorise les entreprises de colonisation, à l'exemple en 1818 de Nova Friburgo par des Fribourgeois et quelques Valaisans. De 1850 à 1860, le seul port du Havre, le plus important pour l'émigration suisse, enregistre 40 000 départs. Mais la plus forte vague du siècle, à destination des Etats-Unis et de l'Amérique du Sud, est recensée entre 1880 et 1893, avec 120 761 départs (moyenne annuelle 8626). A partir de 1894, la tendance s'infléchit, en dépit d'une relance vers 1900. La crise consécutive à la Première Guerre mondiale accélèrera les départs – 30 000 entre

1920 et 1923 –, puis le phénomène perdra durablement de son ampleur.

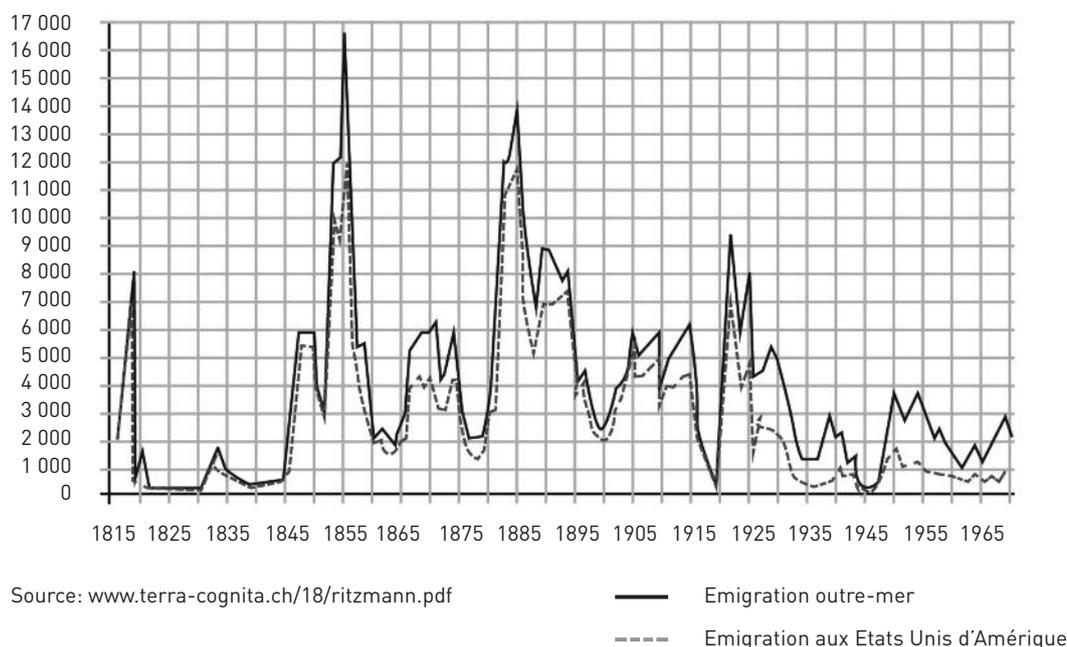
Il existe de forte disparité entre les cantons. Entre 1880 et 1919, la moyenne suisse de l'émigration pour les pays d'outre-mer est de 1,65‰ de la population. Alors que VS et NE suivent la moyenne nationale, GE, VD et FR se situent nettement en dessous de cette frontière. Les Suisses se dirigent massivement vers les pays d'Amérique où se créent des pôles d'attraction: en tête les Etats-Unis, suivis loin derrière par l'Argentine, le Brésil, le Canada, le Chili. Dans ce choix, les cantons de FR, VS, GE, VD, TI, UW et ZH, sont les seuls dont la moyenne des départs pour l'Amérique latine est supérieure à la moyenne suisse de 12,9% entre 1880 et 1919. Toutefois, à l'exception de FR, VS et GE, plus de 60% des émigrants s'embarquent pour l'Amérique du Nord.

2. Les causes de l'émigration suisse

Cette forte émigration peut sembler étonnante dans un pays qui, au tournant du XIX^e siècle,

connaît une forte industrialisation, dans les domaines de la filature et du tissage du coton en particulier, et dont le secteur agricole est en pleine évolution et amorce de croissance. Pourtant, la croissance démographique constitue un défi pour l'ensemble de la société. La déstructuration de l'équilibre social de l'Ancien Régime marginalise et paupérise une fraction importante de la population. Dans ce contexte, les éléments conjoncturels sont ressentis avec dureté. La disette des années 1816–1817, puis la crise de la production agricole doublée de la mécanisation de l'industrie textile dans les années 1840 plongent des dizaines de milliers de personnes dans la misère. Vagabondage, mendicité, manque chronique de revenus traduisent une contradiction majeure au sein d'un système économique de plus en plus orienté vers la croissance. Cette population, de condition modeste ou moyenne, qui ne peut s'intégrer dans le monde du travail devient elle-même l'objet d'un marché. Avec les possibilités offertes par le développement du continent américain, les sociétés de colonisation et les agences d'émigration se multiplient. Relevant de la compétence des cantons, elles

Graphique 1 Emigration suisse outre-mer 1816–1968



lançant, dès 1850, des campagnes de propagande sur une grande échelle: des villages entiers se dépeuplent au Tessin. En outre, les transformations structurelles de l'économie suisse aboutissent à un excédent de la population agricole et artisanale dont la situation se révèle intenable lors de la crise des années 1880. Les paysans peu préparés à une reconversion choisissent l'exode. A partir de 1890, la terre américaine devenant de plus en plus chère, les échecs se multipliant, la vague d'émigration diminue et change de nature. La part des émigrants provenant du secondaire augmente légèrement, tandis que celle des services tendra à devenir prépondérante.

Au-delà de ces exemples, il convient de ne pas généraliser les causes des départs. Outre les conditions économiques, sociales et politiques des cantons et des communes, s'ajoute la psychologie des personnes. Il en va de même pour ce qui est de l'aisance des émigrants. Il apparaît cependant que les causes de l'émigration restent largement, si ce n'est l'indigence, du moins l'espoir d'une vie meilleure. Sur la base des sommes d'argent emportées par l'entremise des agences d'émigration entre 1891 et 1908, les émigrants les plus aisés proviennent de la Suisse centrale, les plus démunis de la Suisse romande et italienne.

3. Les enjeux politiques de l'émigration

De par son ampleur et son caractère durable, l'émigration est devenue un enjeu majeur. Plusieurs «politiques migratoires» et «idéologies» vont prendre corps.

L'émigration de débarras: Jusque dans les années 1840, les cantons hésitent et gèrent les problèmes de manière empirique. Mais l'idée d'une politique migratoire fondée sur une volonté de débarras prend corps. Glaris s'engage ponctuellement dans la création de la colonie New Glarus au Wisconsin (1844–1845).

En Argovie, de façon plus continue, le canton et les communes entreprennent une politique systématique de soutien financier aux émigrants pauvres. Près de 15 000 émigrants sont subventionnés de 1850 à 1880. D'autres cantons et communes suivront, mais cette pratique de circonstance ne recueille pas l'unanimité. Au reste, elle ne se présente pas comme l'expression d'une doctrine, mais comme la manifestation d'une nécessité pour lutter contre la surpopulation et le paupérisme.

L'idéologie libérale: Cette attitude ne satisfait pas la jeune élite républicaine et libérale qui entend promouvoir un nouvel ordre social ainsi qu'une économie de marché. A ses yeux, la Suisse n'est pas surpeuplée, le paupérisme relève de facteurs sociologiques et moraux et la tentation migratoire est un obstacle au développement. En 1830, le libéral Charles Monnard plaide en faveur de l'ordre social et l'éducation des citoyens afin d'intégrer toutes les forces de travail dans une économie productive. Ainsi,

«[...] mieux instruits de la noblesse de leurs devoirs et de l'étendue de leurs ressources, nos concitoyens, souffrants ou inquiets, ne croiront plus que le bonheur est une plante d'Amérique: ils sauront qu'on le trouve sur le sol où l'homme sait dompter ses passions, déployer ses forces et jouir avec dignité de la liberté individuelle et publique, ou la faire naître.»
(Actes de la Société suisse d'utilité publique, No 20, 1830, Lausanne 1831, pp.104–105).

Monnard réfute la nécessité de l'émigration dans un pays où l'agriculture est loin d'avoir développé toutes ses potentialités et où, dans les villes, des étrangers occupent des places lucratives.

La tentation coloniale 1840–1870: Durant tout le XIX^e siècle, l'autorité des conclusions libérales dominera le discours politique en matière d'émigration. Mais à cette tendance s'oppose

une autre conception favorable à l'émigration, voire à une certaine forme de colonialisme helvétique. L'élite bourgeoise s'inquiète de la présence grandissante d'un prolétariat susceptible de perturber l'ordre social. Elle commence à envisager l'émigration comme une «soupape de sûreté» pour diminuer la pression sur le marché du travail. A ces considérations économiques et sociales, viennent s'ajouter des convictions religieuses et civilisatrices, teintées de colonialisme. L'émigration, permettrait de soulager la pression démographique et d'aller vivifier des terres incultes. Henry Dunant, agent colonial et promoteur d'entreprises en Algérie, était animé par ce type de vision messianique.

Après 1860, dans le souci d'améliorer la condition des classes laborieuses, d'autres idéologues préconisent une intervention directe de l'Etat fédéral en faveur de l'émigration. C'est le cas du conseiller national Wilhelm Joos qui, d'entente avec le gouvernement du Costa Rica, propose au Conseil fédéral un projet de colonisation dans ce pays. Consulté, le Conseil d'Etat du canton de Vaud, qui connaît une faible émigration, désapprouve tout système qui pousserait ses concitoyens «à émigrer pour aller végéter, souvent même mourir de misère dans un pays d'outre-mer» (11 septembre 1867).

La doctrine de l'Etat fédéral: L'Etat fédéral se refusera résolument à toute politique interventionniste; dès 1870, il réaffirme ses options anticolonialistes. Son credo est de laisser le libre jeu de la concurrence réguler les marchés du travail. Financer l'émigration serait contraire à l'intérêt général et à celui de l'économie suisse. En outre, les émigrants ne resteraient suisses que le temps d'être assimilés par la société d'accueil. Suite à la révision de la Constitution de 1874, une loi fédérale adoptée en 1880 confie la surveillance des agences d'émigration à la Confédération. Il s'agit d'une simple mesure de police qui soumet

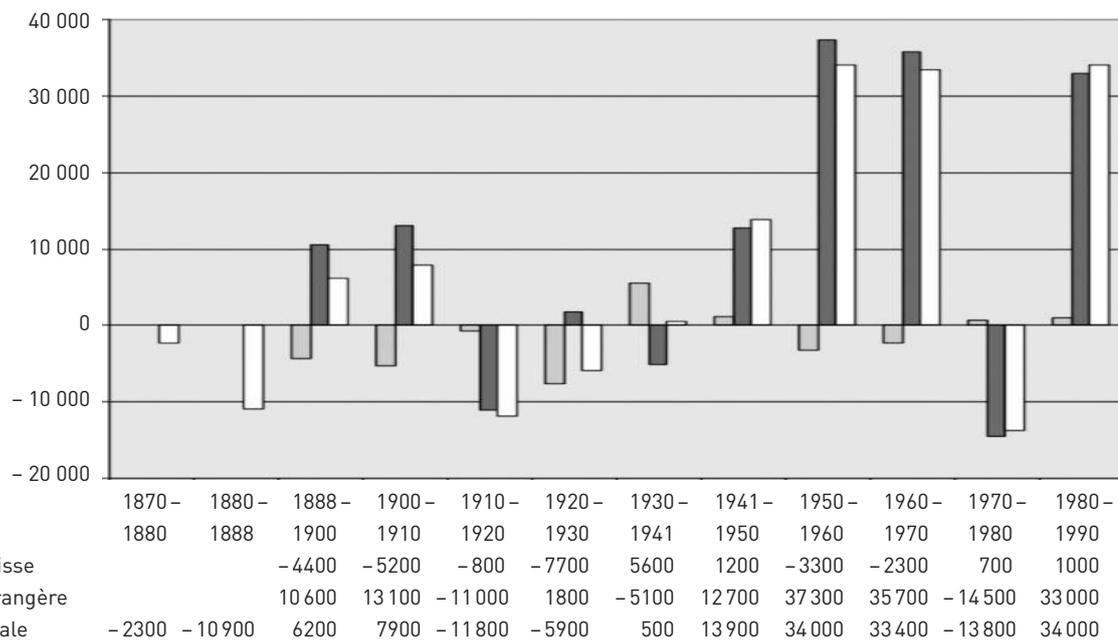
l'activité des agences à une patente. Pour assurer une meilleure protection des émigrants, la loi, révisée en 1888, durcit les obligations des agences et instaure un Bureau fédéral d'émigration pour informer les voyageurs.

L'émigration, enjeu de la renaissance patriotique: Dès les années 1890, l'accroissement de l'immigration étrangère modifie l'analyse de l'émigration. Elle suscite une interrogation sur les bienfaits d'une culture fondée sur le progrès et le libéralisme. Pour une partie de l'élite, l'émigration est assimilée à une trahison qui vide le pays de sa subsistance et menace l'indépendance économique et morale de la Suisse. Des voix s'élèvent pour réclamer des mesures visant à empêcher la dépopulation des campagnes et freiner l'invasion étrangère. Une autre attitude sera surtout le fait de la *Nouvelle Société Helvétique*, fondée en 1914. La NSH est défavorable à l'émigration, mais elle prend conscience du caractère inéluctable du phénomène. Dès lors, elle s'engage pour renforcer les liens entre les émigrés et la Patrie, pour mobiliser les élites de la diaspora et pour les mettre au service de l'économie nationale. A cet effet, la NSH fonde l'Organisation des Suisses à l'étranger en 1916 et se dote d'un Secrétariat des Suisses à l'étranger en 1919.

2. L'immigration étrangère en Suisse 1848 – 1933

A partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle et jusqu'à la Première Guerre mondiale, en dépit d'une émigration qui reste forte, la Suisse connaît un fort accroissement de la présence étrangère. En 1850, elle recense 3% d'étrangers, 6,9% en 1880. Le chef du Bureau fédéral de statistique s'alarme «Chacun des Suisses qui ont émigré a été remplacé par un étranger» (Kummer, 1880, p. XXXV). En 1888, la proportion s'élève à 7,9%; la statistique constate pour

Graphique 2 Solde migratoire, moyenne annuelle



la première fois le renversement de la balance migratoire qui devient durablement positive. La Suisse apparaît alors comme l'un des seuls pays en Europe à être à la fois une terre d'émigration et d'immigration. Le flux continue d'augmenter pour atteindre 14,7% d'étrangers en 1910. La moyenne des étrangers dans les cantons de Suisse romande est élevée: Genève 40,4%; Vaud 14,4%; Valais 11,2%; Neuchâtel 10,9%; Fribourg 5,2%. Genève, deuxième canton avec la plus forte immigration, concentre 11,4% de tous les étrangers en Suisse; Vaud, 5^e rang, 8,3%. Avec l'éclatement de la Première Guerre mondiale, la proportion des étrangers chute massivement et durablement pour atteindre 5,2% en 1941, son niveau le plus bas.

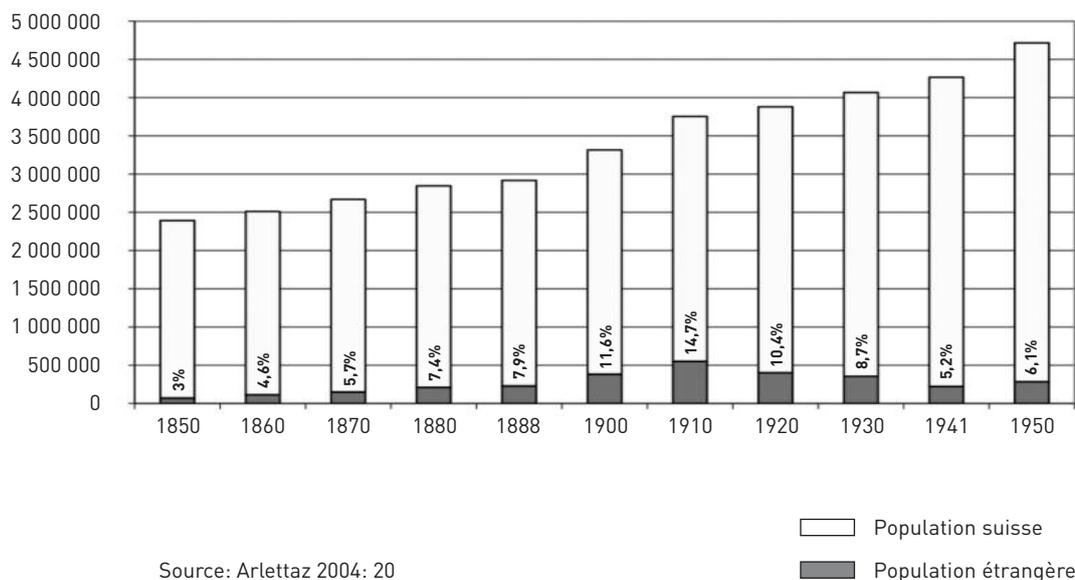
La Suisse est un pays d'immigration, même si elle peine aujourd'hui encore à se reconnaître comme tel. Les options en matière de politique d'immigration et d'intégration des étrangers sont indissociables de l'évolution de la formation nationale. Elles sont à analyser notamment dans le processus de nationalisation et de socialisation du peuple suisse engagé

par le jeune Etat fédéral. Les années 1848-1933 s'articulent en deux périodes, entrecoupées par la grande césure de la Première Guerre mondiale qui va radicalement modifier l'attitude à l'égard de l'intégration des étrangers et de la gestion de l'immigration.

1. 1848 - Première Guerre mondiale

Au cours du XIX^e siècle, la Suisse accueille de nombreux réfugiés politiques. Mais à partir des années 1850, les ouvriers étrangers commencent à affluer pour répondre à un appel massif de main-d'œuvre, lié à aux grands travaux d'équipement et à l'industrialisation. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la Confédération se borne à conclure des traités bilatéraux d'établissement et de commerce basés sur le principe de la libre circulation des personnes. En revanche, les conditions de séjour et d'établissement, ainsi que l'exercice d'une activité lucrative, relèvent de la compétence des cantons et des communes. D'une manière générale, les législations cantonales assimilent les étrangers aux Confédérés établis hors de leurs

Graphique 3 Population résidante selon l'origine 1850–1950 (effectifs)



cantons d'origine, à l'exception des droits politiques, de l'assistance et de l'acquisition du droit de cité.

A partir de 1848, l'Etat fédéral s'engage dans un projet d'intégration du peuple suisse dans un espace national, d'abord civique et civil, puis social. Plus les droits reconnus aux Suisses sur le plan fédéral s'étendent, plus la frontière entre nationaux et étrangers se précise. En particulier, les débats relatifs à l'engagement d'un programme de protection sociale de l'individu garanti par l'Etat, fondé sur le principe d'un traitement différentiel pour les non-Suisses, fait de l'appartenance nationale un critère pertinent d'intégration. Dans ce contexte, la cohabitation de deux populations aux droits et devoirs différents apparaît rapidement problématique. En outre, alors que dès le tournant du XX^e siècle, une partie de l'élite politique remet en cause les choix politiques des républicains libéraux et dénonce les conséquences économiques et sociales de ces choix, l'accroissement de la présence étrangère est rapidement interprété comme le révélateur d'une profonde mutation de la société. Ces élites tendent à attribuer aux étrangers la responsabilité des effets pervers du moder-

nisme ainsi que de la dégradation des valeurs collectives morales et patriotiques qui lui serait associés. D'abord considérés comme dangereux de par leur nombre (colonisation pacifique), les étrangers deviennent un danger d'ordre social (augmentation d'un prolétariat combatif – risque de paupérisation), d'ordre économique (accaparement économique, notamment de la part des Allemands), d'ordre culturel (étrangers inassimilables – risque de dérives nationalistes) et d'ordre stratégique en cas de conflit.

Dès 1900, l'ensemble de ces périls donnent naissance au concept de «question des étrangers», une question rapidement définie comme nationale et existentielle. Pour autant, la majorité de la classe politique n'entend pas entraver une immigration nécessaire à l'économie. Elle continue de se référer aux idéaux de la démocratie libérale. Elle préconise une politique d'assimilation des étrangers par la naturalisation. Selon la formule du député genevois Edmond Boissier en 1911, il s'agit de «prendre les étrangers pour en faire des Suisses».

2. Première Guerre mondiale – l'Ordonnance du Conseil fédéral du 21 novembre 1917

Lorsque le conflit éclate, les étrangers quittent massivement la Suisse. Pour autant, la «question des étrangers» ne perd pas de son acuité. De fait, aux étrangers intégrés se substitue une forte population d'immigrés civils de guerre, d'internés, de réfractaires et de déserteurs des armées étrangères. Revendicatrice et activiste, cette population mal acceptée soulève de nombreux problèmes, notamment en matière de naturalisation et d'emplois. Dans l'opinion publique, les difficultés de vie résultant du conflit – augmentation des prix, baisse du pouvoir d'achat, rationnement – sont progressivement interprétés à l'aune de la présence étrangère. Dès 1917, le terme d'«indésirables» se généralise. Il traduit une présence qui n'est plus seulement perçue comme une «question», mais comme une surcharge conceptualisée par le terme d'«Überfremdung».

Dans ce contexte, la perspective de la fin du conflit et la crainte d'un afflux de démobilisés des armées étrangères accroissent les tensions. Le concept d'«Überfremdung» évolue, il devient économique et social. Les sentiments anti-étrangers s'exacerbent et alimentent des campagnes de presse pour appeler à la lutte

contre une présence étrangère qui tourne à l'obsession pour la classe bourgeoise. Cette évolution conduit à un changement de paradigme. La Suisse n'entend plus assimiler les étrangers, mais contrôler l'immigration. Les fondements de cette nouvelle politique sont posés par l'Ordonnance du Conseil fédéral du 21 novembre 1917 concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers qui instaure un Office central de police des étrangers. Désormais, les bases d'une politique protectionniste sont posées.

3. Entre-deux-guerres : le transfert des compétences vers l'Etat central

Au lendemain du conflit, un vaste débat s'engage pour donner une base légale aux mesures de guerre. Il s'agit notamment de réviser la Constitution afin de donner à la Confédération le droit de légiférer sur l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangers. A cet effet, dans son message du 2 juin 1924, le Conseil fédéral expose les grandes lignes de sa politique, à savoir la lutte contre l'envahissement étranger perçu comme un danger moral, ethnique, économique et social. A tous ces domaines s'applique la notion de «capacité de réception». Pour répondre aux objectifs, tout en garantissant la flexibilité nécessaire aux be-

Segen Tezare, étudiante genevoise d'origine érythréenne



soins de l'économie, le Conseil fédéral entend rétablir la liberté de circulation, associée à un strict contrôle de l'établissement et à l'érection du séjour à court terme en principe.

En 1925, suite à l'adoption de l'article 69 ter, le Conseil fédéral dépose son projet de loi. Il développe un arsenal de mesures devant permettre de combattre l'«Überfremdung», de protéger le marché du travail et de préparer l'«assimilation» des étrangers. La solution réside dans l'instauration de quatre permis: saisonnier, séjour à court terme, établissement, tolérance. Les cantons sont compétents en matière d'octroi de permis saisonniers; les autres permis sont soumis à l'approbation de l'Office central de police des étrangers. Pour se prononcer, les autorités tiendront compte de la situation du marché de l'emploi, des intérêts économiques et moraux de la Suisse, ainsi que du degré de surpopulation étrangère. Ces propositions font l'objet de la première Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931 et de son Ordonnance d'exécution de 1933. Parallèlement, les conceptions en matière de naturalisation se renversent; désormais l'octroi du droit de cité est la conséquence de l'assimilation, il ne peut être concédé qu'aux étrangers dont la mentalité correspond à l'«esprit suisse» et qui justifient d'un long domicile en Suisse. Ces objectifs seront concrétisés par la Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952.

Ces objectifs et ces principes hérités du temps de guerre et institutionnalisés dans l'entre-deux-guerres serviront de fondement à la politique nationale d'immigration et d'intégration pour de nombreuses décennies.

Bibliographie

NB: Les références proposées permettent d'approfondir les thématiques exposées dans cet article. Elles ne prétendent pas à l'exhaustivité.

Gérald et Silvia Arlettaz, *La Suisse et les étrangers*. Lausanne, Antipodes 2004.

Gérald et Silvia Arlettaz, *La Suisse et les étrangers. Immigration et formation nationale 1848-1933*, Lausanne, Antipodes 2010 [2^e éd].

Gérald Arlettaz, «Etats-Unis d'Amérique» L'émigration, in *Dictionnaire historique de la Suisse*, vol. 4, 2005, pp. 606-609. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F3380.php>

Gérald Arlettaz, «L'émigration suisse outre-mer de 1815 à 1920», in *Etudes et Sources 1*, Bern 1975, pp. 31-95. <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?ID=80000005>

Gérald Arlettaz, *Emigration et colonisation suisses en Amérique 1815-1918*, *Etudes et Sources 5*, Bern 1975, 226 pages.

Anne-Lise Head-König, «Emigration», in *Dictionnaire historique de la Suisse*, vol. 4, 2005, pp. 424-429. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F7988.php>

Rosita Fibbi

La Suisse et ses migrations: entre optique nationale et système migratoire mondial

La Suisse est un pays d'immigration. La catégorie utilisée en Suisse pour parler de ce phénomène est celle de l'étranger, de l'«Ausländer», un concept qui désigne quelqu'un d'extérieur au pays. Cette catégorie nous empêche de comprendre le phénomène tel qu'il s'est construit dans les deux dernières décennies. Continuer à attribuer les immigrants et leurs descendants à «un ailleurs» signifie que l'on se réfère à une conception absolument insuffisante pour rendre compte de la réalité d'aujourd'hui, celle d'un pays d'immigration à maints égards, quel que soit l'indicateur considéré pour mesurer l'ampleur du phénomène, car l'immigration prend une grande pluralité de formes.

La Suisse est un pays d'immigration par le nombre élevé d'étrangers (1,720 millions en 2010) représentant 22% de la population résidente de ce pays, à cause d'une politique de naturalisation restrictive. De plus, la population issue de la migration en Suisse est estimée par l'Office fédéral de la statistique à 30,6% de la population âgée de 15 ans et plus, en 2008: si 67% d'entre eux sont des étrangers, un tiers sont des citoyens suisses, qu'ils le soient par naissance (3%) ou par acquisition (30%) (ESPA 2008). Mais la Suisse est un pays d'immigration aussi à cause de la forte présence sur le territoire de personnes nées à l'étranger. En 2009, plus de 26% de la population résidente est née à l'étranger, un taux semblable à celui de l'Australie et d'Israël, supérieur à celui du Canada (19,6%), deux fois plus élevé que celui des Etats-Unis (12,5%) (OECD 2011).

Ces chiffres illustrent clairement le fait que l'immigration est absolument constitutive du tissu social de ce pays aujourd'hui et fait suite à un phénomène qui a commencé au XIX siècle, mais qui a connu un fort infléchissement depuis la seconde guerre mondiale. La réalité d'aujourd'hui est le résultat d'un long processus d'installation de populations étrangères ainsi que le produit d'une récente accélération des mouvements migratoires.

Le but de ce papier est de décrire ce processus et son accélération récente à partir des migrations de travail; les flux migratoires liés à l'asile, d'ampleur bien plus modeste, ne seront traités que marginalement pour ne garder qu'un seul fil conducteur. Nombre de facteurs internes au pays sont susceptibles d'expliquer l'évolution des mouvements migratoires; toutefois, ces causes sont insuffisantes à rendre compte de la dynamique du phénomène, parce que unilatérales, frisant ainsi un réductionnisme critiqué par la notion de «nationalisme méthodologique» (Wimmer et Glick Schiller 2002).

Il convient d'élargir la perspective en plaçant les développements en Suisse dans le contexte plus vaste de l'évolution politico-économique du monde et des transformations du système migratoire. C'est justement l'ambition de ce papier.

Pour illustrer les caractéristiques actuelles du phénomène migratoire en Suisse, le papier retrace donc son évolution depuis la Seconde Guerre mondiale et contraste les migrations de l'époque industrielle avec celle de l'époque

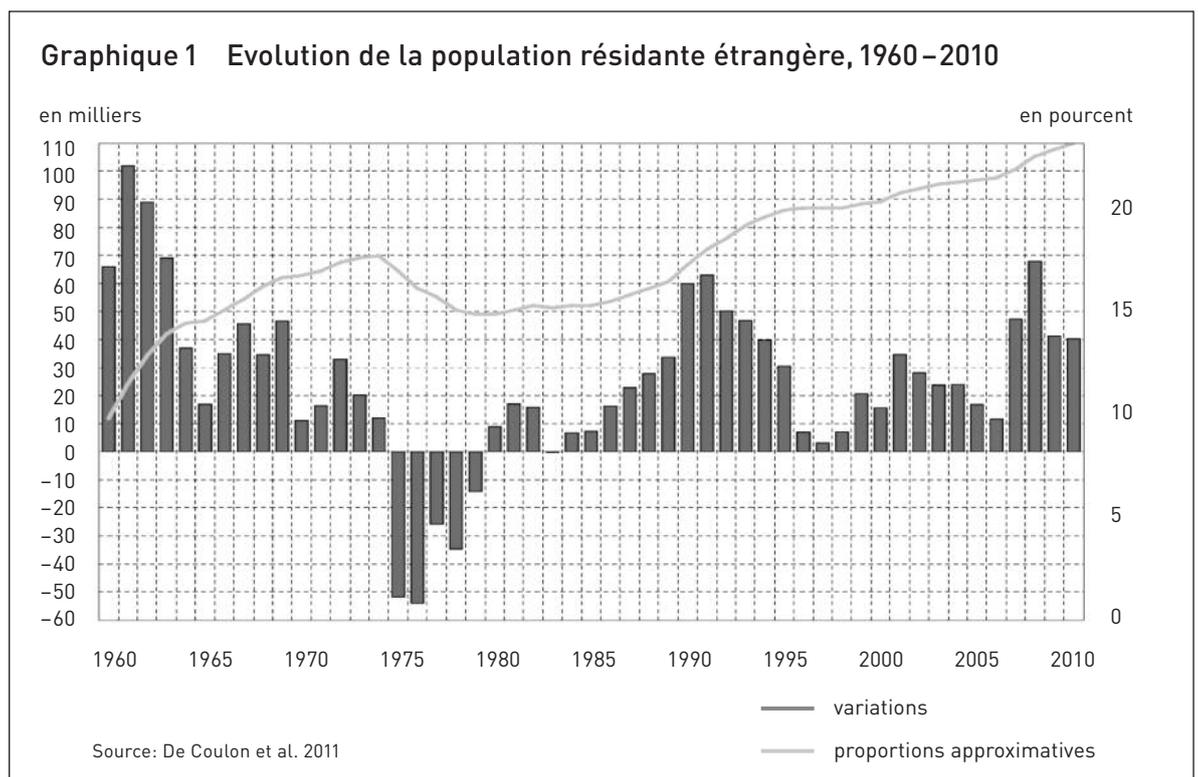
post-industrielle qui caractérise le monde globalisé. Il met en perspective la politique migratoire suisse des deux dernières décennies par rapport au contexte international et aux politiques des pays européens confrontés aux mêmes défis.

1. Migrations de l'après-guerre à aujourd'hui

L'immigration du travail qui débute à la fin de la Seconde Guerre mondiale est largement façonnée par la politique migratoire qui vise une migration de rotation décrite dans ce numéro par Silvia Arlettaz (Arlettaz 2012). Les travailleurs étrangers – tels qu'ils étaient alors désignés – sont les bienvenus dans un pays qui connaît une pénurie de main-d'œuvre, à condition qu'ils ne s'y établissent pas. Cette politique caractérise toutes les années 50, mais entre en crise dans les années 60. La surchauffe économique induit les autorités à adopter diverses mesures de frein à l'immigration. Le résultat recherché sera toutefois atteint essentiellement à cause de la crise pétrolière et économique du milieu des années 70.

Les années 70 sont aussi marquées par la première votation sur l'initiative de James Schwarzenbach, tête d'un mouvement anti-étranger qui s'est développé à partir de 1964. L'initiative contre l'«emprise étrangère» vise à instaurer un taux maximal d'étrangers de 10% qui engendrerait le retour au pays de quelques 300 000 étrangers présents sur le territoire. La campagne très vive de part et d'autre est vécue comme un traumatisme par les immigrés. Si le texte est finalement rejeté, la crise liée au premier choc pétrolier amène une chute sensible de la présence immigrée (*Graphique 1*). La Suisse sort de cette crise sans connaître de chômage, contrairement à ce qu'il se passe dans tous les pays européens.

Avec la reprise économique des années 80, l'immigration de travail reprend. Mais les Italiens et les Espagnols qui étaient les groupes les plus importants de 1945 à 1975, sont remplacés par les migrants venant de la Yougoslavie (des Balkans) et du Portugal. Cette migration des années 80 connaît un essor important, puis fléchit dans les années 90, avec la crise économique de ces années-là. Dans



les années 90, la Suisse, qui avait pu jusqu'à amortir les crises économiques à travers la fluctuation des travailleurs étrangers, est confrontée pour la première fois à l'apparition du chômage. Une fraction majoritaire des immigrés a désormais un permis d'établissement et n'est donc pas soumise au renouvellement du permis de séjour.

De plus, l'assurance chômage, instituée en 1985, est désormais obligatoire pour tous, de sorte que les personnes qui se retrouvent sans emploi peuvent rester sur le territoire, afin de chercher un nouveau travail. L'apparition du chômage révèle la dysfonctionnalité économique de la politique d'admission (Dhima 1990; Flückiger 2005) telle qu'elle avait été pratiquée jusqu'alors. Cela amorce une profonde remise en discussion de la politique migratoire helvétique.

2. Contexte économique international

Les années 90 ne représentent pas seulement un tournant important sur le plan interne, mais elles marquent aussi un changement radical dans les relations internationales qui influencent également les migrations. La chute du mur de Berlin en 1989 peut, à notre avis, être retenue comme la date charnière de la mutation historique.

Ce n'est pas la fin de l'histoire, comme certains ont pu l'avancer (Fukuyama 1992), mais au contraire l'affirmation d'une autre histoire: celle de la globalisation. On désigne ainsi une série de processus qui investissent les sphères politique (avec l'affirmation d'entités et d'agences supranationales), économique (avec le développement accru des entreprises multinationales) et culturelle (grâce à l'information globalisée) (Robertson 2001). L'humanité n'est plus seulement un agrégat statistique, mais une entité sociologique réelle. Les relations sociales mondiales s'intensifient et

relient des lieux éloignés, de sorte que des événements locaux sont modelés par des événements qui ont lieu à des milliers de kilomètres. La globalisation modifie la représentation sociale de la distance, amoindrit l'importance de l'espace territorial et redessine les confins du monde, sans toutefois les éliminer (Giddens 1990). A la première modernité, celle de la société étatique et nationale caractérisée par des structures collectives, le plein emploi et une industrialisation rapide fait aujourd'hui suite une deuxième modernité réflexive (Beck et al. 1994).

Ainsi, les migrations de l'ère postindustrielle (*Table 1*) succèdent aux migrations industrielles en Suisse, comme dans toutes les sociétés avancées. Celles-ci se différencient sur un certain nombre de paramètres. Auparavant, les migrants venaient soit d'anciennes colonies (l'Algérie pour la France, l'Inde pour la Grande-Bretagne), soit des pays méditerranéens, dans une sorte de «couple migratoire» historiquement ancré. Cette notion est, depuis 1989, désormais caduque: on observe des migrations Sud-Nord à l'échelle planétaire, des migrations Est-Ouest à cause de la chute du rideau de fer et une migration qui provient de tous les pays. Un exemple pour la Suisse est l'apparition d'une immigration tamoule, sans lien historique particulier entre les deux pays.

Les figures des migrants se sont diversifiées amenant une différenciation de l'ancrage dans la structure productive et sociale du pays d'immigration. Les «Gastarbeiter» d'antan et l'immigration familiale à la suite de celle des travailleurs immigrés ne constituent aujourd'hui qu'une partie d'une typologie assez large de figures: les expatriés à haut niveau de qualification qui gardent des attaches importantes avec leur pays d'origine; les réfugiés et requérants d'asile, phénomène qui prend de l'ampleur depuis les années 1980; les sans-papiers ou encore les étudiants qui sont des flux de plus en plus importants aujourd'hui. L'insertion

Table 1 Migrations aux époques industrielle et post-industrielle

	Vielles migrations	Nouvelles migrations
Géographie	<ul style="list-style-type: none"> - pays postcoloniaux - pays méditerranéens - «couples migratoires» 	<ul style="list-style-type: none"> - migration Sud-Nord à l'échelle planétaire - migrations Est-Ouest en Europe - migration provenant de tous les pays
Type de migrants	<ul style="list-style-type: none"> - migrants postcoloniaux - «Gastarbeiter» - migration familiale 	<ul style="list-style-type: none"> - expatriés - réfugiés et requérants d'asile - sans-papiers - migrants temporaires - étudiants
Stratégies de (sur)vie	<ul style="list-style-type: none"> - emploi dans secteur formel - accès à la protection sociale 	<ul style="list-style-type: none"> - travail hautement qualifié - travail indépendant - travail dans le secteur informel - soutien informel de la famille / compatriotes
Gestion de la migration	<ul style="list-style-type: none"> - outil de gestion du marché du travail - <i>low politics</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - outil de gestion du marché du travail - outil de gestion démographique - outil de politique d'aide au développement - <i>high politics</i>

Source: Réélaboration de l'auteure à partir de Engbersen et Snel 2013

tion sur le monde du travail s'en résulte modifiée: une importance accrue du travail hautement qualifié, du travail indépendant, du travail dans le secteur informel, c'est-à-dire sans protection sociale, et de survie de certaines personnes, notamment des sans-papiers, qui subsistent grâce à la protection et au soutien de leur communauté.

La gestion de la migration, conçue comme *low politics*, c'est-à-dire comme une politique domestique, a traditionnellement été confiée en Suisse à l'Office Fédéral de l'Industrie Arts et Métiers du Travail (OFIAMT), car elle était avant tout un outil de la politique du marché du travail. Aujourd'hui, la politique migratoire ne se limite pas seulement au marché du travail, mais doit aussi prendre en compte, par exemple, les questions démographiques. Elle est, de plus, devenue partie intégrante de la politique étrangère *high politics*, comme en témoigne, par exemple, l'institution d'une figure d'ambassadeur extraordinaire chargé de la collaboration internationale en matière de

migration au Département fédéral des Affaires Etrangères.

Le système migratoire actuel est caractérisé par sa «liquidité», comme le dirait Baumann, faite de la co-présence de la multiplication de figures de migrants, d'origines les plus diversifiées, de statuts de résidence très différenciés allant des plus stables aux plus précaires. On observe aussi une migration circulaire qui ne signifie plus que l'on quitte un pays pour s'établir dans un autre, mais plutôt des migrations successives, une multiplication d'allers-retours, de retours pour ensuite repartir vers d'autres lieux, ou encore des migrations saisonnières ou répétées. Ces migrations contribuent à la flexibilisation d'un marché du travail où les migrants sont bien acceptés, justement, à cause de leur flexibilité.

En somme la globalisation a modifié la physionomie des migrations avec ses nouvelles formes, l'ouverture des frontières à l'est de l'Europe, le recrutement mondialisé, l'affirma-

tion de la construction supranationale européenne et l'internationalisation des politiques migratoires.

3. Politique migratoire suisse

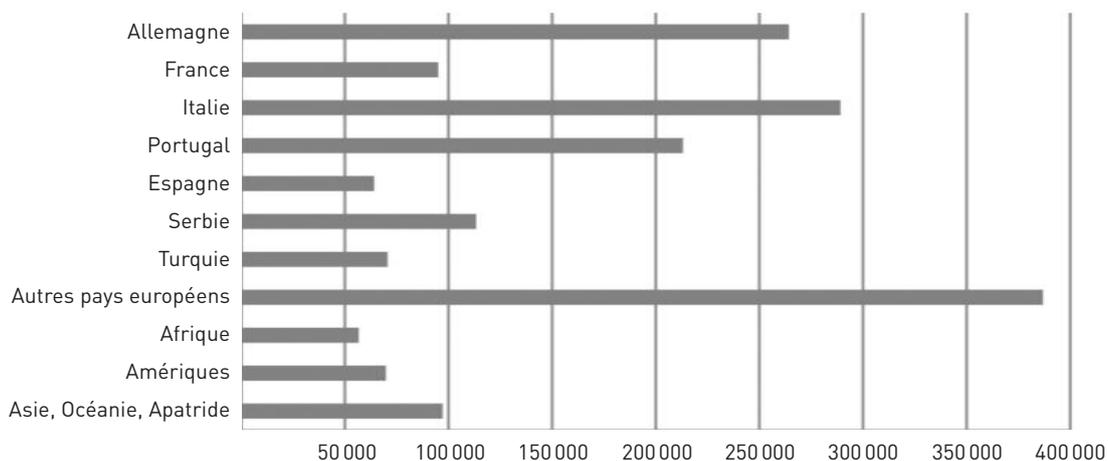
Comment la Suisse se positionne-t-elle dans ce contexte? Le pays doit effectivement faire face à l'apparition du chômage qui frappe plus durement les migrants que la population autochtone et concevoir une nouvelle politique dans un contexte international profondément modifié à la fois sur le plan économique (globalisation) et politique (reconfiguration des alliances). La première tentative de réponse de la Suisse a été de rejoindre l'Espace économique européen associant les membres de l'Association de libre échange AELE et l'Union Européenne (UE). Suite à l'échec de cette proposition, en 1992, naît la voie bilatérale et, avec elle, l'accord de libre-circulation entre la Suisse et l'UE, paraphé en 1999 et entré en vigueur en 2002, puis lentement mis en application jusqu'en 2009 et finalement reconfirmé en votation. Alors que la scène interne dicte les formes de la négociation, la finalité de l'accord s'explique à la lumière de la globalisation qui expose le pays de manière accrue aux vents

de la concurrence internationale (Afonso 2004) et de l'utilité pour la Suisse de développer des liens particuliers avec son principal partenaire économique l'UE.

Cet accord institue la libre-circulation pour les citoyens suisses en Europe et pour les citoyens européens en Suisse. L'accord, conclu avec l'UE des quinze, est évolutif car susceptible d'être appliqué aux autres pays qui rejoindraient successivement l'UE. De plus, à son article 2, l'accord consacre le principe de la parité de traitement entre les ressortissants de l'UE et les ressortissants suisses sur le marché du travail. Il s'agit d'un droit justiciable, c'est-à-dire que l'on peut le faire valoir auprès des tribunaux. En vertu de cet accord de libre-circulation, le marché du travail helvétique réglementé par des contingents fixes devient un marché du travail géré essentiellement par les forces du marché.

Ce régime concerne deux immigrés sur trois en Suisse. Instituant un système dual de recrutement, la nouvelle loi sur les étrangers, entrée en vigueur en 2008, détermine les conditions d'admission et de séjour pour les ressortissants des pays tiers à l'accord de libre circulation, l'autre tiers des immigrés.

Graphique 2 Population résidante permanente par origine 2010



Source: De Coulon et al. 2011/OFS, 2011

Sur le 1,720 million d'étrangers présents en Suisse en 2010, 23% proviennent effectivement de pays européens non UE-AELE et 13% de pays extra-européens. La Suisse se singularise par rapport à d'autres pays européens par son faible pourcentage de migrants de provenance extra-européenne: 10% en 1995 et 13% en 2010 (*Graphique 2*).

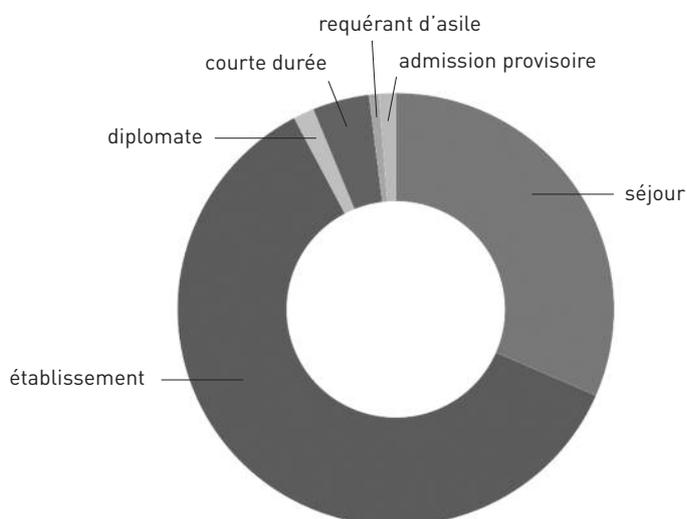
Le recrutement en provenance de ces pays est uniquement limité aux personnes hautement qualifiées. L'abolition du statut de saisonnier va de pair avec l'abolition d'autres règles, telles que le passage automatique au permis C en raison de la durée de séjour ou encore le droit au regroupement familial pour le permis B. La loi rend ainsi plus instable le statut d'une frange minoritaire, mais néanmoins importante, de cette population. L'introduction de la politique fédérale d'intégration, consacrée notamment dans cette loi, se greffe sur la fragilisation de cette fraction conséquente d'étrangers résidents.

Presque deux tiers d'entre eux détiennent un permis d'établissement (61%), un petit tiers un permis de séjour (31%); le reste est constitué des fonctionnaires internationaux (2%), des titulaires d'un permis de courte durée (4%) et

des personnes relevant de l'asile (1% sous la forme d'admission provisoire et 1% au titre de requérant d'asile¹) (*Graphique 3*).

Les personnes d'origine immigrée connaissent aujourd'hui une hiérarchie de statuts juridiques (*Table 2*). Certains jouissent du statut de citoyen et bénéficient de droits sociaux et politiques, car ils sont naturalisés. Certains sont des «denizens»: ils jouissent de nombre de droits de citoyens sans pour autant être membres de l'état, car ils habitent dans le pays depuis longtemps et résident dans des cantons ayant octroyé le droit de vote aux étrangers établis. D'autres encore sont des «aliens», des étrangers ne jouissant que des droits civils, exclus des autres droits en raison de leur affiliation externe au pays. Depuis les années 70 on connaît un passage progressif de nombre d'immigrés en Europe de la condition de «alien» à celle de «denizen» (Bauböck 1994), grâce à un parcours balisé comportant des automatismes. En revanche, aujourd'hui on observe une cassure très nette entre le statut consolidé (plus facilement consolidable des ressortissants de l'UE) et le statut plus fragilisé, moins facilement consolidable des personnes en provenance des pays tiers. La Suisse se singularise par la fragilisation du

Graphique 3 Statuts juridiques en 2010



Source: OFS 2011

Table 2 Hiérarchie de statuts juridiques

Statut de résidence	Catégories
CITIZENS (nationaux)	<ul style="list-style-type: none"> – citoyens de l'Etat social – migrants postcoloniaux qui possèdent la nationalité – travailleurs immigrés et leurs familles, réfugiés naturalisés
DENIZENS (résidents permanents)	<ul style="list-style-type: none"> – travailleurs immigrés et leurs familles, réfugiés NON naturalisés – requérants d'asile acceptés comme réfugiés – personnes entrées au titre du regroupement familial – migrants privilégiés, ressortissants pays UE
ALIENS (étrangers)	<ul style="list-style-type: none"> – travailleurs immigrés avec permis temporaire de résidence ou travail – requérants d'asile avec permis provisoire – requérants d'asile en procédure – migrants sans-papiers de séjour

Source: Faist 2000: 166

passage au statut de denizen pour les ressortissants des pays tiers.

Nous avons jusqu'ici dressé le tableau de l'immigration des 15–20 dernières années en Suisse, de plus en plus diversifiée par ses origines, son profil professionnel et son statut juridique en la replaçant dans le contexte des changements économiques et politiques de ce nouveau siècle.

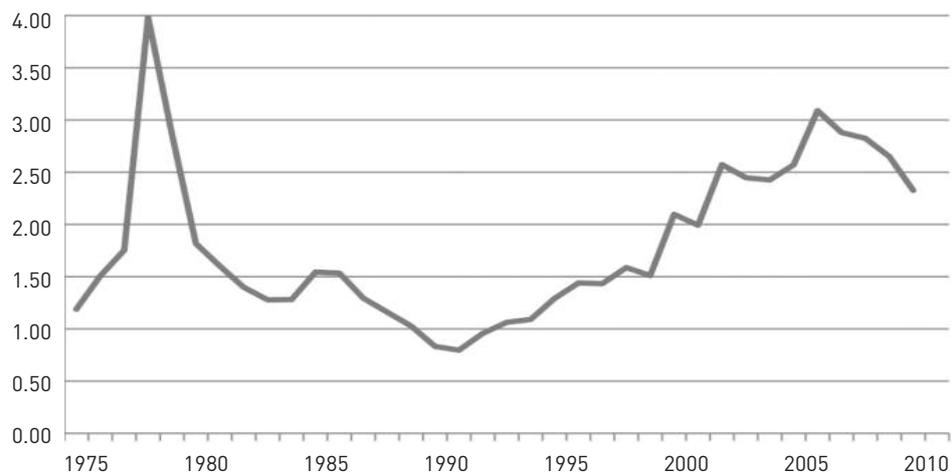
La Suisse partage avec les pays européens la plupart des traits qui caractérisent son propre paysage migratoire (Boswell et Geddes 2011; Geddes 2003; OECD 2011). Dans ces pays également, les migrants proviennent de pays qui n'ont pas de liens géographiques et historiques. Les divers flux en provenance de pays riches se sont cumulés sur les précédents flux provenant de pays pauvres ou à revenu intermédiaire. Ils connaissent également leur «nouvelle immigration» (Avenir suisse et Müller-Jentsch 2008) dans la compétition accrue pour s'assurer les «talents» (Kuptsch et Pang 2006). Les expériences individuelles de la migration se sont multipliées: certains appartiennent à la troisième génération voire la

quatrième et sont donc là depuis bientôt un siècle, alors que d'autres sont tout récemment arrivés. En comparaison avec les flux des années 50 à 70, les années 1990 et surtout 2000 ont connu un flux de migrants provenant de plus de pays, comportant plus de différences socio-culturelles et arrivant par des canaux migratoires plus diversifiés. Cela conduit à l'établissement de davantage de catégories légales, à une stratification plus marquée, chez des migrants qui entretiennent plus souvent que par le passé toutes sortes de liens avec leur pays d'origine et la diaspora. Vertovec définit cette multiplication des profils migratoires par le terme de «super-diversity» (Vertovec 2007).

4. La politique de naturalisation

S'il y a un domaine où la Suisse se distingue nettement des autres pays européens, c'est celui de la manière dont elle gère l'accès au statut de citoyen, via la politique de naturalisation. En dépit des profondes différences historiques dans la conception de la citoyenneté entre les divers pays européens (Brubaker 1999), un indéniable mouvement de conver-

Graphique 4 Taux bruts de naturalisation 1974 – 2010



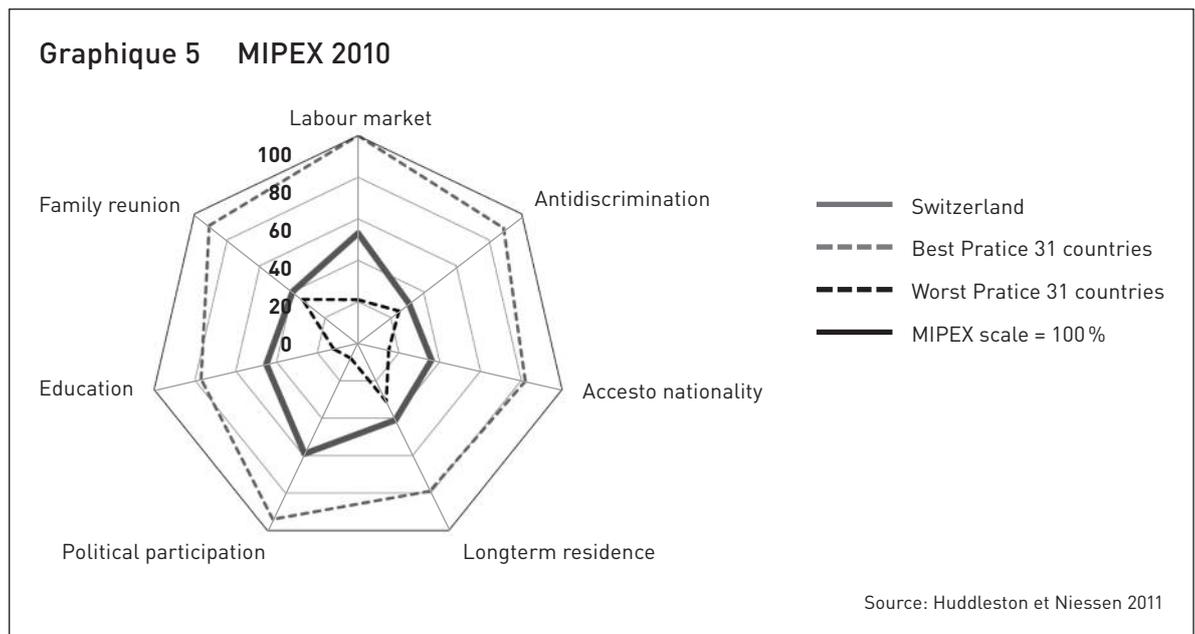
Source: OFS, 2010

gence se profile de par la nécessité de relever le défi de l'immigration (Bauböck 2006). La Suisse est en revanche largement restée à l'écart de ce mouvement, malgré quelques changements importants.

En 1992, la double nationalité pour les ressortissants étrangers qui acquièrent la nationalité suisse a été introduite, rétablissant ainsi le parallélisme avec la faculté reconnue depuis longtemps aux citoyens suisses de cumuler deux nationalités en cas d'acquisition d'une nouvelle. La Suisse a en revanche refusé à plusieurs reprises d'introduire des automatismes permettant l'acquisition de la qualité de citoyen aux étrangers qui remplissent un certain nombre de conditions. En particulier, il n'existe pas du «droit du sol» qui consiste en l'octroi de la citoyenneté en vertu du lieu de naissance, un dispositif caractéristique de tous les pays de vieille migration. En 2004, l'introduction du droit du sol pour la troisième génération, c'est-à-dire pour les petits-enfants d'immigrants, a été refusée en votation populaire. Ceci contraste avec le fait que tous les pays européens, y compris l'Allemagne, ont introduit des formes de droit du sol en aménageant leur législation pour faciliter le passage du statut de «alien» et «denizen» à celui de national.

Ceci se traduit donc par une politique de naturalisation restrictive qui se manifeste par des taux de naturalisation bas (*Graphique 4*). Le taux brut de naturalisation² est de 1,4% dans les années 80, 1,2% dans les années 90 et 2,8% dans les années 2000, avec un pic de 3,1% en 2006. Depuis ce taux est en baisse: il a rejoint en 2010 le niveau atteint en 2005.

Bien que les coûts de la naturalisation aient baissé, ils s'élèvent toujours à environ 1500 euros: le pays demeure ainsi parmi les plus chers, selon l'étude des politiques d'intégration dans 31 pays d'immigration en Europe et Amérique du Nord du *Migrant Integration Policy Index* (Huddleston et Niessen 2011). Ce facteur, l'absence de toute forme de droit du sol, ainsi que la durée élevée de séjour requise pour faire acte de candidature et l'examen sévère des candidats font que le ranking du pays en comparaison internationale soit parmi les plus bas pour ce qui est de l'accès à la citoyenneté (*Graphique 5*). La refonte de la loi sur la naturalisation actuellement en discussion au Parlement n'est pas de nature à modifier fondamentalement ce score.



5. La Suisse: un pays d'émigration

Aussi surprenant que cela puisse paraître, la Suisse est également un pays d'émigration des citoyens suisses. Les consulats qui recensent les ressortissants suisses établis à l'étranger les estiment à quelques 695 100 Suisses à fin 2010: c'est la «Cinquième Suisse». La proportion de résidents suisses à l'étranger est l'une des plus élevées en Europe, car elle dépasse le 10% de la population de nationalité suisse, se rapprochant ainsi de celle de l'Italie qui est un vieux pays d'émigration (François-Poncet 1999).

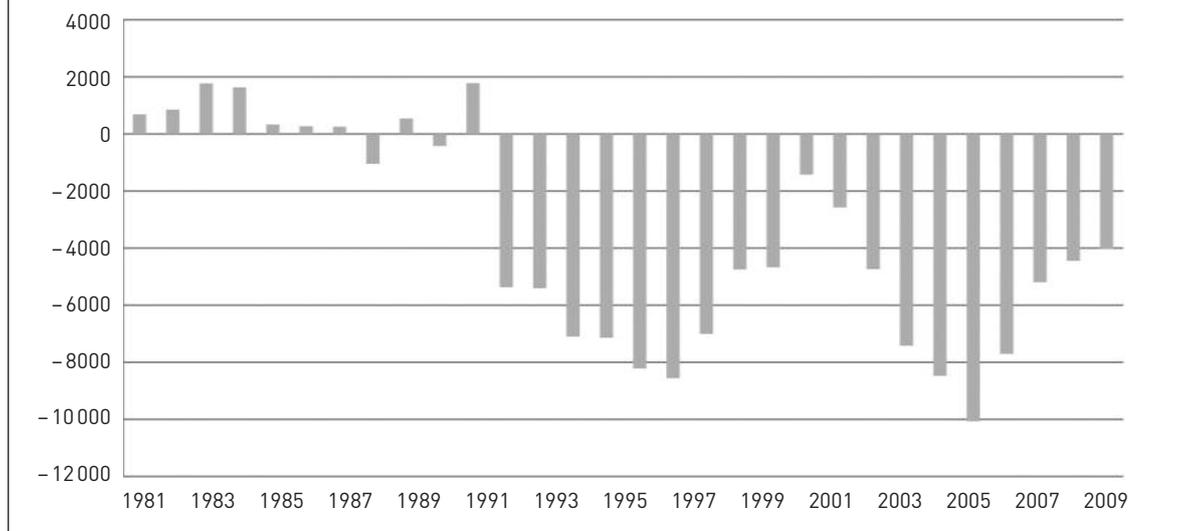
Le solde migratoire des citoyens suisses entre 1981 et 2010 (*Graphique 6*) illustre l'évolution du phénomène et le tournant migratoire d'après 1989. Ce solde est pratiquement nul pendant les années 80, mais il devient négatif dans les années 90 indiquant que le flux des émigrants dépasse celui des immigrants de nationalité suisse. Si les chiffres absolus ne sont pas énormes, ils sont néanmoins significatifs. La majorité des émigrés se dirigent vers l'Europe, mais aussi vers d'autres pays.

Quel est le profil de ces émigrés? Malheureusement, il n'existe pas à ce jour d'étude appro-

fondie sur la «Cinquième Suisse» (Schönenberger et Efonayi-Mäder 2010). Nous savons cependant qu'il s'agit notamment de rentiers qui passent leur retraite en Espagne ou encore de travailleurs immigrés naturalisés qui repartent vivre au pays d'origine. Mais une composante importante de ce phénomène est celle des chercheurs qui partent se former ailleurs, puis rentrent parfois au pays ou s'établissent à l'étranger. Ainsi le DFAE a institué des représentations «scientifiques», les «Swissnex», dans des lieux de forte concentration de chercheurs, comme à Boston ou à Shanghai, afin de soigner les liens de ces expatriés avec la Suisse. La Suisse participe donc également du phénomène de «brain circulation», circulation déjà évoquée plus haut qui caractérise le système migratoire actuel.

Les Suisses expatriés forment une «imagined community» dans le sens de Benedict Anderson (1991): ils sont unis par une nationalité commune, mais représentent un groupe hétérogène dans leur composition et les motivations de départ. Ils constituent néanmoins un exemple de cette transnationalisation des espaces sociaux (Pries 2008), à savoir l'extension des expériences vécues au-delà des contours des sociétés nationales qui accompagne la globalisation.

Graphique 6 Solde migratoire des Suisses (1981–2010)



La Suisse est donc à la fois pays d'immigration et pays d'émigration. Il s'agit là d'un des traits saillants du système migratoire actuel qui a vu s'estomper le clivage entre ces deux positions, tous les pays correspondant, chacun à sa manière, simultanément aux deux cas de figure.

6. Conclusions

La politique migratoire est un sujet fortement politisé en Suisse. Cela pourrait induire à penser que les facteurs internes exercent un rôle prépondérant dans la formulation de cette politique et de sa mise en œuvre. Le but de ce papier était de faire ressortir les facteurs relevant plutôt des contextes économique et

politique internationaux. L'internationalisation de la politique migratoire est due à une certaine perte de souveraineté des Etats, en tout cas sur le plan économique, et de la nécessité de se coordonner avec les autres pays pour la gouvernance des flux migratoires.

Dans cette perspective, le pays voit s'estomper son profil de «Sonderfall» pour apparaître comme un pays appelé à relever les mêmes défis que les autres pays européens qui tiennent à la globalisation économique, à la concurrence planétaire pour les compétences et les connaissances dans les sociétés qui sont devenues nos «knowledge societies», des sociétés dans lesquelles la richesse se construit avec l'innovation.

Roska Stojmenova, doctorante tessinoise d'origine macédonienne



- 1 Les réfugiés reconnus – donc titulaires d'un permis B ou C – représentent quelques 25 000 personnes en 2010, soit 1% de la population résidante permanente étrangère.
- 2 Nombre d'acquisitions de la nationalité suisse enregistrées durant une année civile sur l'effectif des titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement au début de l'année.

Bibliographie

- Afonso, Alexandre** (2004). Internationalisation, économie et politique migratoire dans la Suisse des années 1990. Lausanne, Université de Lausanne, Institut d'Etudes politiques et Internationales.
- Anderson, Benedict** (1991). *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London [etc.]: Verso.
- Arlettaz, Silvia** (2012). «La Suisse, terre d'émigration. La Suisse terre d'immigration? Regards sur la politique migratoire de la Suisse (1815 – années 1930).» *Forum*, (8).
- Avenir suisse et Daniel Müller-Jentsch** (2008). *Die neue Zuwanderung*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Bauböck, Rainer** (1994). *From Foreigners to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Aldershot: Avebury.
- Bauböck, Rainer et al., éd.** (2006). *Acquisition and loss of nationality: policies and trends in 15 European states*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens et Scott Lash** (1994). *Reflexive Modernisation*. Cambridge: Polity Press.
- Boswell, Christina et Andrew Geddes, éd.** (2011). *Migration and mobility in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Brubaker, Rogers** (1999). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge [etc.]: Harvard University Press.
- De Coulon, Claire, Clovis Voisard et Kathrin Gäumann** (2011). *Rapport de la Suisse 2010 au SOPEMI*. Berne: Office fédéral des migrations.
- Dhima, Giorgio** (1990). «Freizügigkeit und schweizerische Ausländerpolitik: mögliche Folgen des Abbaus von institutionellen Hemmnissen.» *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 126(3): 335–349.
- Engbersen, Godfried et Erik Snel** (2013). "Liquid migration: Dynamic and fluid patterns of post-accession migration flows", in Glorius, Birgit, Izabela Grabowska-Lusinska et Aimee Kuvik (éd.), *Mobility in Transition*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Faist, Thomas** (2000). *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Oxford University Press.
- Flückiger, Yves** (2005). «Le changement du contexte économique international et les transformations du marché du travail», in Mahnig, Hans (éd.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zurich: Seismo, p. 377–404.
- François-Poncet, Jean** (1999). «La fuite des cerveaux, mythe ou réalité? Rapport du Sénat français, No. 388. Session ordinaire de 1999–2000, Annexe au procès verbal de la séance du 7 juin 2000.»
- Fukuyama, Francis** (1992). *La Fin de l'histoire et le Dernier Homme*, Paris: Flammarion.
- Geddes, Andrew** (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage.
- Giddens, Anthony** (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Huddlestone, Thomas et Jan Niessen, éd.** (2011). *Migrant integration policy: index III*. Brussels: British Council.
- Kuutsch, Christiane et Eng Fong Pang** (2006). *Competing for global talent*. Geneva: International Labour Organization.
- OECD** (2011). *International Migration Outlook: SOPEMI 2011*. OECD Publishing.
- Pries, Ludger** (2008). *Die Transnationalisierung der sozialen Welt: Sozialräume jenseits von Nationalgesellschaften*. Frankfurt am M.: Suhrkamp.
- Robertson, Roland** (2001). "Globalization Theory: Major Problematics", in Ritzer, George et Barry Smart (éd.), *Handbook of Social Theory*. London: Sage Publications, p. 458–471.
- Schönenberger, Silvia et Denise Efonayi-Mäder** (2010). *Die Fünfte Schweiz: Auswanderung und Auslandschweizergemeinschaft*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM).
- Vertovec, Steven** (2007). "Super-diversity and its implications." *Ethnic and Racial Studies*, 30(6): 1024–1054.
- Wimmer, Andreas et Nina Glick Schiller** (2002). "Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences." *Global Networks*, 2(4): 301–334.

Philippe Wanner

Les migrations internationales : leurs impacts sur la croissance démographique en Suisse romande

Introduction

L'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), alliée à la conjoncture économique favorable et à une forte croissance de l'emploi, a bouleversé le paysage migratoire de la Suisse. Une nouvelle logique migratoire s'est imposée, caractérisée par des flux de proximité en forte augmentation.

En même temps, la croissance démographique observée en Suisse a intensifié le débat public et politique sur la migration et sur la population étrangère en Suisse. Ce débat avait été, dans un premier temps, focalisé sur l'impact économique et les conséquences sociales de la migration; mais la dimension démographique a récemment émergé, de par le constat de cette très forte et surprenante croissance de la population.

Ainsi, en août 2012, l'Office fédéral de la statistique (OFS) annonçait un effectif de huit millions d'habitants en Suisse, un seuil qui a longtemps été considéré comme inatteignable. Les flux migratoires observés au cours de la dernière décennie, en partie responsables de cette croissance, n'ont été anticipés ni par les démographes, ni par les spécialistes de la politique migratoire. Pour donner un exemple, lorsque l'OFS a publié en 1991 ses scénarios démographiques 1991–2040 le solde migratoire annuel (différence entre les entrées et les sorties en Suisse des Suisses et des ressortissants étrangers¹) pour la période était anticipé à +7200 en 2005 et à +2000 en 2010.

En 2000, la révision des scénarios de l'OFS n'était guère plus optimiste, puisque les apports migratoires nets anticipés par cet office se montaient à +9900 et +11 300 pour les deux dates mentionnées précédemment.

Or, les valeurs effectivement observées furent de +36 200 en 2005, et de +64 900 en 2010 (le solde migratoires atteignant même +98 000 en 2008, une valeur une seule fois dépassée dans l'histoire de la population suisse, en 1961).

Ainsi, alors que certains prédirent l'«hiver démographique» pour le 21^e siècle², le pays connu au cours de la première décennie un nouveau printemps. Dans cet article, nous chiffrons le rôle des flux migratoires internationaux sur cette croissance démographique. Nous montrerons en outre que, si les migrations ont été responsables de la croissance de la population à l'échelle nationale, à l'échelle des régions qui ont connu un très fort développement, le rôle direct de la migration internationale est à relativiser. D'autres facteurs internes interviennent et pondèrent l'impact net de la migration sur la croissance démographique des régions. Nous analyserons ensuite l'impact de la migration pour la population d'accueil en recourant à un nombre limité d'indicateurs et conclurons par une discussion générale.

1. Dimensions de la migration internationale

Le croisement annuel de quelque 150 000 entrants et 70 000 sortants de nationalité étran-

gère a conduit ces quatre dernières années à un solde migratoire annuel d'environ +80 000 personnes, soit une population supérieure à celle du canton du Jura ou de la ville de St-Gall. Cette première information illustre très sommairement ce que peut être l'impact de la migration internationale sur la démographie suisse. En vue d'avoir une vision plus correcte de cet impact démographique des migrations, il est nécessaire de ne pas se contenter d'un chiffre global, mais de tenir compte des aspects régionaux et locaux. C'est en effet à l'échelle des communes, des districts ou des cantons que l'arrivée et le départ d'une population étrangère interviennent, sont susceptibles de devenir des défis politiques et doivent être gérés.

Ainsi, dans cette section, après avoir rappelé dans une première étape les principales tendances de la migration à l'échelle de la Suisse, puis mesuré l'impact de la migration pour l'ensemble de la Suisse, un angle régional sera privilégié. Les caractéristiques régionales seront analysées, en mettant en évidence les inégalités dans la répartition des flux migratoires et en particulier les spécificités de la Suisse romande.

1.1 Les grandes étapes de la migration contemporaine

Les flux migratoires en direction de la Suisse varient en fonction de nombreux facteurs, l'analyse de la période 1981–2010 (*présenté au graphique 1*), montre donc sans surprise plusieurs étapes distinctes. Le graphique présente le solde migratoire international pour la Suisse (les effectifs étant présentés sur l'axe de droite) et, à titre comparatif, des trois cantons de l'arc lémanique (Genève, Vaud, Valais, les effectifs faisant référence à l'axe de gauche).

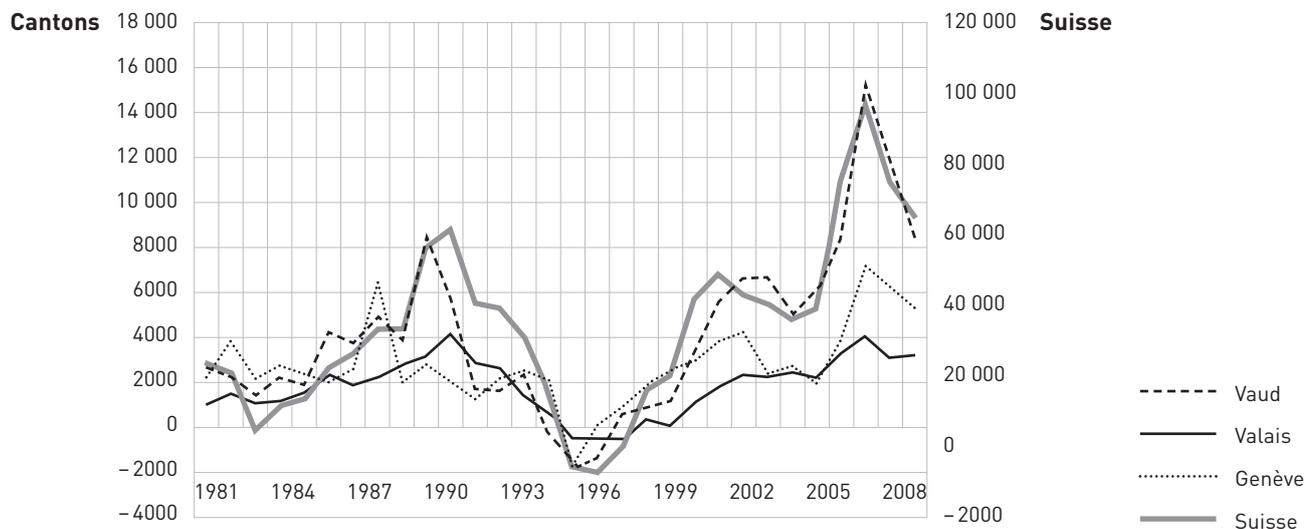
Les courbes présentent un profil similaire, quel que soit le canton, suggérant que les tendan-

ces de la migration internationale ne sont que très peu influencées par les spécificités et économies régionales, mais plus par des facteurs globaux (tels que la conjoncture économique). A l'échelle de la Suisse, mais aussi des cantons, trois périodes caractéristiques de la migration contemporaine peuvent être distinguées. La première période, 1981–2000, est caractérisée par une migration conjoncturelle, influencée par la croissance économique et la situation politique dans les Balkans. Durant cette période, le solde migratoire évolue rapidement en fonction de ces facteurs. Il est très élevé (+61 000) au cœur de la crise politique en ex-Yougoslavie. Il est négatif en 1996 et 1997, lorsque les difficultés conjoncturelles conduisirent au retour dans leur pays de travailleurs migrants (en particulier, ceux du Sud de l'Europe). Cette période qui précède l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) traduit donc une migration à la fois difficilement maîtrisable pour la Suisse – car dépendant du contexte politique extérieur – mais aussi flexible, les soldes migratoires s'adaptant à la conjoncture économique.

La deuxième période identifiée, entre 2001 et 2006 (période qui correspond au régime transitoire accompagnant l'entrée en vigueur de l'ALCP³), est pour sa part caractérisée par une migration élevée et relativement stable. Le solde migratoire moyen fut de l'ordre de +41 600 pour l'ensemble de la Suisse (entre 36 200 et 48 900 selon l'année), de +2100 dans le canton du Valais, +3000 dans le canton de Genève (seul canton à connaître des variations assez importantes du solde migratoire puisqu'il passa de +4300 en 2003 à +2000 en 2006) et +5600 dans le canton de Vaud. Cette période fut marquée par un apport migratoire correspondant aux besoins de l'économie et du marché du travail⁴.

Enfin, la période 2007 à 2010 fut celle de l'âge d'or de la migration internationale, avec des soldes migratoires en nette augmentation,

Graphique 1 Evolution du solde migratoire en Suisse et dans trois cantons romands, 1981 à 2010



Source: Office fédéral de la statistique

s'approchant de +100 000 en 2008 avant de diminuer légèrement (tout en restant supérieur à la moyenne 2001–2006). Le solde migratoire moyen pour les années 2007–2010 fut ainsi de près de +80 000 pour l'ensemble de la Suisse, les trois cantons du Valais, de Genève et de Vaud comptant des soldes de respectivement +3500, +5700 et +10 900. La majorité des immigrants sont issus des pays de l'UE/AELE.

1.2 L'échelle nationale: la migration internationale empêche la décroissance démographique

On peut s'interroger sur la mesure dans laquelle ces flux migratoires interviennent sur l'évolution démographique de la Suisse et des régions. A l'échelle de la Suisse, l'impact total de la migration peut être mesuré en considérant ce que serait la taille et la structure de la population en l'absence des flux migratoires, en d'autres termes sous l'hypothèse théorique d'une fermeture totale des frontières. Cette hypothèse de travail, comparée avec l'évolution démographique effectivement ob-

servée, fournit l'apport exact des migrations sur la population d'un pays.

Cet apport est de deux types: d'une part, l'apport direct, qui représente la différence nette entre les entrants et les sortants (à savoir le solde migratoire); d'autre part, l'apport indirect, qui est constitué des naissances «nettes» (soit après déduction des décès) observées parmi la population migrante.

Sous l'hypothèse d'une absence totale d'entrants et de sortants depuis 1981⁵, l'évolution de la population suisse dépendrait uniquement des naissances et des décès observés dans la population. En utilisant des taux de fécondité et de mortalité qui correspondent à ceux observés en Suisse durant cette période, il est possible de reconstituer l'évolution démographique qui serait issue d'une situation de fermeture des frontières. Le scénario «sans migration» ainsi obtenu fournit, par comparaison avec l'évolution de la population réellement observée, l'impact des migrations sur l'évolution démographique.

Au 1^{er} janvier 1981, la Suisse comptait 6,37 millions d'habitants, contre 7,87 millions fin 2010 et 8 millions en août 2012. Au total, la progression démographique fut donc de 1,5 million entre 1981 et 2010.

En supposant une absence totale de migrations, la Suisse compterait fin 2010 une population d'une taille similaire à celle de 1981, soit 6,36 millions d'habitants (*Graphique 2*). Après une légère augmentation pour culminer à 6,5 millions d'habitants en 1992, sa population diminuerait progressivement, d'abord lentement, puis de plus en plus rapidement. En 2010, selon cette hypothèse, le taux de croissance serait de -2 habitants pour 1000 (contre +11 actuellement observé). Le nombre annuel de naissances serait de 49 500 contre plus de 80 000 actuellement dénombrées. La population en âge d'exercer une activité (les 20-64 ans) dénombrerait 3,8 millions d'individus, soit inférieure d'un million à celle réellement observée.

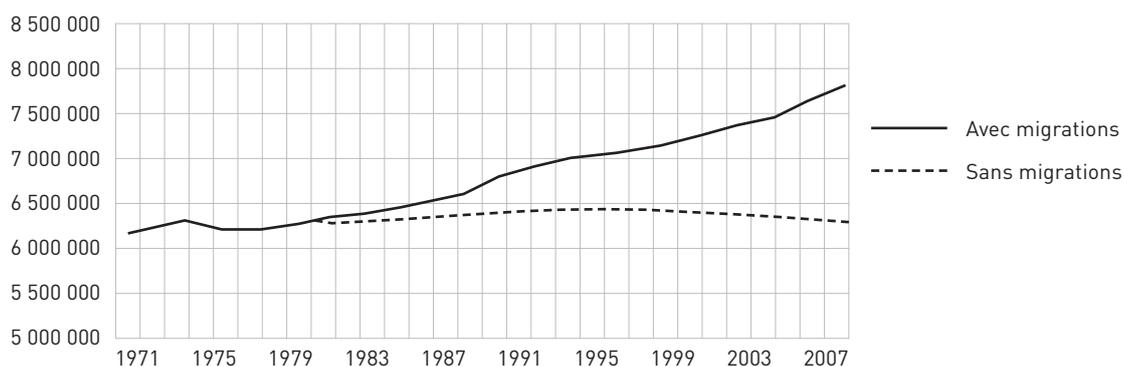
Ainsi, l'ensemble de la croissance démographique de la Suisse observée au cours des trente dernières décennies s'explique par la migration internationale et par ses conséquences (naissance d'enfants de migrants). En l'absence de cette migration, la population

aurait non seulement stagné, mais aurait présenté un visage beaucoup plus âgé. La migration internationale des trois dernières décennies a en effet freiné – sans l'éviter totalement – le vieillissement de la population.

En 1981, on comptait en effet 22 personnes âgées de 65 ans et plus pour 100 personnes en âge d'exercer une activité (15 à 64 ans, *Graphique 3*). Cet indicateur du vieillissement de la population (rapport de dépendance) a atteint, fin 2010, 27 pour 100, soit une augmentation de 5 points. L'accroissement aurait été beaucoup plus important, 15 points, en l'absence des migrations internationales. Celles-ci ont ainsi permis de réduire d'environ trois quarts le niveau de vieillissement démographique observé au cours des trois dernières décennies.

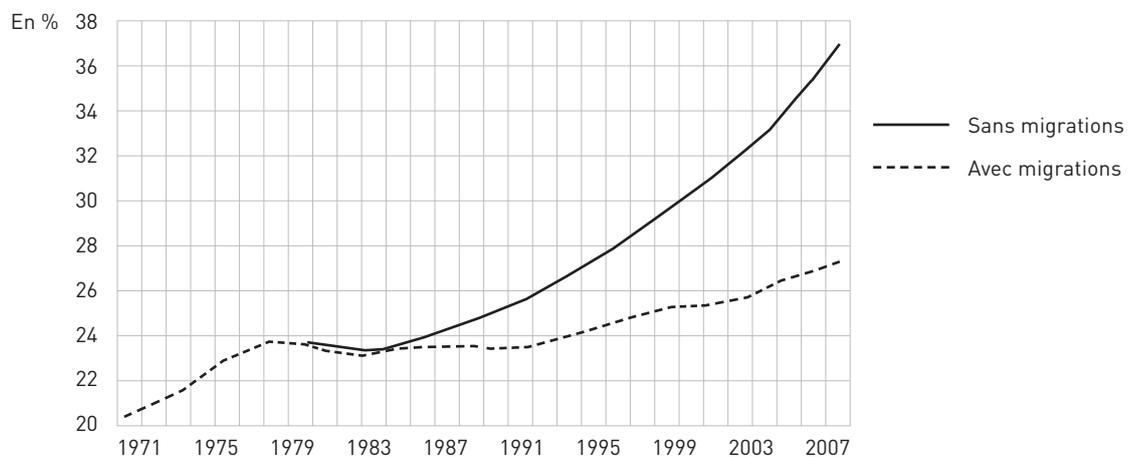
Ce frein au vieillissement démographique est essentiel dans une période marquée par le départ à la retraite des générations du baby-boom. Ces générations, nées entre 1945 et 1965 approximativement, quitteront en effet le marché du travail entre 2005 et 2030 environ. Leur transition vers la retraite conduira à la fois à une baisse de la productivité totale du pays et une augmentation des dépenses sociales. A ce titre, la migration est une aubaine: plutôt jeunes en moyenne, les étrangers com-

Graphique 2 Evolution de la population de la Suisse avec migrations (réellement observée) ou sous l'hypothèse d'une fermeture des frontières depuis 1981



Source: Propres calculs

Graphique 3 Evolution du rapport de dépendance des âgés de la Suisse avec migrations (réellement observée) ou sous l'hypothèse d'une fermeture des frontières depuis 1981



Source: Propres calculs. Le rapport de dépendance se calcule en ramenant la population âgée de 65 ans et plus à celle âgée de 20 à 64 ans.

pensent donc la baisse anticipée de la main-d'œuvre disponible et, en même temps, réduisent le poids relatif des âgés.

1.3 L'échelle régionale: forte croissance démographique en Suisse romande

A l'échelle des régions et des communes de la Suisse, l'évolution démographique ne dépend pas seulement des flux migratoires internationaux et des événements naturels (naissances et décès), mais aussi des flux migratoires internes (migrations entre communes de la Suisse). Ces flux dépendent de logiques locales ou régionales (marché du travail local, politiques d'aménagement du territoire, marché du logement) mais sont également influencés par la migration internationale. Celle-ci modifie en effet les logiques spatiales, par exemple en agissant sur le marché du logement et sur le développement économique du territoire. Cependant, cet impact de la migration internationale ne peut pas être directement mesuré et, pour cette raison, il n'est pas possible d'appliquer notre modèle aux différentes entités géographiques de la Suisse.

L'impact de la migration internationale doit pour la même raison être approximé en considérant différents indicateurs, dont l'un est le taux de croissance démographique (accroissement annuel moyen de la population, exprimé en pour 1000). A ce propos, et en se limitant aux grandes communes de la Suisse (dénombrant plus de 2000 habitants fin 2010), on peut observer que parmi les 20 communes ayant connu le plus fort taux de croissance entre 2002 et 2010 (soit durant la période suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP) figurent 15 communes romandes dont 13 des seuls cantons de Vaud (Mont-sur-Rolle, Rolle, Leysin, Cheseaux-sur-Lausanne, Penthalaz), Genève (Le Grand-Saconnex, Plan-les-Ouates, Bellevue, Satigny) et Valais (Saillon, Saxon, Fully, Vionnaz). C'est cependant une commune fribourgeoise, Givisiez, qui a enregistré la plus forte croissance démographique (croissance annuelle moyenne de 44 pour 1000), précédant Mont-sur-Rolle. Par contre, parmi les 50 communes de plus de 2000 habitants ayant observé la plus faible croissance démographique (en l'occurrence une baisse de la population au cours de la même période), on ne compte que deux communes romandes, Puplinge⁶ et le Locle.

Tableau 1 Population des cantons romands et, en comparaison, de la Suisse, en 2002 et 2010, ainsi que taux annuel de croissance moyen (en pour 1000)

	2002	2010	Croissance annuelle (pour 1000)
Fribourg	243 400	277 824	16,7
Vaud	631 039	711 818	15,2
Valais	281 345	311 985	13,0
Genève	418 747	458 559	11,4
Suisse	7 313 853	7 864 012	9,1
Neuchâtel	166 767	171 904	3,8
Jura	69 074	70 164	2,0

Sources: Office fédéral de la statistique

Toujours pour la période 2002 à 2010, et à l'échelle des cantons, Fribourg, Vaud et le Valais forment le tiercé de tête des cantons suisses présentant les plus fortes croissances démographiques. Genève se situe très légèrement en retrait, mais présente un taux de croissance plus élevé que la moyenne suisse (*Tableau 1*). Par contre, Neuchâtel et le Jura se singularisent des autres cantons romands par une très faible croissance de leur population. Ainsi, la spécificité romande est plutôt une spécificité de la région lémanique, étendue à Fribourg.

1.4 La migration internationale, facteur de la croissance démographique des régions romandes?

Le rôle de la migration internationale dans la forte croissance des communes romandes est réel, mais d'autres facteurs interviennent également et diluent l'impact total des flux internationaux de personnes. Ainsi, parmi les 30 communes des cantons romands⁷ présentant la plus forte croissance démographique entre

2002 et 2010, seuls Leysin, Randogne et, dans une moindre mesure, Rolle et Saxon ont connu une progression démographique expliquée principalement par la migration internationale (*Tableau 2*). Dans d'autres communes comme Cheseaux-sur-Lausanne ou Givisiez, le nombre élevé de naissances, expliqué par une population de jeunes familles, est un facteur important de croissance démographique. Enfin, plusieurs communes comme Bulle ou Lonay ont en premier lieu bénéficié d'un apport migratoire interne important.

Le *tableau 2* permet également de relever que parmi les communes présentant les plus fortes croissances démographiques figurent à la fois des communes à forte proportion d'étrangers (telles que Rolle, Coppet, le Grand-Saconnex chez qui la proportion d'étrangers dépasse 40%, mais aussi les communes touristiques de Leysin et Randogne qui dénombrent trois étrangers pour cinq habitants), et des communes fribourgeoises ou valaisannes comptant moins de 20% d'étrangers (soit une proportion inférieure à la moyenne suisse). Ainsi, on n'observe aucune association statistique

Tableau 2 Croissance annuelle moyenne de la population entre 2002 et 2010 et distribution de la croissance en fonction du type de mouvement qui y contribue. Trente communes romandes présentant les plus fortes croissances démographiques

Numéro et nom de commune	Croissance annuelle (pour 1000)	Expliquée par le solde			Ensemble (en %)	Etrangers 2010 (en %)	Population fin 2010
		Naturel (en %)	Migratoire				
			Internationale (%)	Interne (%)			
2197 Givisiez	44,5	22,3	25,9	51,8	100	29,9	3010
5859 Mont-sur-Rolle	42,4	13,9	21,8	64,2	100	27,7	2437
5861 Rolle	40,3	10,4	49,8	39,9	100	43,4	5762
6140 Saillon	39,4	12,8	32,8	54,4	100	20,6	2136
6623 Le Grand-Saconnex	39,3	12,6	34,4	53,0	100	43,3	11435
5407 Leysin	39,0	4,2	98,8	-3,0	100	60,6	3839
6606 Bellevue	38,5	30,6	23,8	45,5	100	38,9	3165
5582 Cheseaux-sur-Lausanne	38,1	19,5	11,9	68,6	100	21,0	3886
6633 Plan-les-Ouates	36,6	21,5	3,7	74,8	100	24,1	9984
6141 Saxon	36,0	4,5	52,5	43,0	100	31,4	4557
2233 Hauterive (FR)	35,6	22,0	11,2	66,8	100	11,6	2178
6133 Fully	33,0	13,3	28,1	58,6	100	18,6	7686
6158 Vionnaz	32,7	15,0	15,1	70,0	100	15,1	2217
5495 Penthelaz	32,6	0,3	27,9	71,8	100	22,0	2916
6638 Satigny	32,6	1,6	18,8	79,6	100	25,7	3600
5712 Coppet	32,0	18,6	38,9	42,5	100	43,1	3099
2321 Attalens	31,3	13,2	12,5	74,3	100	14,2	2909
5749 Chavornay	31,3	25,2	19,2	55,6	100	23,8	3598
5581 Belmont-sur-Lausanne	30,0	32,3	22,4	45,3	100	24,8	3367
6244 Randogne	30,0	-1,6	111,0	-9,4	100	59,2	4279
5477 Cossonay	29,6	25,9	22,7	51,4	100	20,4	3368
2183 Corminboeuf	29,0	22,4	10,0	67,6	100	9,1	2134
6622 Genthod	28,5	5,5	26,0	68,5	100	35,2	2707
2325 Châtel-Saint-Denis	28,5	11,5	35,9	52,6	100	24,3	5727
2125 Bulle	28,0	13,5	4,7	81,8	100	32,3	18947
5498 La Sarraz	27,9	8,7	26,4	64,9	100	27,3	2178
5725 Prangins	27,7	27,7	29,0	43,3	100	27,9	3880
5638 Lonay	26,9	-4,7	22,9	81,8	100	20,3	2461
2228 Villars-sur-Glâne	26,1	28,0	54,6	17,5	100	30,5	11397
2148 Riaz	25,9	24,8	29,9	45,3	100	13,8	2153

Sources: Office fédéral de la statistique

entre la croissance démographique et la représentation des étrangers dans les communes de Suisse romande.

Six communes des cantons romands ont connu au cours de la période 2002 à 2010 une diminution de leur population. Outre Puplinge et Le Locle, mentionnés précédemment, les communes du Val-de-Travers, Boudry, Hauterive (NE) et St-Niklaus présentent cette spécificité. Dans ces six communes, la baisse de la population s'explique principalement par un solde migratoire interne négatif, mettant également en exergue le rôle des mouvements au sein des communes suisses dans la croissance démographique régionale.

L'analyse de ces indicateurs communaux permet alors de conclure sur ce paradoxe. La migration internationale est certes la seule responsable de la croissance démographique de la Suisse, mais à l'échelle des dynamismes démographiques régionaux, son rôle est secondaire. A l'exception des communes de Randoigne et de Leysin qui se démarquent par une activité touristique et un attrait important qui se reflète par une forte immigration internationale, les communes romandes ont surtout été influencées par les flux migratoires internes au pays. En d'autres termes, la forte croissance démographique observée dans le canton de Fribourg et sur l'Arc lémanique s'explique en premier lieu par des logiques migratoires nationales, avec l'arrivée de personnes, Suisses ou étrangères, ayant vécu précédemment dans d'autres régions de la Suisse. La migration internationale agit indirectement, par les mouvements internes de la population étrangère déjà établie en Suisse et par les naissances observées dans cette population.

Cette constante pondère l'idée fréquemment répandue dans le débat public selon laquelle l'explosion démographique des régions à forte croissance est due exclusivement à l'arrivée de populations étrangères. Certes, celles-ci

contribuent à la croissance démographique de ces régions, mais ne jouent pas un rôle déterminant dans celle-ci. La migration internationale intervient indirectement, en modifiant la répartition territoriale et les logiques spatiales, mais son impact va de pair avec celui des migrations internes des Suisses.

2. Trois indicateurs de l'impact sociodémographique des migrations internationales

Les communes situées à proximité du lac Léman observent donc une forte croissance démographique qui est partiellement, mais pas uniquement, due à la migration internationale. Pour aller au-delà des tendances esquissées au chapitre précédent, il est utile d'analyser dans le détail quelques dimensions de la croissance démographique telle qu'observée aujourd'hui. Elle s'accompagne, en effet, de certains changements structurels liés à la composition de la population. Pour cela, différents indicateurs permettent de décrire les changements démographiques observés dans les communes et districts lémaniques.

Dans ce chapitre, nous présentons quelques indications portant d'une part sur la répartition de la population selon la nationalité, d'autre part sur la composition socioprofessionnelle de la population et finalement sur la composition par âge.

2.1 Proportions d'étrangers

Indicateur fréquemment utilisé, quoiqu'approximatif, de la migration, la proportion d'étrangers dans la population autorise une description de l'importance de la population étrangère dans la région analysée. Cette proportion augmente régulièrement sur le pourtour lémanique, et plus spécifiquement entre Genève et Lausanne, indiquant une tendance à «l'internationalisation» de l'espace lémanique.

Entre 1981 et 2010, la proportion d'étrangers dans la commune de Nyon a par exemple passé de 26% à 38%, dans celle de Gland de 22% à 33%, à Morges de 21% à 34% et à Rolle de 28% à 44%. Dans le même temps, le canton de Vaud a enregistré un accroissement de 10 points de la population étrangère (de 20% à 30%), ceci malgré des naturalisations de plus en plus fréquentes (qui limitent la taille de la population étrangère).

Cet indicateur sous-estime la présence d'une population d'origine et de nationalité étrangère sur l'arc lémanique, puisqu'à ces résidents étrangers, il conviendrait d'ajouter la population des frontaliers, d'autres acteurs de l'économie lémanique, dont le nombre a fortement augmenté au cours de la dernière décennie.

Ainsi, le nombre d'étrangers dans les communes de l'arc lémanique s'est accru sensiblement et son poids démographique a augmenté. Cependant, cet accroissement n'est pas dû uniquement à l'arrivée de migrants en provenance des pays étrangers. Comme cela a été signalé précédemment, les flux migratoires internes ont joué un rôle essentiel. En outre, la natalité est intervenue dans cette croissance de la part des étrangers, laquelle a été, en revanche, freinée par la naturalisation.

2.2 Niveau de qualification et type de profession exercée pour la population étrangère

Il faut recourir aux données de l'Enquête suisse sur la population active pour disposer d'informations sur le niveau de formation des étrangers vivant dans la région lémanique. Compte tenu de la taille de l'échantillon, l'analyse doit nécessairement reposer sur des entités géographiques suffisamment importantes pour fournir des chiffres précis. Ainsi, en tenant compte des données recueillies lors de l'enquête de 2008 et en regroupant les trois districts de Morges, Rolle et Nyon, quelques

informations sur le profil socioprofessionnel des nouveaux migrants deviennent disponibles. Parmi les personnes étrangères arrivées en 2000 ou après, trois cinquièmes sont de niveau de formation universitaire (une proportion significativement plus élevée que celle observée pour les migrants du canton de Vaud, 44%). La moitié déclare des responsabilités élevées dans l'entreprise.

On peut dès lors associer à la nouvelle migration un accroissement des compétences professionnelles en Suisse. Cette situation conduit à deux interrogations qui dépassent le cadre purement démographique. La première interrogation est celle de l'utilisation des compétences issues de la migration. Les étrangers arrivés dans le cadre de l'ALCP utilisent-ils leurs qualifications en Suisse, ou sont-ils sujets à une déqualification, un phénomène fréquent dans les migrations internationales? La deuxième interrogation fait référence aux conséquences pour la main-d'œuvre autochtone de cette migration hautement qualifiée. Conduit-elle à une concurrence accrue sur le marché du travail, ou est-elle en revanche génératrice d'emploi? Dans ce deuxième cas de figure, elle pourrait fournir des opportunités professionnelles aussi pour les autochtones. Actuellement, les connaissances empiriques font défaut pour fournir des réponses claires à ces interrogations.

2.3 Structure démographique

Le frein au vieillissement démographique observé à l'échelle de la Suisse se répercute au niveau des communes et districts ayant observé une croissance démographique importante. Ainsi que le montre le *tableau 3*, non seulement les districts de Morges et de Nyon présentent une proportion de personnes âgées de 65 ans et plus ramenée à l'effectif des 20-64 ans, inférieure à celle de la Suisse (en 2010 20,5% et 25% respectivement, contre 27%), mais c'est le cas également des cantons

Tableau 3 Distribution de la population selon l'âge, et rapport de dépendance, pour différentes communes, cantons et région

	Distribution de la population				Rapport de dépendance			Population
	Jeunes (0-19)	Actifs (20-64)	Agés (65+)	Total	Jeunes	Agés	Total	
District de Nyon	25,7	61,7	12,6	100,0	41,7	20,5	62,1	89 601
Commune de Gland	26,3	64,7	9,0	100,0	40,7	13,9	54,6	11 633
Commune de Nyon	21,9	64,1	14,0	100,0	34,1	21,9	56,0	18 728
District de l'Ouest lausannois	22,3	63,3	14,4	100,0	35,2	22,7	58,0	68 232
District de Lausanne	20,3	64,0	15,8	100,0	31,7	24,6	56,3	150 362
District de Morges	23,8	61,1	15,1	100,0	39,0	24,8	63,8	73 747
Canton de Genève	21,8	62,4	15,8	100,0	34,9	25,4	60,3	457 715
Canton de Vaud	22,8	61,5	15,7	100,0	37,1	25,5	62,6	713 281
Suisse	20,9	62,2	16,9	100,0	33,5	27,1	60,7	7 870 134

Source: Office fédéral de la statistique, Neuchâtel. Le rapport de dépendance des jeunes s'obtient en divisant la population âgée de 0-19 ans par la population âgée de 20-64 ans. Le rapport de dépendance des âgés est égal à la population de 65 ans et plus divisée par la population de 20-64 ans.

de Vaud et de Genève. Dans la commune de Gland, on dénombre un rapport de dépendance des âgés étant inférieur de moitié à celui de la Suisse. Par contre, les enfants (0-19 ans) représentent un poids démographique supérieur dans les districts de Nyon et de Morges, comparativement à la situation nationale.

La population étrangère contribue à ce frein démographique, d'une manière partielle. L'arrivée dans ces communes à forte croissance d'une population jeune originaire de Suisse représente aussi une contribution. En contrepartie, les régions à faible croissance vieillissent très rapidement, non seulement en raison de l'absence d'apport migratoire de l'étranger, mais aussi parce que la migration interne est sélective: ce sont en premier lieu les jeunes qui quittent les régions en décroissance.

Les différentiels observés dans les niveaux de vieillissement soulèvent de nombreuses questions. Les besoins des personnes âgées (en soins, par exemple) sont couverts à la fois

par l'Etat (par exemple en ce qui concerne les assurances sociales), par les cantons (en charge des politiques sanitaires) et les communes (soutien de proximité). Un déséquilibre régional ou communal dans les niveaux de vieillissement peut se répercuter sur des dépenses variées, mais aussi des revenus fiscaux inégaux. Indirectement, par leur effet de rajeunissement, les flux migratoires internationaux favorisent la prise en charge de la population âgée dans les communes et districts bénéficiant de ces flux.

3. Discussion: l'impact démographique des migrations, positif ou négatif?

Dans les chapitres précédents, nous avons montré la dépendance démographique de la Suisse envers la migration internationale. Sans la migration internationale, la Suisse verrait la taille de sa population diminuer, les niveaux de vieillissement s'accroître et la main-d'œu-

vre disponible chuter. Ce constat national doit être cependant pondéré à l'échelle des régions et des communes. Les situations de croissance ou de décroissance démographique à l'échelle locale dépendent plus des mouvements internes que des mouvements internationaux, mettant à jour une logique spatiale complexe qui répond en premier lieu à des facteurs économiques, sociaux, liés au marché du travail ou du logement; le rôle de la migration internationale apparaît en filigrane, en appuyant les mouvements de migration interne et en soutenant la natalité. Différents indicateurs développés dans le chapitre 2 suggèrent par ailleurs que la migration internationale représente un atout, par exemple en termes de capital ou de ressources éducationnelles ou pour la gestion du vieillissement. Cependant, des interrogations subsistent sur le rôle exact de cette migration et son impact sociodémographique.

Au terme de cette présentation factuelle et quantitative, la discussion que nous aimerions mener porte sur trois questions fréquemment évoquées. D'une part, la population étrangère conduit-elle à une Suisse surpeuplée? D'autre part, comment gérer les flux migratoires actuels? Et, finalement, peut-on synthétiser et quantifier l'impact général de la migration internationale sur la population de la Suisse, et si oui, cet impact est-il plutôt positif ou négatif?

3.1 Surpopulation et population étrangère. Quel lien?

Il a été de plus en plus fréquemment fait mention, ces derniers mois, de la notion de surpopulation sur l'arc lémanique et plus généralement pour l'ensemble de la Suisse (voir en particulier la récolte de signature ayant lieu en 2012 visant à limiter la population suisse). Avant de s'interroger sur le rôle de la migration internationale sur cette surpopulation, posons-nous la question de savoir si nous som-

mes actuellement ou non dans une situation de surpeuplement.

Le concept de surpopulation répond à la définition d'un seuil subjectif au-delà duquel l'équilibre entre les ressources disponibles et les besoins – dictés par les comportements et le nombre des hommes – est rompu. A l'échelle de la Suisse, faute de limite claire dans les ressources (qui peuvent être importées), il est généralement fait référence au dépassement des infrastructures, aux atteintes environnementales ou aux tensions sur le marché du logement pour évoquer la situation de surpopulation. Cette notion reste cependant subjective, les démographes qui se sont penchés sur la question, dans le passé, ayant tous renoncé à définir un seuil maximum de population, ou un nombre idéal d'habitants, dans une région, un pays, ou à l'échelle du monde. Ce seuil ou ce nombre dépendent en fait du niveau de développement économique et des infrastructures et évoluent donc dans le temps.

En dépit d'une reconnaissance scientifique, le principe d'une surpopulation est utilisé pour justifier des interventions politiques modifiant les flux migratoires, ceux-ci étant considérés comme responsables de la trop forte croissance démographique. Les résultats présentés dans cet article suggèrent cependant que les régions à forte croissance bénéficient autant d'un solde migratoire interne, voire d'une croissance démographique dite naturelle (des

My Giang, tessinoise d'origine chinoise, experte en marketing



naissances) que de la migration internationale. Une politique de limitation des flux internationaux, si elle était possible, ne permettrait pas nécessairement d'éviter la dynamique spatiale actuelle.

Une telle politique pourrait même être contre-productive voire dangereuse. En effet, la taille d'une population répond aussi à un certain nombre de logiques intégrant des éléments économiques (conjoncture plus ou moins favorable), environnementaux (cadre de vie), extérieurs (situation économique et politique dans les pays voisins) et pour l'aspect spatial, liés à l'infrastructure (réseaux autoroutiers, etc.). Une population n'est pas un facteur exogène, mais sa taille est fonction de différentes évolutions économiques et sociétales. Les tentatives visant à modifier l'évolution d'une population, dans un sens ou un autre, devraient être prudentes, car elles sont susceptibles de générer des déséquilibres apportant plus de problèmes que de solutions.

3.2 Quelles réponses apporter aux tendances migratoires?

La gestion des flux migratoires doit donc tenir compte de l'ensemble des paramètres associés à des degrés divers à l'évolution démographique: cohésion sociale, frein au vieillissement, impact économique, impact environnemental, etc. D'un point de vue théorique, si l'on adopte une approche systémique, il s'agirait plutôt d'adapter les infrastructures aux flux migratoires que de restreindre les conditions d'accès. Il ne s'agirait en effet pas d'agir sur les flux, mais plutôt d'accompagner ces flux de mesures adaptées visant à faire face à certaines de leurs conséquences néfastes. Une action sur les flux pourrait en effet conduire à une pénurie de main-d'œuvre, une diminution de la productivité, mais aussi à un accroissement relatif du coût des assurances sociales. En revanche, les besoins de logements, l'offre de moyens de

transports et de réseaux routiers, les mesures d'intégration permettant d'assurer une cohésion sociale entre natifs et autochtones, sont des aspects méritant une attention particulière.

En outre, il convient de rappeler que différentes caractéristiques de l'évolution sociétale contemporaine interviennent également sur l'émergence de problèmes considérés, à tort, comme étant associés à la migration internationale. Ainsi, la situation sur le marché du logement est autant influencée par la modification des modes de vie (familles de taille plus réduite) et par une demande accrue en espace de vie que par les flux migratoires. Quant au développement du trafic et de l'utilisation des transports publics dans des régions sensibles comme l'arc lémanique, ils dépendent autant des comportements de mobilité et de pendularité qui se modifient progressivement, que de la croissance démographique.

Les solutions existent, mais nécessitent des efforts financiers et du temps (en particulier dans un Etat où les compétences sont réparties entre les différents niveaux du fédéralisme), et des capacités d'adaptation ou de créativité. Dans les communes situées entre Genève et Lausanne, où l'on dénombre trois actifs sur quatre exerçant leur activité professionnelle dans une commune autre que la commune de résidence, la saturation des transports publics coïncide avec l'observation d'un retard dans le développement des infrastructures. Les délais imposés par le fédéralisme et les nombreux recours qui entachent les constructions sont autant responsables de ce sentiment de surpopulation que les flux migratoires internationaux.

La question de l'économie régionale, à la base des différentiels dans la croissance démographique, est également importante dans cette problématique. Comment assurer une migration internationale allant de pair avec un déve-

loppement harmonieux des régions centrales et périphériques? Ici aussi, la réponse n'est pas uniquement dans les politiques migratoires, mais fait plutôt référence à la politique économique et à l'aménagement du territoire.

Ainsi, d'un point de vue démographique, une intervention visant à une limitation des flux migratoires internationaux serait certainement une mauvaise option, puisque non seulement elle réduirait les avantages de ces flux (en particulier le rééquilibrage de la pyramide des âges), mais pourrait également conduire à des déséquilibres structurels.

3.3 La migration internationale, un impact positif?

L'immigration internationale actuelle produit de nombreux effets sur l'économie, la société et la population. Elle accroît les compétences disponibles sur le marché du travail, contribue à la croissance économique, bénéficie aux assurances sociales, mais donne aussi naissance à des défis sociétaux. Elle complexifie également les défis environnementaux et liés à la planification territoriale qui émergent aujourd'hui. Synthétiser cet impact multisectoriel est complexe. Même en se limitant à l'échelle strictement démographique, quantifier l'impact, en termes numériques, est possible, mais qualifier cet impact de positif ou négatif serait hasardeux.

Il convient de noter, cependant, que les théories de la migration les plus en vogue expliquent les flux migratoires par le désir des migrants d'accroître leur confort de vie. A ce titre, la migration internationale en direction de la Suisse est un signe d'un niveau de vie élevé dans le pays. Par extension, la croissance de l'arc lémanique est aussi un indicateur de conditions de vie agréables qui motivent la migration interne. Un recul de la migration résulterait certainement d'une détérioration des conditions sociales et économiques. Il con-

viendrait de s'inquiéter si un jour la Suisse n'enregistrait plus autant de candidats à la migration. Non seulement une telle situation mettrait en péril certains secteurs de l'économie (construction, soins infirmiers, etc.), mais interrogerai sur l'évolution de la qualité de vie en Suisse.

En même temps, la nature même de la migration s'est modifiée: elle est devenue circulaire, temporaire, elle prend même parfois la forme d'une pendularité internationale (à l'image des travailleurs arrivant chaque début de semaine en Suisse pour rentrer chez eux en fin de semaine, ou des frontaliers rentrant à l'étranger chaque soir). Que la Suisse et l'arc lémanique participent à cette nouvelle migration est la preuve d'un dynamisme économique et démographique important. Toujours d'un point de vue strictement démographique, les flux migratoires récents ne peuvent pas être considérés comme un «problème», mais plutôt comme un indicateur d'une société en bonne santé.

- 1 Dans la suite de ce texte, sauf mention contraire, on considère le solde migratoire international des Suisses et des étrangers pris ensemble. Les migrations internationales des Suisses sont cependant minoritaires.
- 2 Le titre d'un ouvrage collectif publié au début des années 1980 suggérait même une fin tragique pour la population Suisse. Cf. Blanc, O. et alii. — Les Suisses vont-ils disparaître? La population de la Suisse: problèmes, perspectives, politiques, publié par la Commission «Politiques de la population», Société suisse de statistique et d'économie politique. Berne et Stuttgart, Éditions Paul Haupt, 1985, 245 p. Cet ouvrage prédisait pour 2040 un effectif compris entre 4,9 et 6,7 millions d'habitants, avec une baisse d'un million tous les 20 ans.
- 3 Ce régime transitoire prévoyait un contingentement de la migration en provenance de l'UE15, le nombre annuel de permis délivrés dans le cadre de l'ALCP étant de 15 300 permis B et 115 700 permis L.
- 4 Notons cependant que le taux de chômage, tout en restant très faible en comparaison internationale, doubla entre 2001 (1,7%) et 2006 (3,3%). Cependant, l'accroissement de ce taux ne peut pas être directement imputé à la migration, puisque le chômage augmenta autant pour les Suisses que pour les étrangers.
- 5 Ce scénario ne doit pas être confondu avec l'hypothèse d'un solde migratoire nul (lequel prévoit des entrées et des sortants, dont l'effectif s'équilibre). Dans ce dernier cas, l'impact migratoire peut être important (par exemple parce que des jeunes arrivent et remplacent des personnes âgées). L'hypothèse de travail retenue ici est donc plus contraignante et n'est pas réaliste, mais permet de mesurer exactement l'impact des migrations.
- 6 La baisse de la population de la commune de Puplinge s'explique par une émigration internationale dès 2004.
- 7 Seules les communes de 2000 habitants et plus ont été sélectionnées. On remarquera que les grandes villes romandes ne présentent pas un taux de croissance leur permettant de figurer dans la liste de communes présentée au tableau 2.

Yves Flückiger

Intégration de la population étrangère sur le marché du travail

1. Introduction

La politique migratoire menée par la Suisse a été bâtie sur un modèle de rotation des travailleurs étrangers qui a longtemps fait illusion. Dans cette approche, la main-d'œuvre immigrée était supposée rester quelques années seulement sur le territoire helvétique avant de retourner dans son pays d'origine. Dans la réalité, les travailleurs étrangers sont arrivés en Suisse avec des statuts temporaires (saisonniers ou annuels) qui ont été progressivement transformés en permis d'établissement sans qu'aucun effort d'intégration n'ait été consenti à leur égard.

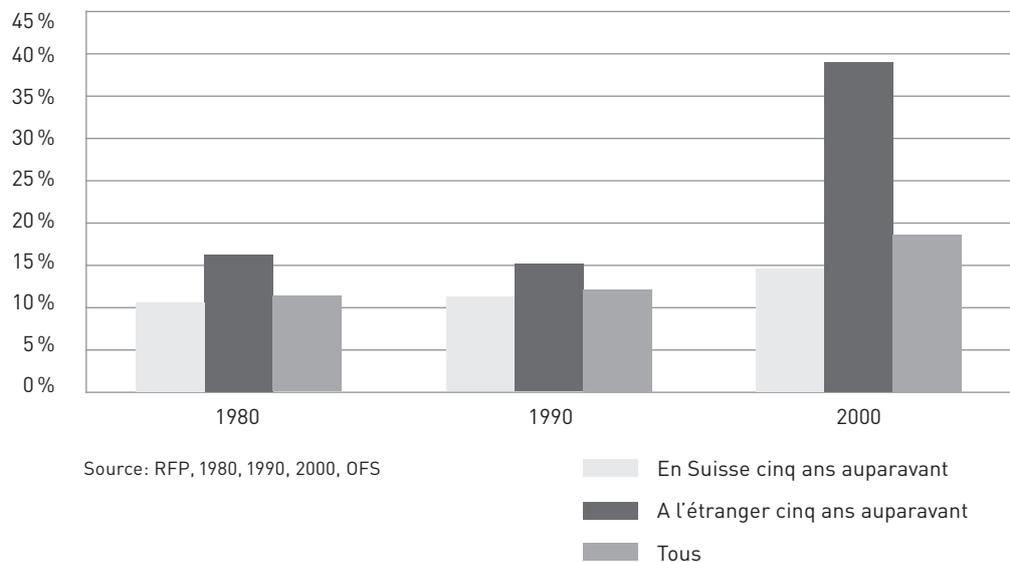
L'objectif de cet article est d'analyser le processus d'intégration de la main-d'œuvre étrangère sur le marché suisse du travail pour déterminer en particulier si le nombre d'années écoulées depuis l'immigration exerce une quelconque influence sur la situation de cette population par rapport aux travailleurs autochtones. Dans notre approche économique, le degré d'intégration est mesuré par le biais des différences perceptibles entre la population suisse et allogène et par l'évolution de ces disparités au cours du temps en fonction notamment du nombre d'années écoulées depuis l'immigration. Ces inégalités sont perceptibles en particulier au niveau de la formation, des salaires, du chômage et de sa durée, de la répartition entre les secteurs, les professions exercées et les positions hiérarchiques ainsi que des pratiques d'embauche. Nous ne pourrions pas examiner, dans le cadre de cet article, toutes ces formes d'inégalités mais nous allons présenter un bref survol d'un

certain nombre de travaux effectués dans le cadre de l'Observatoire de l'emploi de l'Université de Genève. Certains travaux datent aujourd'hui de quelques années, mais leurs conclusions restent encore valables.

Les inégalités qui existent entre la population étrangère et la population suisse sont le reflet d'une composition différente de ces deux groupes démographiques. Cette différence génère évidemment des disparités de salaires, des différences de taux et de durée de chômage, de formation et de positions hiérarchiques. Néanmoins, au cours du temps et au fur et à mesure que les années depuis l'immigration passent, on observe que les populations deviennent de plus en plus identiques. Dès lors, s'il existe encore des inégalités, cela peut être le reflet du fait que le marché du travail ne traite pas ces deux populations de la même façon. Il crée parfois des différences de salaires qui ne se justifient pas par des disparités de formation, d'ancienneté ou d'expérience. Dès lors, les discriminations qui sont susceptibles d'apparaître sur le marché du travail sont indirectement l'indicateur d'une intégration, d'une désintégration ou d'une mauvaise intégration de la population étrangère sur le marché du travail en Suisse.

Malheureusement, la distinction entre inégalités et discrimination est souvent, sur le plan purement méthodologique, difficile à décrypter. D'ailleurs, la presse utilise souvent l'un pour l'autre en disant qu'il existe des inégalités entre Suisses et étrangers, entre hommes et femmes, et que ces inégalités sont assimilables à de la discrimination. Or, il n'en est

Figure 1 Proportion d'étrangers résidant en Suisse ayant achevé une formation de niveau tertiaire



rien. En effet, la discrimination est avérée en présence de profils parfaitement identiques qui sont traités différemment par les employeurs ou le marché du travail.

Cet article va passer en revue un certain nombre de domaines qui sont en liens directs ou indirects avec le marché du travail et qui peuvent créer des inégalités. Il s'agit en l'occurrence de la formation, des salaires, du chômage et de sa durée ainsi que des pratiques d'embauche, même si, sur un certain nombre de thèmes, il n'y a malheureusement que peu de données qui existent pour pouvoir avoir réellement une bonne appréciation de la situation. De plus, trop souvent, on ne parvient pas à obtenir des données systématiques sur le nombre d'années passées depuis l'immigration pour avoir une vision pertinente du degré d'intégration atteint lequel peut évoluer au fil des années passées sur le marché de travail local.

2. La formation

Le premier thème abordé concerne la formation. On peut analyser cette question sous deux angles. Tout d'abord, en utilisant les données

du recensement fédéral de la population (RFP). Une autre manière d'aborder cette question consiste à employer la base de données PISA qui, à notre connaissance, n'a jamais vraiment été employée à cette fin. Comme chacun le sait, cette enquête mesure les performances scolaires de jeunes en Suisse.

2.1 Les données du RFP

Les données du recensement fédéral de la population (RFP) permettent d'observer en particulier que l'immigration récente est de plus en plus qualifiée, plus même que la population autochtone. Cette nouvelle réalité de l'immigration suisse contraste fortement avec la politique migratoire des années 60 et 70 durant lesquelles l'économie suisse recrutait à l'étranger des personnes peu qualifiées pour occuper des emplois dans des secteurs saisonniers ou proposant des salaires situés au bas de l'échelle. La *figure 1* met en évidence que les vagues migratoires actuelles sont composées de personnel de plus en plus qualifié. Tellement qualifié qu'aujourd'hui, le pourcentage d'immigrants dotés d'un niveau de formation tertiaire est plus élevé que celui de la population résidente suisse. Cette modifica-

tion de la composition des vagues migratoires s'observe en particulier sur la base des trois derniers recensements fédéraux de la population de 1980, 1990 et 2000. On observe ainsi que 15% des personnes qui étaient en Suisse 5 ans avant le recensement de l'année 2000 avaient un niveau de formation tertiaire. En comparaison, on observe que les personnes qui en 2000 étaient en Suisse, mais qui 5 ans auparavant étaient à l'étranger, avaient une qualification beaucoup plus élevée que celle des résidents suisses 5 années auparavant puisque près de 40% sont titulaires d'une formation tertiaire.

On observe aussi que la deuxième génération d'étrangers se rapproche progressivement de la population suisse. Sur la *figure 2*, on constate ainsi qu'au niveau de la maturité ou des personnes qui n'ont pas de formation du tout ou uniquement la scolarité obligatoire, la deuxième génération de population étrangère établie en Suisse se rapproche beaucoup plus fortement de la population suisse, contrairement à la première génération. Il semble donc que le temps qui passe permet progressivement d'estomper les différences entre les dif-

férents groupes de la population. Et en s'estompant, elles devraient aussi effacer avec elles les inégalités ou les différences qui sont observées sur le marché du travail en termes de salaire ou en termes de chômage.

La *figure 3* permet encore d'affiner cette analyse en examinant cette fois-ci le niveau de formation de la population âgée de 25 ans ou plus en Suisse, à un âge où en principe les individus ont terminé leur formation. Cette figure met, une nouvelle fois, en évidence que les nouveaux immigrants ont un niveau de formation élevé en comparaison des Suisses dans leur ensemble ou des étrangers de la première ou deuxième génération qui ont été naturalisés. Cette figure met surtout en lumière le rôle de la naturalisation sur le niveau de formation. De ce point de vue, la population étrangère naturalisée se distingue très nettement de celle qui ne l'a pas été, qu'elle soit de la première ou de la seconde génération. La question qui reste néanmoins ouverte concerne le fait de savoir s'il s'agit là d'un phénomène d'auto-sélection ou si l'on est en présence d'une sélectivité à la naturalisation. Il est possible également que ces différences

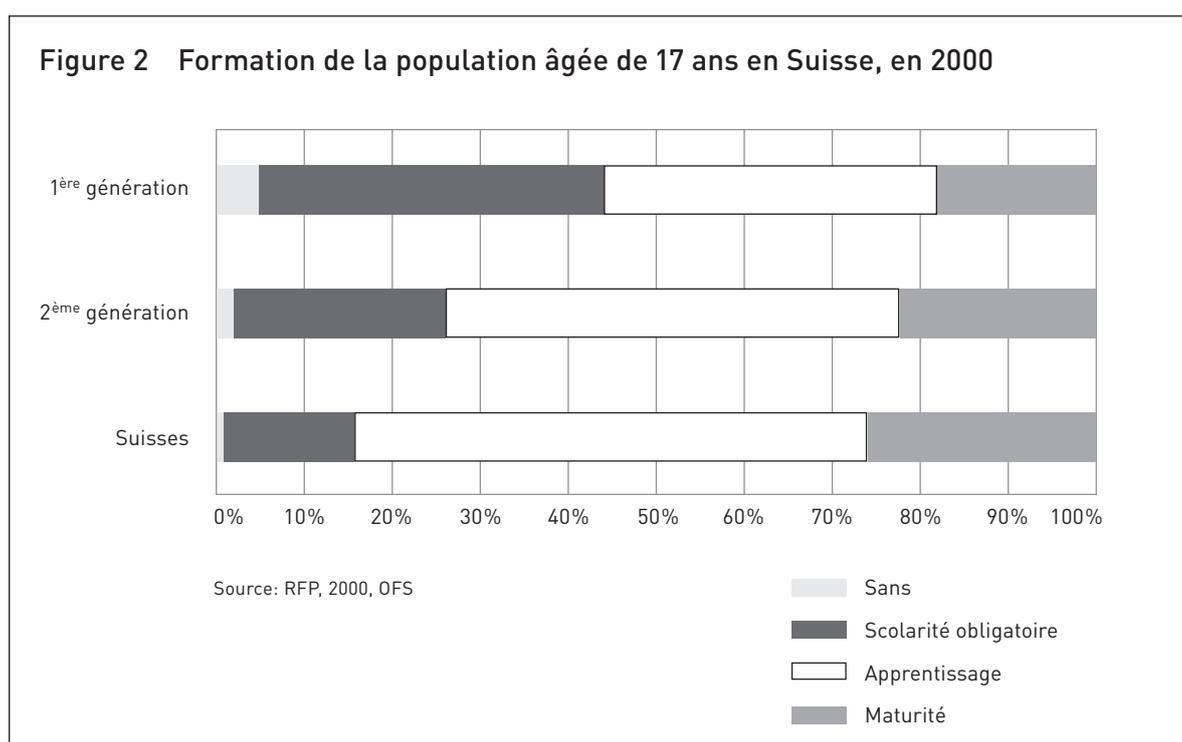
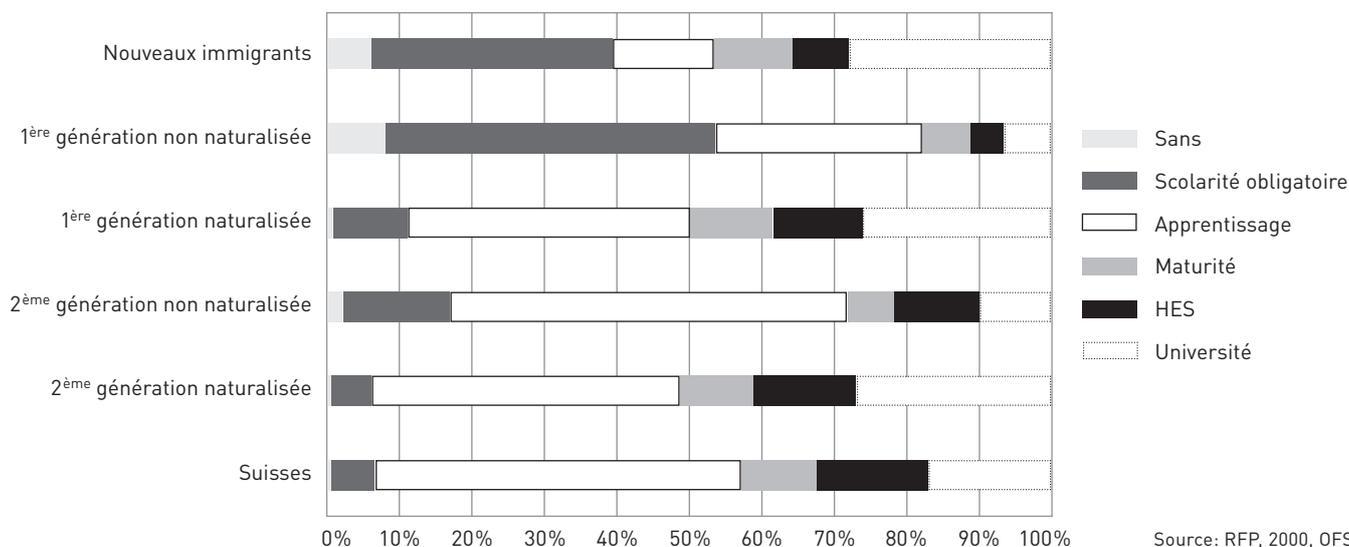


Figure 3 Formation la plus élevée achevée par la population âgée de 25 ans résidant en Suisse, 2000



soient le reflet de la composition démographique de ces deux groupes particuliers distingués selon qu'il soit naturalisé ou non.

A partir des données du recensement fédéral de la population, nous avons également analysé l'effet de la formation achevée par les parents sur la formation suivie par les enfants. Cette analyse met en évidence que les liens entre les générations sont forts en Suisse (Falter 2004). En l'occurrence, il s'avère qu'un père ayant suivi une formation tertiaire augmente la probabilité de poursuivre une formation gymnasiale de quasiment 20% par rapport à un père avec un niveau de formation élémentaire. L'effet marginal est plus fort en ce qui concerne la formation de la mère (25%). D'autres effets intergénérationnels sont également puissants. Par exemple, des parents exerçant une profession intellectuelle augmentent fortement la probabilité d'études gymnasiales, alors que les cols bleus ont l'effet inverse (la référence étant les professions intermédiaires). Parmi les variables parentales, on remarque que les parents plus âgés (plus de 50 ans) augmentent la probabilité de poursuivre des études gymnasiales. L'âge des parents pourrait capturer un effet de ressources étant don-

né que les revenus du travail ont tendance à augmenter avec l'âge. Finalement, l'analyse des données du RFP met très clairement en évidence que les liens entre les générations produisent des effets plus puissants parmi les natifs que parmi les immigrants. Néanmoins, le poids de l'origine sociale demeure fort quel que soit le groupe considéré. Cette différence observée entre populations indigène et allo-gène pourrait indiquer l'existence d'une plus grande mobilité sociale parmi les immigrants ce qui pourrait être le signal d'un processus d'intégration en œuvre qui efface progressivement les inégalités entre les populations indigène et allogène.

2.2 Les données PISA

L'enquête PISA regroupe des informations individuelles, pour chacun des élèves interrogés, non seulement sur leurs résultats en français, mathématiques et en sciences, mais aussi sur leurs caractéristiques personnelles que ce soit au niveau de leur famille (niveau de formation du père et de la mère, activités professionnelles, etc.), de leur environnement social ou de leur milieu scolaire. La population de référence est en l'occurrence formée par élèves

inscrits en 9^{ème} année du système scolaire suisse qui correspond à la dernière année de la scolarité obligatoire. Si les acquis mesurés dans PISA peuvent sembler représenter une mesure relativement réductrice de l'ensemble des connaissances apprises à l'école, il n'en demeure pas moins que les compétences mesurées dans PISA sont positivement corrélées avec des indicateurs du marché du travail comme les salaires ou le risque de chômage (Falter et Pasche, 2007).

Les données personnelles intégrées dans PISA sont évidemment extrêmement précieuses pour essayer d'analyser quels sont les facteurs qui influencent, de manière significative, les performances scolaires des élèves et dans quelle mesure. Cette approche permet notamment de savoir si le niveau de formation des parents a une influence sur les performances scolaires de leurs enfants. Si cette enquête recèle des informations précieuses elle ne donne, en revanche, pas d'informations sur l'environnement pédagogique de l'élève, même si l'on sait dans quel établissement il se trouve, quel est le nombre d'élèves qui fréquentent l'école considérée, le nombre moyen d'élèves par classe ainsi que le nombre d'heures passées à l'école.

Le cadre conceptuel général que nous avons développé consiste donc à décrire les acquis d'un élève donné à un instant comme une fonction cumulative des inputs de la famille, des pairs et autres élèves, de l'école et des enseignants. Les inputs éducatifs qui influencent l'apprentissage proviennent essentiellement de trois types d'agents: la société (à travers les investissements publics), la famille (les investissements de la famille) et les enfants (à travers les choix qu'ils effectuent étant donné les investissements et opportunités qui leur sont disponibles). Un des objectifs de la recherche empirique est de comprendre la technologie qui combine les inputs éducatifs afin de créer un output cognitif.

La fonction de production éducationnelle a été estimée par Meunier (2006) sur la base des données PISA pour l'année 2000. Cette recherche procure de nombreuses informations sur l'effet de l'origine sociale sur les acquis éducatifs. Ainsi, en ce qui concerne la structure familiale, on observe que les élèves qui déclarent ne pas vivre dans une famille nucléaire obtiennent des moins bons résultats en mathématiques s'il s'agit d'une famille célibataire (-2,6%), de -3,3% pour une famille mixte et de -5,5% pour la catégorie autre type de famille. Les modifications de l'environnement affectif des élèves ne sont donc vraisemblablement pas sans effets sur leurs résultats scolaires. On peut considérer que la structure familiale capte également les différences de ressources entre les familles liées au fait que le niveau de revenu d'une famille monoparentale est souvent plus faible que celui d'une famille nucléaire ou recomposée.

Les résultats de Meunier (2006) confirment de surcroît que l'éducation secondaire des parents a un impact significatif sur les scores. Les élèves dont les parents ont un niveau d'éducation supérieur à la scolarité obligatoire (catégorie de référence) obtiennent des scores supérieurs. D'une part, l'impact est plus important s'il s'agit de la mère et d'autre part, si celle-ci a terminé avec succès une école de niveau maturité (+6,3% en lecture, +6% en mathématiques et +8% en sciences). Concernant l'éducation tertiaire des parents, il est intéressant de constater que l'effet sur le score (significatif en lecture et en sciences, mais relativement faible) est négatif s'il s'agit de la mère et positif s'il s'agit du père. Ce résultat qui semble contre-intuitif suggère l'interprétation suivante: si les mères éduquées travaillent davantage et occupent des postes ne leur permettant pas de s'occuper suffisamment de leurs enfants, ce manque d'attention peut avoir des répercussions négatives sur les résultats scolaires. Un homme en revanche, occupera un poste associé à un salaire plus

élevé ce qui peut avoir des répercussions positives sur l'enfant.

Concernant les caractéristiques de la famille, il apparaît que la structure familiale a un impact négatif plus fort pour les filles que pour les garçons. Les filles issues d'une famille célibataire ont de moins bons résultats (-2,3%) que celles vivant dans une famille nucléaire, alors que les résultats scolaires des garçons ne semblent pas être affectés par cette structure familiale particulière. En cas de séparation des parents, les traditions familiales font sans doute que ce sont les filles qui sont davantage sollicitées que les garçons en ce qui concerne les tâches ménagères. Autre résultat intéressant, si la mère possède un niveau d'éducation inférieur à la scolarité obligatoire, l'impact sur le score est significativement négatif uniquement pour les filles (-5,3%), alors que si la mère possède un niveau d'éducation supérieur à la scolarité obligatoire l'impact est positif à la fois pour les filles et les garçons. En revanche, si le père possède un niveau d'éducation inférieur à la scolarité obligatoire, l'impact est significativement négatif uniquement pour les garçons (-2,7%). Si le niveau d'éducation du père est supérieur à la scolarité obligatoire, l'effet sur le score est positif (environ +4% pour les filles et les garçons). Par rapport à une activité à plein temps, le fait que la mère travaille à temps partiel a un impact positif pour les garçons et les filles. La catégorie autre (par exemple: ménagère ou retraitée) a un impact significatif et positif uniquement pour les garçons. L'activité actuelle du père ne semble en revanche pas être une variable ayant un pouvoir explicatif fort sur les résultats, ceci s'expliquant certainement par une faible variabilité dans les données (étant donné que la majorité des pères travaille à temps plein).

Une autre source d'inégalités est l'origine migratoire des élèves. Et c'est évidemment sur celle-ci que nous souhaitons nous arrêter plus

longuement compte tenu du sujet de cet article. Il semblerait que le système éducatif suisse peine à faire face au défi représenté par les élèves immigrés et que les enfants étrangers n'aient pas les mêmes opportunités que les autres enfants dans le système éducatif. En dernière année de scolarité obligatoire, les données PISA pour la Suisse indiquent en tous les cas que «les jeunes de familles d'immigrés obtiennent en moyenne plus de 100 points de moins sur l'échelle de lecture de l'OCDE que les jeunes de familles autochtones» (OFS et CDIP, 2002).

La *figure 4* présente les scores obtenus en lecture par les élèves qui sont nés en Suisse (9557 personnes en tout) et les élèves immigrés (4300 personnes). Cette simple analyse descriptive indique que les performances en lecture des élèves immigrés sont moins élevées que celles des élèves suisses et que la dispersion de leurs résultats est plus grande.

Il est donc particulièrement intéressant de tenter de mieux comprendre l'origine de ces différences afin de pouvoir adopter des politiques d'intégration plus efficaces susceptibles d'effacer, en partie tout au moins, les inégalités de formation qui déterminent souvent tout le parcours ultérieur des individus. Pour y parvenir, Meunier (2007) a analysé les performances scolaires selon l'origine migratoire avec les données PISA 2000. L'analyse multi-variée indique que les natifs obtiendront, toutes choses égales par ailleurs, des scores en lecture supérieurs de 3,6% par rapport aux élèves immigrés. Par rapport aux élèves natifs, les immigrés de deuxième génération obtiennent des scores inférieurs de 3,1% et ceux de première génération des scores inférieurs de 5%. Afin de faire une comparaison plus fine entre les groupes, des estimations séparées sont effectuées selon l'origine migratoire.

Un premier résultat intéressant est qu'un élève qui ne parle pas la langue du test à la maison

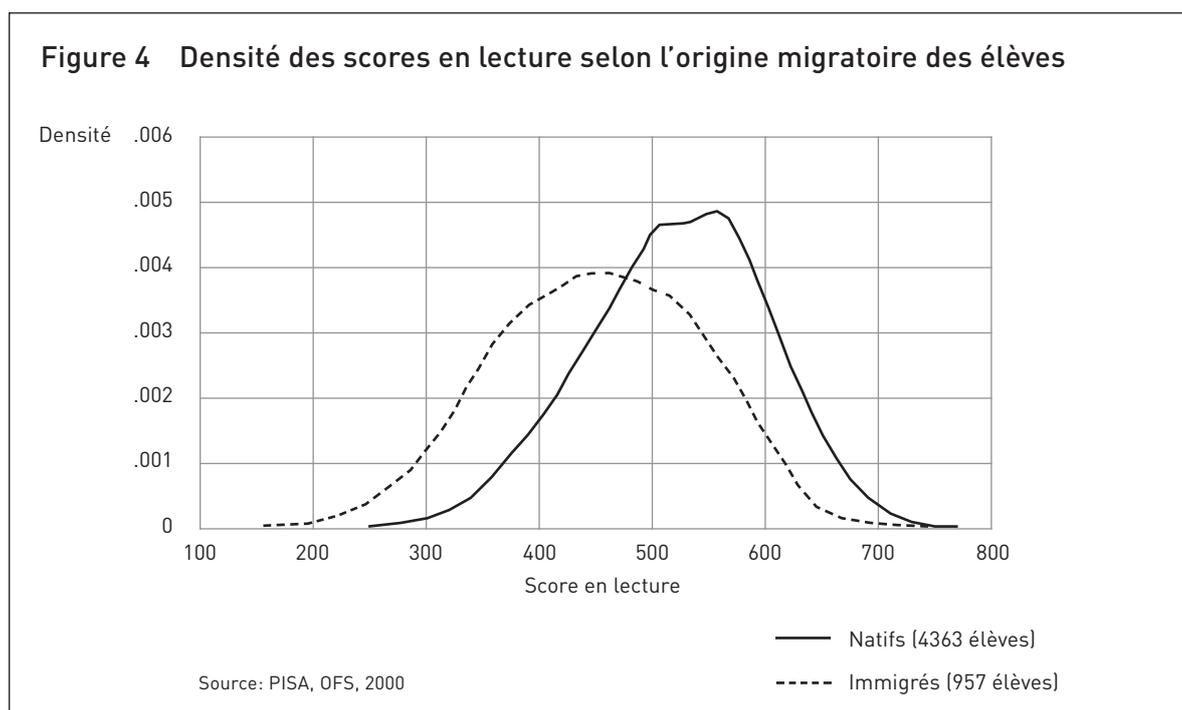
obtiendra un score moindre en lecture quelle que soit son origine migratoire. Ce premier résultat est intéressant dans la mesure où la non maîtrise de la langue du pays d'accueil est généralement avancée pour expliquer les moindres performances des immigrés. Deux autres variables, relatives à l'environnement scolaire de l'élève, attirent également l'attention. Par rapport à la région germanophone, les natifs obtiennent des scores inférieurs de 7,2% s'ils fréquentent une école située dans une région francophone. Les immigrés, quant à eux, obtiennent des scores supérieurs de 9,7% s'ils fréquentent une école située dans une région italophone. Concernant le niveau de formation des enseignants, les bienfaits en termes de performance scolaire sont importants et très différents: +12,4% pour les natifs et +20% pour les immigrés.

Parmi les autres résultats obtenus, on notera également que, toutes choses égales par ailleurs, les enfants d'origine migratoire italienne, portugaise ou espagnole, obtiennent un score inférieur de 4% en mathématiques, par rapport aux enfants suisses, effet qui s'élève à -8% pour les originaires des Balkans et de Turquie. D'autre part, si la langue du test

PISA correspond à la langue parlée au domicile de l'élève, cette caractéristique a un effet favorable sur les performances scolaires.

Les informations relatives au nombre de mois écoulés depuis l'arrivée en Suisse des enfants immigrés permettent d'étudier l'impact de la durée de séjour sur leurs performances scolaires, toutes choses égales par ailleurs. Or, les résultats obtenus semblent démontrer que plus cette durée s'allonge, plus les performances des enfants de familles d'immigrés se rapprochent de celles des élèves suisses. En effet, chaque mois supplémentaire passé dans le système scolaire suisse permet d'accroître les performances puisque le signe est positif avec un effet de +0,27% qui permet de rapprocher les deux groupes de la population l'un de l'autre. Cette conclusion est le signal d'une intégration par le système scolaire. On constate aussi que le niveau de formation des professeurs exerce une influence positive sur les scores au test PISA. Cet effet est particulièrement marqué pour les enfants étrangers.

De même, le nombre d'heures d'enseignement exerce un impact positif et significatif sur les résultats obtenus. De plus, cet impact est par-



ticulièrement fort pour la population étrangère. De ce point de vue, on pourrait en déduire que l'école, et à travers elle, le nombre d'heures d'enseignement constitue un véhicule d'intégration. Plus intéressant encore, l'impact exercé par les heures d'enseignement est nettement plus important, quasiment le double, pour les élèves immigrés qu'il ne l'est pour les natifs. En soi, les heures d'enseignement constituent donc un facteur de réduction des inégalités entre Suisses et allogènes. On rajoutera encore le fait que le niveau de formation des enseignants (leur degré de certification) a un impact nettement plus favorable pour les immigrés que pour les indigènes.

En examinant les performances obtenues en moyenne par les différents groupes de la population, on constate, à la lecture de la figure 4, que le score moyen des immigrés s'élève pour la lecture, par exemple, à 452, alors que les natifs ont un score de 521. La différence se monte donc à 69. En utilisant les résultats obtenus par les analyses économétriques qui

par les professeurs qui sont en face de lui qu'un élève indigène.

Cette analyse de décomposition a permis de montrer que si l'on compare les natifs aux étrangers de première génération, auquel cas la différence totale de score est même supérieure à 69 (86,8 en l'occurrence), 57% de l'inégalité peut être expliquée par les caractéristiques des élèves natifs et la première génération immigrée alors que 43% reste inexpliqués, dus éventuellement à un facteur de ségrégation ou de discrimination. La même comparaison, effectuée cette fois-ci entre les natifs et la deuxième génération, met tout d'abord en évidence que la différence moyenne entre les deux groupes ne se monte qu'à 50,6 points alors qu'elle était proche de 87 points entre natifs et première génération. Dans ce cas, 68% de cette différence sont expliqués et le reste, soit 32% «seulement», sont liés éventuellement à un facteur de ségrégation ou de discrimination. Finalement, en ce qui concerne la différence entre la première et la deuxième génération, on constate que l'écart n'est que de 36,2 points, 80% de celui-ci étant expliqué «simplement» par les caractéristiques générales des élèves alors que les 20% restant ne sont pas expliqués.

Mirnes Dervisevic, lauréat lucernois d'origine bosnienne des Championnats des métiers



permettent de mesurer l'influence particulière d'une variable sur le score PISA, on peut décomposer cette différence totale pour analyser la partie qui est liée à des différences de caractéristiques moyennes des indigènes et des allogènes (en terme de niveau de formation des parents par exemple), c'est-à-dire la partie qui est due au fait que les élèves immigrés ont des caractéristiques plutôt défavorables ce qui expliquera un

score PISA moins élevé. La partie que l'on ne parvient pas à expliquer par ces caractéristiques personnelles et qui reste donc inexpliquée pourrait être considérée alors comme le résultat des variables omises ou la conséquence d'une discrimination au cas où, toutes choses égales par ailleurs, l'élève immigré est moins bien traité par le système scolaire ou

Il est également possible de déterminer la part expliquée et inexpliquée liées à certaines des variables considérées. Si l'on commence par les variables relatives à l'élève ou sa famille, on observe que la durée de résidence sur le territoire et la taille de la fratrie sont des variables fortement discriminantes puisque seulement 1% à 2% des différences peuvent être attribués à des différences de durée moyenne ou de taille moyenne entre les deux groupes (natifs vs. immigrés). Tandis que la taille de la fratrie est favorable aux natifs, la durée est en revanche favorable aux immigrés. Le revenu de la famille est en revanche une variable moins discriminante puisque 37% des différences peuvent être attribuées à des différences de

revenu moyen entre les natifs et les immigrés. Ce résultat confirme ceux de Bauer et Riphahn (2007) qui avaient mis en évidence le coût des études comme facteur aggravant les inégalités scolaires. Concernant les caractéristiques de l'école, la taille de la commune dans laquelle se situe l'école ainsi que la taille de l'école sont des variables discriminantes en faveur des natifs. Le niveau de qualification des enseignants de l'école est discriminant dans une moindre mesure puisque 40% des différences peuvent être expliquées par des différences de qualification moyenne entre les deux groupes.

Une autre source d'inégalités des chances pourraient être liée aux différences de performances des écoles. S'il devait s'avérer que de telles différences existent réellement et que de surcroît les enfants de familles immigrées sont surreprésentés dans ces établissements, on pourrait alors penser que la ségrégation spatiale crée des inégalités entre Suisses et étrangers qui ne peuvent être alors combattues que par des politiques urbaines visant à décroquer les quartiers et créer plus de mixité dans les écoles. Dans le même ordre d'idée, il n'est pas impossible que la surreprésentation d'enfants allogènes dans certaines écoles soit à l'origine d'une baisse de la performance de ces établissements. Les résultats de ces analyses indiquent que l'environnement social de l'école a un impact significatif et positif sur l'efficacité de l'établissement. Il semble en particulier que la mixité sociale et la diversité des origines aient un impact significatif et positif sur l'efficacité; un vibrant plaidoyer pour une politique urbaine active et une lutte contre les risques de ségrégation spatiale.

3. Les inégalités salariales

De nombreuses analyses ont été effectuées pour comprendre les différences de salaires observées entre la population suisse et étrangère et tenter d'appréhender l'impact que le

nombre d'années passées sur le marché du travail est susceptible d'exercer sur ces inégalités. Deux bases de données ont été employées à cette fin. La première est issue de l'enquête sur la structure des salaires (ESS). La seconde provient de l'enquête sur la population active (ESPA).

3.1 L'enquête sur la structure des salaires

Depuis 1994, l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS), réalisée tous les deux ans par l'Office fédéral de la statistique, permet d'étudier l'évolution des rémunérations observées dans l'ensemble du pays, pour différents profils de personnes actives dans le secteur privé, et de comparer la situation du marché du travail dans diverses régions. Cette enquête contient près de 1,9 millions d'observations individuelles récoltées auprès de plus de 49 000 entreprises suisses.

Pour expliquer les différences individuelles de salaires qui sont observées, nous mettons en relation le niveau des rémunérations obtenues avec les caractéristiques des personnes employées et du poste qu'elles occupent. De cette manière, on peut tout à la fois comprendre les différences individuelles de salaires tout en mettant en évidence les facteurs qui sont à l'origine de ces disparités. L'idée sous-jacente aux estimations des différentes équations de salaires consiste à tenter d'expliquer les différences de salaires individuelles à partir de l'ensemble des variables qui permettent de les caractériser. Parmi celles-ci, on intègre habituellement le niveau de formation, le nombre d'années d'ancienneté au sein de l'entreprise, l'expérience acquise sur le marché du travail (quand on dispose de cette information ou alors, par défaut, l'âge de la personne) qui constituent autant de caractéristiques permettant de distinguer les individus les uns des autres. On tient compte également des spécificités du poste que ces personnes occupent en partant

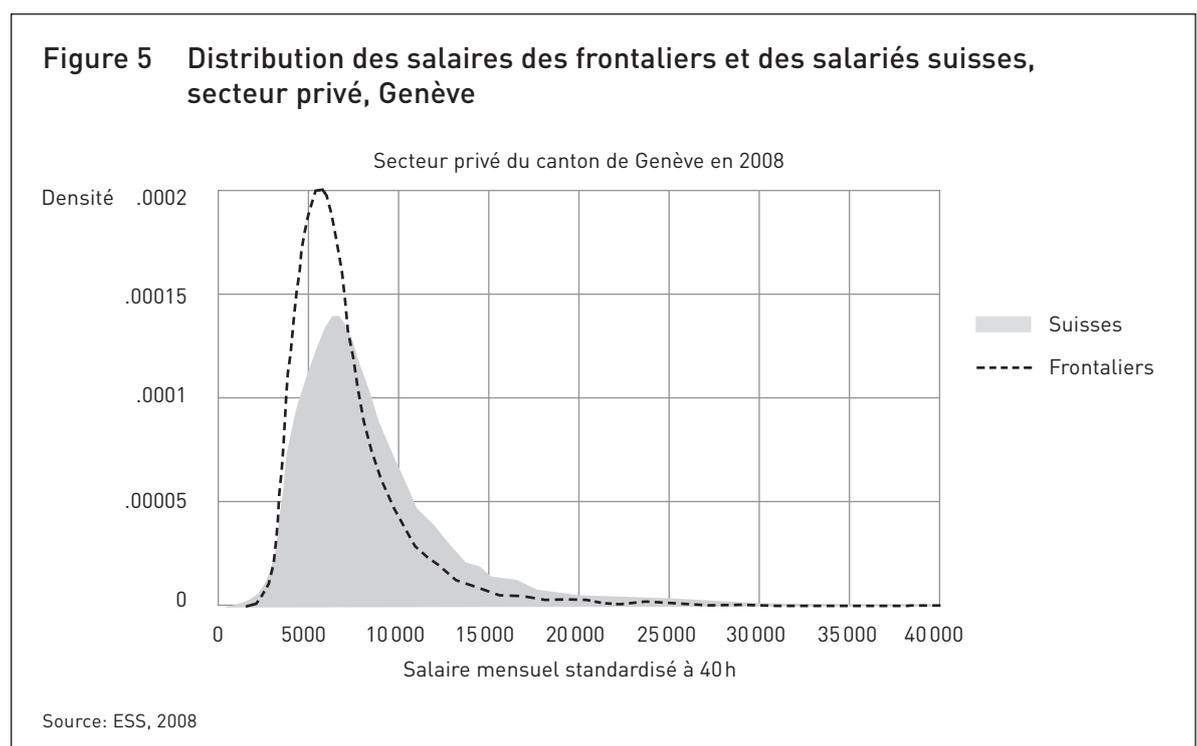
simplement de l'idée que le niveau des compétences requises pour cet emploi ou la position hiérarchique exercent, sans nul doute, une influence non négligeable sur le niveau des salaires obtenus. Afin de vérifier si, toutes choses égales par ailleurs, le permis de travail ou le statut des personnes considérées a un effet sur le niveau des rémunérations, on peut ajouter aux autres variables explicatives, le type de permis de travail.

Grâce aux données pour l'année 2010, date de la dernière enquête effectuée par l'OFS, on constate que la différence de salaire médian entre les travailleurs suisses et étrangers s'élève à près de 13% dans le secteur privé genevois. Cet écart se monte à 16% par rapport au permis C, 11,4% par rapport aux frontaliers et à 11,6% par rapport aux permis B. Ces différences, plus faibles que pour les détenteurs de permis C, s'expliquent par le niveau de qualification relativement élevé observé par les permis B et les permis G, très proche de la population suisse.

Evidemment, une partie de ces différences peut être liée à des caractéristiques que l'on quali-

fiera de défavorables à la personne à niveau de formation éventuellement moins élevé. L'idée est à nouveau de pouvoir distinguer, dans ces différences, ce qui serait dû à des caractéristiques des uns et des autres et ce qui pourrait être dû au fait que le marché du travail traite différemment deux personnes qui ont pourtant exactement les mêmes caractéristiques.

Si on analyse les différences de salaires par le biais d'une approche multi-variée en contrôlant pour toutes les variables explicatives pertinentes intégrées dans l'enquête, on constate qu'il existe une pénalité salariale inexplicée qui pourrait être liée à un facteur de discrimination. Pour les permis C, cette pénalité s'élevait, en 2008, à Genève, à 0,6%. Cette différence peut être due à une éventuelle discrimination à l'encontre de cette population ou, éventuellement, au fait que les employeurs ne reconnaissent pas les diplômes obtenus par ces personnes dans leur pays d'origine. Malheureusement, les données de l'ESS ne permettent pas d'aborder cette question que nous avons, dès lors, traitée à partir de l'enquête ESPA, résultat que nous présentons à la section 3.2.



En ce qui concerne plus spécifiquement la main-d'œuvre frontalière, la *figure 5* décrit la distribution de leur salaire mensuel brut standardisé à 40 heures par semaines qui est comparée avec celle de la population suisse. On y observe que la médiane, dans le secteur privé genevois, est un peu plus faible pour la population frontalière et que la distribution de leur rémunération est plus concentrée.

La différence est un peu plus marquée dans d'autres cantons, notamment au Tessin dont on trouve les distributions sur la *figure 6*. On observe une médiane beaucoup plus faible, nettement plus faible que la médiane de la population suisse, et encore une fois une dispersion un peu plus importante que celle que l'on observe à Genève.

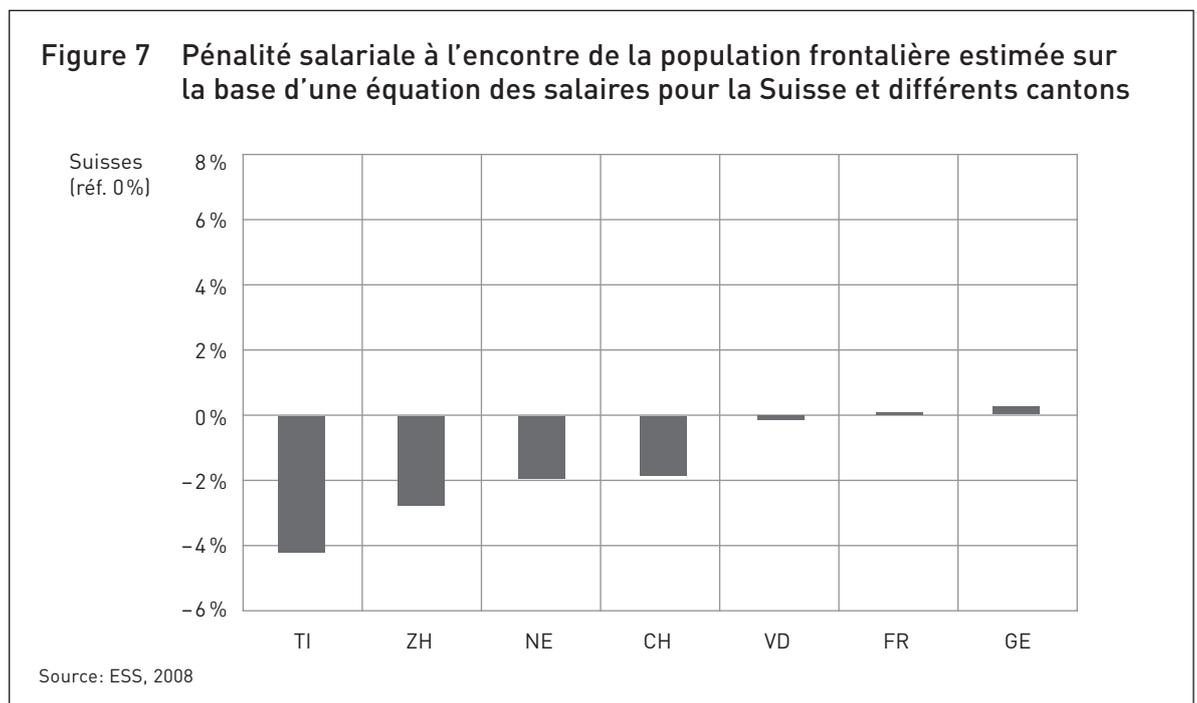
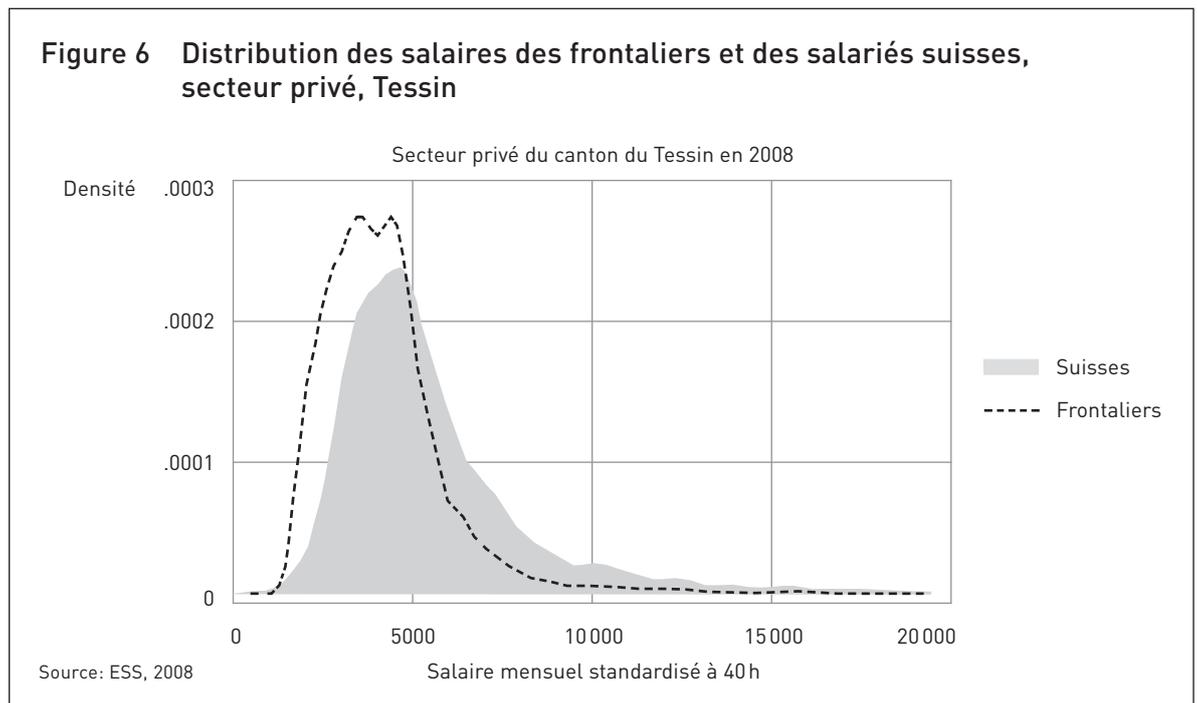
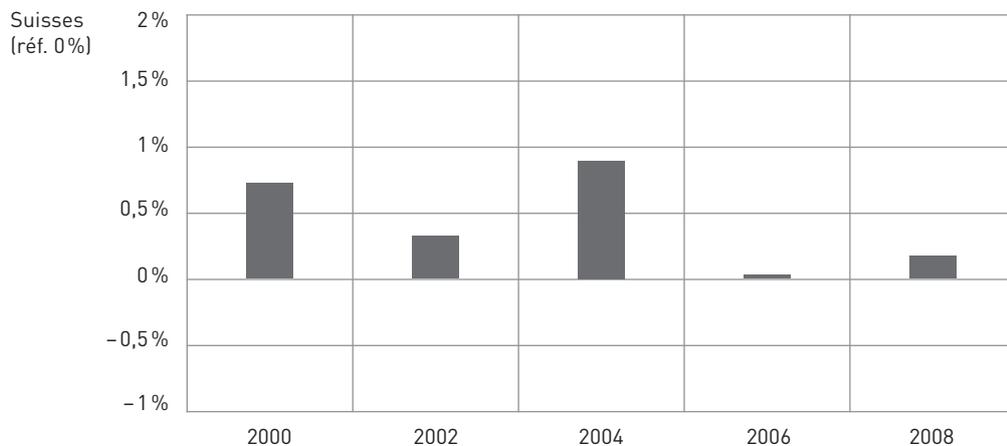


Figure 8 Coefficient associé à la variable «Frontaliers» dans les équations de salaires pour le secteur privé genevois de 2000 à 2008



Source: ESS, 2000 – 2008

Si l'on estime une équation des salaires qui intègre toutes les variables susceptibles d'expliquer le niveau des rémunérations obtenues par chaque personne et y ajoutant simplement une variable relative au type de permis de travail, on obtient une évaluation de l'effet, toutes choses égales par ailleurs, qu'exerce le fait de détenir un permis frontalier sur le niveau des salaires. A priori, cette dernière variable ne devrait pas exercer d'impact sur les salaires des individus, faute de quoi on pourrait en déduire une éventuelle discrimination à l'encontre des personnes détentrices d'un permis frontalier. En l'occurrence la *figure 7* qui présente les valeurs estimées que nous avons obtenues pour les différentes équations de salaires que nous avons estimées pour l'ensemble de la Suisse et pour certains de ses cantons pour lesquelles nous disposons d'un échantillon représentatif montre que pour l'ensemble de la Suisse, une pénalité salariale de 1,9% est imposée aux travailleurs frontaliers pour l'année 2008. Celle-ci atteint même 4,2% dans le canton du Tessin. En revanche, pour les cantons de Vaud, de Fribourg et pour le canton de Genève, on constate qu'il n'y pas de pénalité imposée à l'encontre de la population frontalière.

Nous avons par ailleurs estimé l'évolution de cette pénalité salariale à l'égard des frontaliers en nous focalisant, cette fois-ci, uniquement sur le canton de Genève et en utilisant pour ce faire les années 2000 à 2008. Les résultats présentés dans la *figure 8* démontrent qu'à Genève la main-d'œuvre frontalière a, depuis 2000, toujours été traitée de manière équivalente aux salariés suisses, signe d'une intégration de ces travailleurs à Genève.

3.2 Enquête sur la population active – ESPA

Les analyses effectuées sur la base des données de l'ESPA permettent de constater que les années de formation suivies dans le pays d'origine sont différemment rémunérées selon le pays d'immigration. En ce sens, elles permettent d'éclairer les résultats que nous avons obtenus sur la base de l'ESS en qualifiant d'une certaine manière ce qui a été qualifié, faute d'informations, de discrimination. Il apparaît en particulier que chaque année de formation suivie dans un pays de migration traditionnelle (Italie, Espagne, Portugal) apporte une prime de 4%, alors que cette prime s'élève à 7,7% pour les années suivies dans un autre pays de migration. De plus, les années de formation suivies en Suisse sont nettement

mieux rémunérées que celles suivies dans le pays d'origine pour les deux catégories de population puisque ce bonus atteint 5,2% et 11,8% respectivement pour les deux groupes distingués. Ces résultats montrent, d'une part, que le capital humain est imparfaitement transféré d'un pays à l'autre et qu'il existe, d'autre part, des différences de compatibilité entre les compétences acquises dans les pays d'origine et les besoins du marché du travail dans le pays d'accueil.

De surcroît, il apparaît que, pour les travailleurs originaires des pays traditionnels d'immigration, l'expérience professionnelle acquise aussi bien avant qu'après l'immigration n'exerce pas d'effet sur le salaire alors qu'elle a un impact significatif pour les autres immigrants. Cette conclusion met en évidence que les entreprises suisses recherchent fréquemment des personnes expérimentées dans des pays tels que l'Allemagne, les États-Unis ou la France alors que ce critère n'exerce que peu d'importance pour les immigrés traditionnels. Cela est dû également au fait que le deuxième groupe de personnes est occupé dans des secteurs qui valorisent peu l'expérience. Plus généralement, notre recherche démontre que la politique d'intégration de la population étrangère en Suisse devrait se concentrer en priorité sur la formation des immigrants, en particulier pour les immigrants de pays «traditionnels», mais aussi sur la formation continue et l'expérience professionnelle des autres travailleurs étrangers.

Un des résultats qui ressort tout de même assez fortement de nos études sur les salaires effectuées sur la base de l'ESPA, est que le nombre d'années depuis l'immigration ne semble pas exercer véritablement un impact sur le niveau de salaire. Donc quand il existe une certaine forme d'inégalité de traitements, elle ne s'efface pas avec le temps. Contrairement à d'autres marchés du travail, comme aux États-Unis où lorsque la personne

arrive sur le marché américain du travail, elle subit peut-être au départ une certaine différence de traitement, mais cette différence s'efface progressivement. Cela ne semble pas être le cas sur le marché suisse du travail. C'est peut-être une forme d'échec de cette politique d'intégration qui ne parvient pas à effacer les «stigmates» qui pourraient être représentés par l'origine migratoire, mais aussi le titre et le diplôme qui a été obtenu en dehors de Suisse. On a pu aussi constater dans ces études qu'il y avait un facteur de proximité, c'est-à-dire que l'on faisait une différence entre les suisses et les français, par exemple, ou les suisses et les allemands. Dans la partie allemande, les travailleurs allemands détenteurs d'un titre allemand avaient un titre qui était mieux reconnu sur le marché suisse du travail que le titre identique obtenu par un français, un italien ou par un espagnol. Plus on s'éloigne du système éducatif suisse, plus cette reconnaissance est problématique.

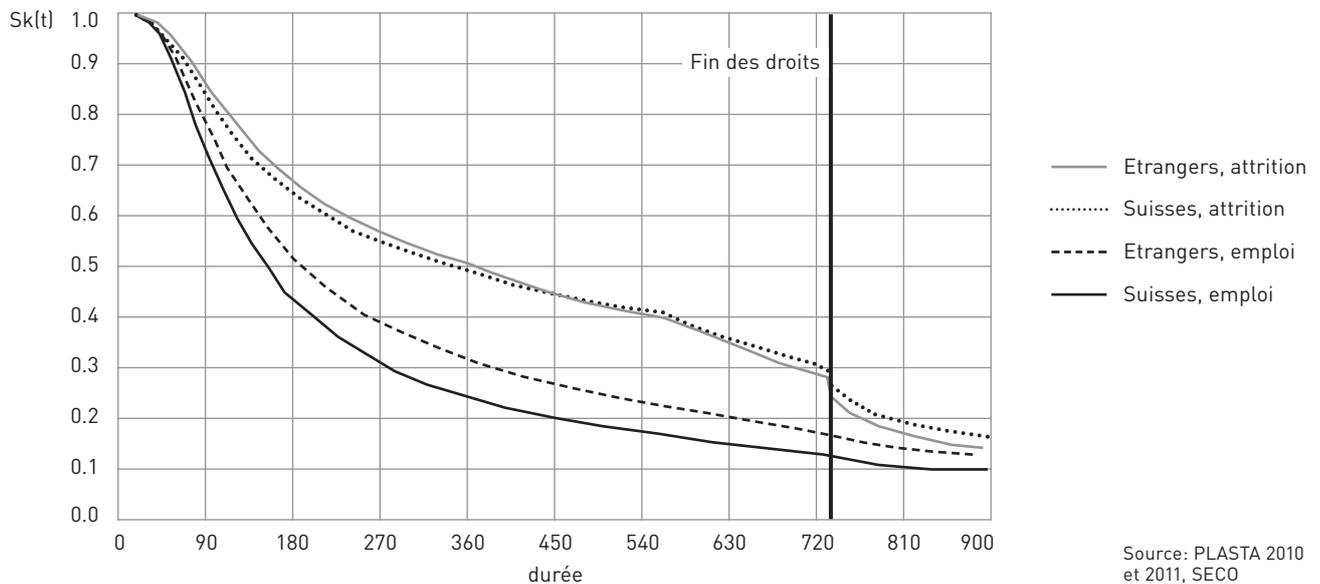
4. Le chômage

4.1 Analyse des durées individuelles de chômage

Traditionnellement, la population étrangère souffre d'un taux de chômage significativement plus élevé que la population suisse. Cette différence peut être due à des taux d'entrée au chômage plus élevés et/ou à une durée de chômage plus longue qui réduit la probabilité d'en sortir. En étudiant de plus près ces différences, on constate que l'inégalité entre Suisses et étrangers est liée à la fois à un risque plus élevé d'entrée au chômage et, simultanément, à une durée de chômage significativement plus longue. Cela implique, en d'autres termes, que la probabilité de quitter le chômage est plus faible pour les étrangers ainsi que le démontre la figure 8.

Étant donné que nous ne disposons pas des données relatives aux comportements de licen-

Figure 9 Risque d'être encore au chômage après un nombre donné de jours sans emploi, Suisse, 2010–2011



ciement de la part des entreprises pour tester l'existence d'une éventuelle discrimination de la part des employeurs, nous avons concentré nos analyses sur les chances de quitter le chômage en utilisant pour ce faire les données du système de PLASTA (Placement et Statistique du marché du travail) qui centralise l'information récoltée par tous les offices régionaux de placement (ORP) du pays. Cette base de données récolte une très grande quantité d'informations sur les caractéristiques personnelles des personnes inscrites.

Pour examiner les disparités entre le nombre de jours moyens de chômage vécu par les Suisses et les étrangers, nous avons utilisé une étude micro-économique qui, à travers des modèles de durée, met en relation les caractéristiques individuelles des personnes avec une variable reflétant leur situation sur le marché du travail. Il est ainsi possible de déterminer si l'importance de ces caractéristiques varie selon l'origine d'une personne et d'identifier les profils des groupes les plus pénalisés sur le marché du travail. Pour prendre en compte l'hétérogénéité des individus, nous disposons de nombreuses variables explica-

tives concernant des facteurs socio-démographiques (âge, genre, état civil, nationalité, type de permis de travail), des facteurs relatifs à la situation du marché du travail local dans lequel la personne considérée est active (taux de chômage cantonal, taux de places vacantes cantonal, canton, taille de la commune), son capital humain (qualification, connaissance des langues) et la situation précédant le chômage (position dans le dernier emploi, secteur économique du dernier emploi, première entrée ou retour sur le marché du travail), ainsi que la participation à une mesure active du marché du travail (gain intermédiaire, programme d'occupation ou emploi temporaire).

Les résultats présentés dans le tableau permettent de quantifier l'effet des caractéristiques individuelles sur la probabilité de transition du chômage vers l'emploi, calculée à un moment donné sachant que l'individu est déjà resté au chômage pour une durée. L'interprétation d'un coefficient présenté dans le *tableau 1* est aisée: si son signe est positif, l'effet sur la probabilité de quitter le chômage est positif et par conséquent la durée de l'épisode est plus courte. Pour les variables binaires

(hommes/femmes), le paramètre estimé mesure la distance relative entre les individus porteurs de la caractéristique par rapport à la catégorie de référence. Pour donner un exemple concret, le coefficient estimé pour la variable «Femmes» (dans le tableau 1) est de $-0,235$. Ce résultat signifie que les femmes ont, toutes choses égales par ailleurs, un taux de transition instantané qui est de 21% inférieur à celui des hommes.

On constate tout d'abord que la probabilité instantanée de transition n'est pas du tout constante dans le temps, mais varie au cours de la période de chômage. On observe notamment que la probabilité de quitter le chômage décroît assez régulièrement jusqu'à la fin du délai-cadre d'indemnisation. Cette décroissance est certainement due à un certain découragement de la part des demandeurs d'emploi ainsi qu'à une inévitable érosion de leur capital humain au fur et à mesure qu'ils passent du temps au chômage. À la fin du délai-cadre, on observe une forte augmentation du taux de transition vers l'emploi. Ce pic indique que le comportement des chômeurs se modifie lorsque leurs droits aux indemnités cessent. Il est probable qu'à ce moment, ils intensifient leurs recherches d'emploi et/ou abaissent leurs exigences en matière des emplois qu'ils sont prêts à accepter pour ne pas se retrouver sans revenu.

Sans entrer dans le détail de tous les résultats obtenus, nous pouvons néanmoins relever, parmi les conclusions les plus marquantes, que:

- Plus un individu a déjà subi d'épisodes de chômage dans les deux dernières années, plus sa probabilité de retrouver un emploi diminue.
- Le ratio entre le nombre de places vacantes et le nombre de chômeurs dans un canton augmente logiquement les chances de retrouver du travail.
- L'âge a un effet très négatif sur la probabilité de retrouver un emploi. L'expérience n'améliore pas la probabilité de quitter le

chômage. Les chômeurs âgés ont plus de difficulté à retrouver un emploi et leur durée de chômage s'en trouve par conséquent rallongée. Sachant que le taux de chômage est nettement plus élevé parmi les jeunes, on peut en déduire que la probabilité de devenir chômeur est beaucoup plus forte pour ces derniers. Autrement dit, le taux d'entrée au chômage des jeunes est beaucoup plus fort que celui des individus âgés, mais la durée moyenne de leurs épisodes est en revanche plus courte.

- Les femmes passent beaucoup plus de temps à la recherche d'un emploi que la population masculine et leur chance de retrouver un emploi est clairement inférieure.
- Les variables relatives au capital humain ont toutes les signes attendus. Ainsi, le niveau de qualification influence logiquement les chances de retrouver un emploi. Un individu semi-qualifié n'a toutefois qu'une probabilité légèrement plus haute de quitter le chômage pour l'emploi que quelqu'un de pas qualifié du tout. Pour les personnes les plus qualifiées, cet effet est beaucoup plus net.
- Le fait de parler la langue du canton de résidence en tant que langue maternelle donne un avantage certain dans la recherche d'un emploi.
- Un spécialiste retrouvera logiquement du travail plus rapidement qu'un non-spécialiste. Cependant, on voit aussi que les cadres subissent des durées de chômage comparables aux travailleurs auxiliaires. Finalement, on constate que les individus sortant des études ou d'un apprentissage quittent plus rapidement le chômage. La plupart d'entre eux sont en fait victimes d'un chômage de nature frictionnelle, caractérisé par des épisodes plutôt courts dus à la transition du système de formation au monde professionnel. Le fait qu'ils doivent attendre quatre mois avant de pouvoir toucher leur première indemnité de chômage les incite aussi certainement à accélérer leur recherche d'emploi. Le fait

Tableau 1 Facteurs explicatifs des probabilités de transition

Variables	Emploi			Attrition		
	Coefficient estimé	Ecart-type		Coefficient estimé	Ecart-type	
0 – 3 mois	-5,910	0,056	***	-4,830	0,083	***
3 – 6 mois	-5,505	0,057	***	-4,292	0,083	***
6 – 9 mois	-5,733	0,058	***	-4,429	0,084	***
9 – 12 mois	-5,915	0,059	***	-4,590	0,086	***
12 – 15 mois	-6,039	0,060	***	-4,290	0,087	***
15 – 18 mois	-6,232	0,064	***	-4,488	0,091	***
18 – 21 mois	-6,223	0,068	***	-3,771	0,090	***
21 – 24 mois	-6,173	0,075	***	-3,552	0,093	***
24 – 27 mois	-5,525	0,079	***	-2,213	0,090	***
> 27 mois	-6,381	0,124	***	-3,326	0,114	***
Nombre d'épisodes de chômage dans les 2 dernières années	-0,133	0,017	***	0,179	0,023	***
Ratio (Places vacantes/Chômeurs) dans le canton	1,310	0,042	***	0,845	0,072	***
Age/10	-0,237	0,030	***	-0,792	0,043	***
(Age/10) ²	0,071	0,004	***	0,081	0,005	***
Age des femmes (Fem*Age/10)	0,112	0,010	***	0,036	0,013	***
Femmes	-0,235	0,033	***	-0,313	0,049	***
Marié	0,101	0,015	***	-0,165	0,025	***
Femmes mariées (Fem*Mar)	-0,416	0,020	***	0,240	0,032	***
Divorcé	-0,115	0,019	***	0,076	0,029	***
Semi-qualifié	0,027	0,016	*	-0,021	0,021	
Qualifié	0,195	0,014	***	-0,222	0,021	***
Langue maternelle = Langue du canton de résidence	0,102	0,014	***	-0,040	0,021	*
Spécialiste	0,105	0,013	***	-0,213	0,020	***
Cadre ou indépendant	0,004	0,022		-0,304	0,036	***
Étudiant ou apprenti	0,128	0,030	***	-0,252	0,044	***
Femme étudiante (Fem*Étu)	0,139	0,038	***	-0,076	0,061	
Administrations publiques	-0,052	0,031	*	0,130	0,048	***
Secteur d'activité soumis à des fluctuations cycliques	0,182	0,011	***	0,038	0,018	**
Premier emploi	-0,194	0,026	***	0,417	0,032	***
Retour dans la vie active	-0,515	0,033	***	0,629	0,029	***
Gain intermédiaire	-0,375	0,011	***	-1,214	0,023	***
Programme d'occupation ou emploi temporaire	-1,067	0,013	***	-1,054	0,019	***
Commune 1–4999 habitants	0,163	0,011	***	0,083	0,019	***
Commune 20 000 – 99 999 habitants	0,004	0,015		0,052	0,023	**
Commune > 100 000 habitants	-0,135	0,014	***	0,070	0,020	***
Canton francophone	-0,038	0,011	***	-0,189	0,017	***
Canton italophone	-0,094	0,021	***	0,073	0,033	**
Étranger permis B	-0,109	0,019	***	0,055	0,027	**
Étranger permis C	-0,125	0,014	***	-0,081	0,022	***
Étranger permis de court terme	-0,257	0,034	***	0,208	0,040	***
Log-vraisemblance	-88 797,736			-45 607,152		

Note: */**/** coefficient statistiquement différent de 0 au seuil 10/5/1 pourcent.

Source: PLASTA 2010 et 2011, SECO

d'être étudiant ou apprenti est plus bénéfique pour les femmes comme l'indique le coefficient positif de la variable «Femme étudiante».

- Les mesures actives du marché du travail (MMT) semblent rallonger la durée des épisodes de chômage de ceux qui y participent.
- La taille de la commune dans laquelle on habite influence, elle aussi, clairement la probabilité de quitter le chômage: la durée des épisodes est d'autant plus longue que la ville est grande.
- Les chômeurs des cantons romands et du Tessin passent plus de temps sans emploi. Cette durée moyenne supérieure permet d'expliquer, au moins en partie, le taux de chômage plus élevé qui règne dans ces régions en comparaison avec la Suisse alémanique.

Venons-en pour finir aux variables qui nous intéressent plus particulièrement dans le cadre de cet article, à savoir les différents permis de séjour. Comme on pouvait s'y attendre, on constate que tous les types de permis de travail influencent négativement la probabilité de quitter le chômage en direction de l'emploi. Les résultats obtenus indiquent que les détenteurs de «Permis B» ont une plus faible probabilité de retrouver un emploi comparativement aux Suisses, mais que leur situation est néanmoins plus favorable que les détenteurs de permis C ou de permis de courte durée.

Par la suite, nous nous sommes concentrés sur les différences observées selon la nationalité des chômeurs. En l'occurrence, nous avons constaté que les chômeurs provenant des pays membres de l'Union Européenne ont une probabilité très légèrement inférieure de retrouver un emploi que les chômeurs suisses. En ce qui concerne les nouveaux pays membres de l'UE, le coefficient est nettement plus important (-0,23). Leurs durées de chômage sont du même ordre de grandeur que celles des individus des autres pays européens, qui ne font

pas partie intégrante de l'UE, comme en témoigne la proximité des coefficients des variables «Nouveaux pays membres de l'UE» et «Europe, non UE».

On constate ensuite que les ressortissants africains sont ceux qui passent le plus de temps au chômage. Ils ont en l'occurrence une probabilité 38% plus faible que les Suisses de retrouver un emploi. En moyenne, ces individus passent 45 jours de plus au chômage que les chômeurs helvétiques avant de trouver une place de travail. Les citoyens des continents américains du Nord et du Sud ont des coefficients similaires à celui des pays d'Europe n'appartenant pas à l'UE. Les Asiatiques ont, quant à eux, une probabilité de sortie vers l'emploi légèrement plus faible. Finalement, le coefficient pour l'Océanie n'est pas significatif, mais il faut dire que le nombre de données est très restreint pour ce groupe de nationalités (seulement 46 observations).

4.2 Analyse à l'échelle communale

Nous avons encore complété nos analyses individuelles par une étude réalisée à l'échelle des quelques 3000 communes suisses en tentant en l'occurrence de comprendre les différences observées au niveau des taux d'entrée et de sortie du chômage des personnes sans emploi résidant dans les communes considérées. Cette analyse nous a permis de constater que le taux d'entrée au chômage ne semble influencé, à l'échelle communale, ni par le pourcentage de frontaliers occupés dans la commune en question, ni par sa croissance. Par contre, il semble que la durée du chômage, mesurée à l'échelle communale, serait corrélée positivement avec le pourcentage de travailleurs frontaliers qui travaillent dans la commune. Cela semble donc confirmer la thèse selon laquelle il n'y a pas de licenciements systématiques de Suisses pour mettre des étrangers à leur place. Par contre, il semble que la présence de travailleurs frontaliers aient

tendance à accroître la concurrence sur les emplois vacants ce qui rend plus difficile le retour en emploi des chômeurs. Cela semble particulièrement vrai à Genève où le marché du travail reste un marché très attractif non seulement pour les frontaliers, mais aussi pour les personnes qui viennent du canton de Vaud, de Fribourg ou du Valais. Les salaires sont, en médiane, parmi les plus élevés, si ce n'est les plus élevés de Suisse. Il s'agit donc d'un marché du travail très attractif. Dès lors, les chômeurs, font face à un nombre de concurrents très importants qui rend leur retour en emploi plus difficile.

4.3 Analyse des comportements d'embauche

Comme nous avons eu l'occasion de le dire, il n'existe pas, de nos jours, d'étude systématique sur le comportement d'embauche des employeurs. Cela provient notamment du fait que l'on ne dispose pas de données pertinentes pour effectuer ce type d'analyse, notamment parce qu'il faudrait pour ce faire pouvoir bénéficier de données internes aux entreprises portant sur tous les dossiers de candidature qu'elles ont reçu pour un poste vacant. Faute de ces données, nous avons développé, au sein de l'Observatoire universitaire de l'emploi, une vaste enquête pour mieux comprendre le comportement de recrutement des employeurs genevois en situation réelle. Pour y parvenir, nous avons mis en place un dispositif qui visait à envoyer des curriculum vitae fictifs où les seules différences réelles avaient trait à la résidence (établis à Genève ou en France voisine) et au statut sur le marché du travail (en emploi ou au chômage). En examinant les réponses des employeurs à ces postulations, il nous a été possible de détecter un éventuel comportement de préférence par rapport aux profils des résidents transfrontaliers. Cette analyse nous a permis de déterminer si les travailleurs frontaliers exercent effectivement un effet sur la probabilité des

chômeurs établis à Genève de retrouver un emploi. Sachant que le taux de chômage et les différences qui peuvent exister, de ce point de vue, entre les cantons, mais aussi entre des groupes d'individus sont dus principalement aux probabilités de sortie, cette analyse semble particulièrement utile pour répondre aux griefs formulés par certains milieux politiques à l'encontre des travailleurs frontaliers.

Une deuxième étape de cette approche a consisté à soumettre un questionnaire, via courrier électronique, à des professionnels des ressources humaines en leur demandant tout d'abord de répondre à quelques questions relatives à leur propre profil, puis en les priant d'établir un ordre de préférence entre différents curriculum vitae fictifs qui leur ont été soumis pour un poste de travail qui serait vacant dans un secteur d'activité économique qui ne correspond cependant pas toujours à celui de leur entreprise. Cette analyse a permis en particulier d'établir un diagnostic sur la préférence des professionnels des ressources humaines, supposée parfois en faveur ou en défaveur d'un groupe de main-d'œuvre donné.

L'ensemble des résultats obtenus dans le cadre de ces deux enquêtes nous a permis d'apporter des conclusions robustes quant aux comportements réels des employeurs dans le cadre de l'embauche de nouveaux employés que nous pouvons résumer en six points:

1. Les résidents suisses ont une probabilité plus forte d'être retenus que les candidats transfrontaliers. Non seulement la main-d'œuvre transfrontalière n'est pas privilégiée, mais une «préférence cantonale» qui ne dit pas son nom continue de fait à s'appliquer. Cette conclusion peut être due également à la proximité géographique des candidats résidant dans le canton de Genève ou à une meilleure connaissance des titres suisses.
2. Autre enseignement de l'enquête qui va à l'encontre d'une idée reçue: le chômeur ré-

sidant à Genève est «préféré» au Genevois en activité. C'est ce qui ressort dans la première partie de l'étude basée sur l'envoi de CV fictifs en réponse à des offres d'emploi bien réelles. Ce résultat est manifestement dû au fait que les employeurs qui ont une place vacante cherchent une personne rapidement disponible. Il bat en brèche l'image stigmatisante qui serait liée au chômage, tout de moins lorsqu'il est de courte durée.

3. En revanche, pour la seconde partie de l'étude, basée sur un questionnaire adressé à 190 responsables RH en charge du recrutement pour leur entreprise, le résultat est inversé. Dans ce cas, les résidents genevois arrivent toujours en tête, mais le chômeur est moins bien perçu que les candidats en activité. Dans ce cas de figure où les recruteurs ont simplement dû classer les candidats qu'ils privilégieraient en cas d'embauche, les résidents genevois en activité sont préférés aux personnes au chômage.
4. Le second volet de l'étude met là encore à l'épreuve un «a priori» lié au fait que les entreprises essentiellement composées de frontaliers auraient tendance à privilégier les résidents transfrontaliers lors du recrutement. Cette tendance est infirmée par l'étude. Il s'avère même que les entreprises qui ont connu une croissance de leurs effectifs de travailleurs frontaliers depuis 2002 ont encore plus tendance que les autres à recruter des résidents «genevois».
5. Quel que soit le lieu de résidence du recruteur (en France ou à Genève), le travailleur genevois reste préféré au travailleur frontalier. Néanmoins, lorsque les responsables RH sont résidents frontaliers, la préférence est moins marquée que pour les recruteurs résidant à Genève. Ceci s'explique probablement par une meilleure connaissance des titres français.
6. D'autres résultats ressortent également de l'étude. Ainsi, il apparaît que la forte pénurie de personnel infirmier perceptible sur le marché genevois du travail s'est traduite par

un taux de réponse très élevé aux CV fictifs adressés aux établissements de la branche.

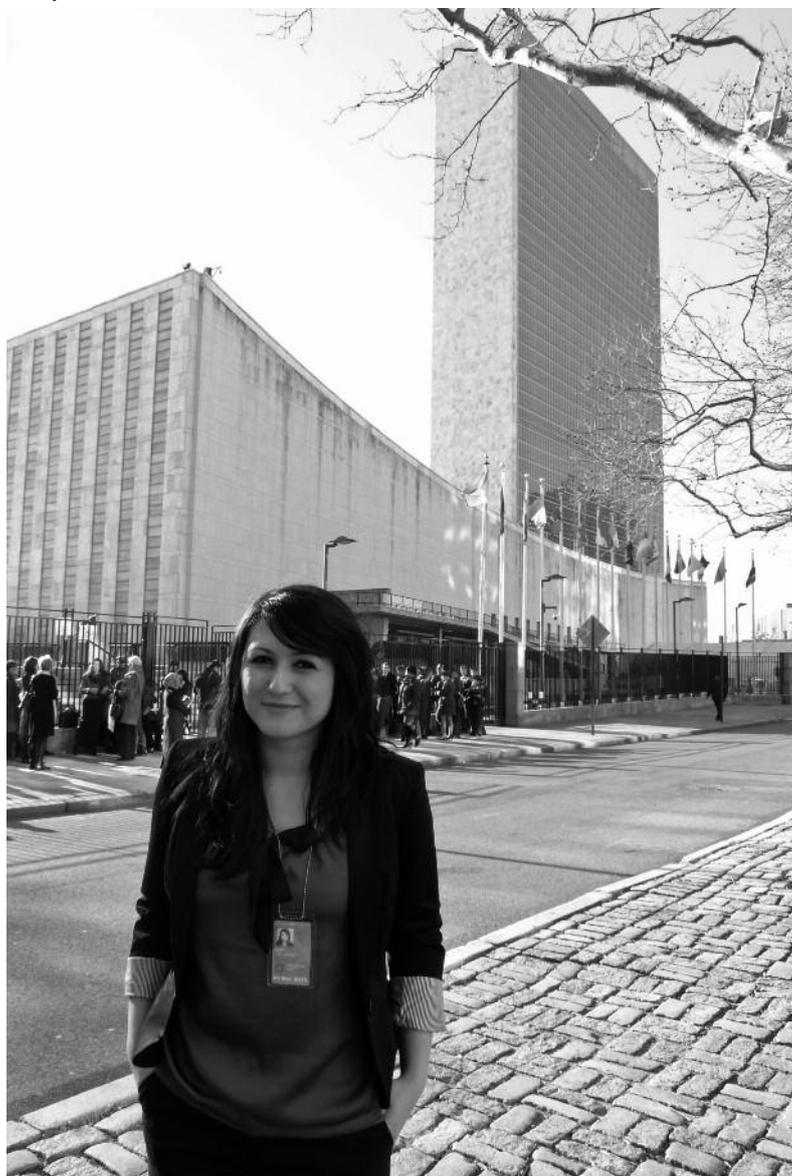
5. Conclusions

Les différentes analyses que nous avons effectuées concernant la population étrangères et, en particulier, sa situation sur le marché suisse du travail ont permis de démontrer que la politique migratoire menée par notre pays a en bonne partie échoué à intégrer la main-d'œuvre immigrée. Cet échec résulte principalement du fait que le système d'immigration a pendant plusieurs décennies été bâti sur un modèle de rotation des travailleurs qui a longtemps fait illusion. Dans ce modèle, la main-d'œuvre immigrée était supposée rester quelques années seulement sur le territoire helvétique avant de retourner dans son pays d'origine. Dans la réalité, les travailleurs étrangers sont arrivés en Suisse avec des statuts temporaires (saisonniers ou annuels) qui ont été progressivement transformés en permis d'établissement, sans qu'aucun effort d'intégration n'ait été consenti à leur égard. Lorsque ces personnes ont perdu l'emploi pour lequel elles étaient venues dans notre pays, leurs chances de réinsertion sont restées souvent très minces. On s'est alors soudainement aperçu que leur maîtrise d'une langue nationale était déficiente et que leurs qualifications ne favorisaient pas une mobilité professionnelle souvent indispensable pour retrouver un emploi. Il n'est, dès lors, pas surprenant de constater que le taux de chômage de la population étrangère reste, encore aujourd'hui, plus élevé que celui de la population suisse et que leurs salaires demeurent significativement inférieurs à ceux des travailleurs suisses.

La libre-circulation des personnes avec les pays de l'UE a permis d'atténuer progressivement ces différences et l'on peut penser qu'au fur et à mesure que cette politique déploiera ses effets et que l'UE intégrera de nouveaux membres, elle permettra d'assurer une inté-

gration de la population étrangère susceptible d'effacer les inégalités qui existent encore actuellement entre les populations indigènes et allogènes. Il n'en reste pas moins que pour le reste des pays, non-membres de l'UE, le deuxième cercle si l'on peut s'exprimer ainsi, avec des termes qui s'ils ont théoriquement été abolis correspondent néanmoins aux faits, les différences de traitement entre les deux groupes de la population demeurent une source d'inégalités, parfois discriminantes.

Marigona Isufi, étudiante bernoise d'origine kosovare et représentante de la jeunesse suisse à l'ONU



Bibliographie

Bauer, Philipp and Regina Riphahn (2006), "Timing of school tracking as a determinant of intergenerational transmission of education", *Economics Letters*, vol. 91, no.1, pp. 9-97.

Bauer, Philipp and Regina Riphahn (2006) "Heterogeneity in the Intergenerational Transmission of Educational Attainment: Evidence from Switzerland on Natives and Second Generation Immigrants", *Journal of Population Economics*, 20 (1), 121-148.

Falter, Jean-Marc (2004), "Educational Attainment in Switzerland: The Role of Observable and Non-Observable Family Factors", mimeo, Université de Genève (<http://ssrn.com/abstract=678661>).

Falter, Jean-Marc, Giovanni Ferro Luzzi and Federica Sbergami (2008), "Intergenerational Links and Upper Secondary Track Choice: Pattern and Consequences", Working paper, Leading House en économie de l'éducation, Université de Genève.

Falter, Jean-Marc et Cyril Pasche (2007), «Compétences, formation et marché du travail en Suisse», Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

Flückiger, Yves et Jean-Marc Falter (2004), «Formation et travail – Le marché suisse du travail et son évolution», OFS, Neuchâtel.

Hanushek, Eric A. and Ludger Wössmann (2007), "Education Quality and Economic Growth", The World Bank, Washington D.C.

Meunier, Muriel (2006), «Fonctions de production éducationnelle: le cas de la Suisse», *Swiss Journal of Economics and Statistics*, vol 142, no. 4, pp. 579-615.

Meunier, Muriel (2007), «Origine migratoire et performance scolaire: décomposition des scores PISA 2000», Working paper, Leading House en économie de l'éducation, Université de Genève.

Meunier, Muriel (2008), "Are Swiss Secondary Schools Efficient?", dans *Governance and Performance of Education Systems*, Chapter 9, pp. 187-202, N. C. Soguel & P. Jaccard (eds): Springer.

Office Fédéral de la Statistique et Conférence Suisse des Directeurs Cantonaux de l'Instruction Publique (2002), «Préparés pour la vie? Les compétences des jeunes – Rapport national de l'enquête PISA 2000», Neuchâtel.

Nicole Wichmann

Existe-t-il une approche romande à l'intégration des étrangers?

Les débats scientifiques autour de la notion d'intégration sont légion. Le concept de l'intégration a une longue tradition en sociologie, mais elle traite plutôt du «ciment» qui rend possible la société: les intérêts bien compris, le partage des valeurs, les conflits qui stimulent la définition de nouvelles normes. La focalisation spécifique sur la relation entre migrants et population autochtone a donné lieu à une discussion sur les termes de cette coexistence. A cet égard il est possible d'identifier trois manières d'approcher cette relation: celle de l'assimilation, de l'intégration et de l'incorporation (voir aussi Schönenberger et al. 2012).

Les théories de l'**assimilation**, dominantes dans les études américaines, placent au centre de leur intérêt la question du changement culturel des migrants considéré comme préalable indispensable à leur acceptation dans le nouveau contexte. Dans sa version la plus récente, l'assimilation est «le déclin de la distinction ethnique et des différences culturelles et sociales qui l'accompagnent» (Alba et Nee 2003). Les approches de l'**intégration**, en revanche, mettent au centre de leur réflexion la relation entre les immigrés et les institutions de la société d'accueil: ils définissent l'intégration comme la participation réussie à l'école, au marché du travail et du logement, à la vie politique. Les caractéristiques ethniques des migrants, leur identité, la rétention ou l'abandon de leurs liens sociaux et communautaires renvoyant à leur origine ethnique et religieuse sont des aspects distincts de la question de l'insertion dans la société. Les théories de l'**incorporation** soulignent que le processus

d'insertion des migrants peut déboucher sur une pluralité d'issues: l'assimilation à la couche moyenne, la mobilité sociale avec le maintien des liens communautaires et l'assimilation descendante (Portes et Rumbaut 2001; Portes et Zhou 1993; Zhou 1997).

Dans le débat politique sur l'intégration, les différentes conceptions de l'intégration se mêlent souvent. En Suisse, deux conceptions dominent dans le discours politique: la première que l'on pourrait appeler une vision «assimilationniste» se fonde sur l'idée que l'intégration présuppose une acceptation et une adaptation aux valeurs et pratiques caractéristiques, tenues pour acquises dans une société donnée; l'intégration est perçue comme un objectif que les immigrés doivent atteindre. La conception «processuelle» met en exergue que l'intégration est un processus d'échange intersubjectif entre les différents acteurs sociaux dont l'aboutissement n'est pas déterminé à l'avance (Gianni 2009: 87). L'intégration est dans ce cas conceptualisée comme un processus d'adaptation mutuelle. Nous retrouvons la définition processuelle dans les différents instruments juridiques qui sont à la base de la politique d'intégration suisse (p. ex. Ordonnance sur l'Intégration etc.). Les uns se posent la question de savoir par quels instruments et mesures concrets les immigrés peuvent être incités à s'adapter aux modes de vie suisses, tandis que les autres se demandent comment soutenir un processus d'échange intersubjectif à l'issue ouverte par l'adoption de mesures concrètes.

La politique d'intégration actuelle de la Suisse essaie de répondre aux deux objectifs simul-

tanément; le premier objectif est d'encourager la cohésion sociale dont la promotion se fait par l'adoption de mesures concrètes, p. ex. dans le domaine de l'éducation ou du marché de travail. Dans le passé, la politique d'intégration était surtout une politique publique de soutien aux migrants. Cette conception considérée comme une «politique d'encouragement» persiste de nos jours. En même temps, cette politique actuelle vise à introduire des mécanismes d'intégration obligatoires à tous les stades du parcours migratoire. En définissant un devoir d'intégration, cette politique peut être utilisée à des fins sélectives, car il devient possible de distinguer entre les étrangers que l'on souhaite accueillir et ceux que l'on devrait exclure (Eser Davolio et Tov 2011: 14). De nos jours, la politique d'intégration suisse s'articule sur les deux positions «encourager et exiger».

Toute recherche sur la politique d'intégration se heurte à plusieurs difficultés. Premièrement, la politique d'intégration se manifeste sous différentes formes. D'abord, il existe un discours politique¹ sur l'intégration, discours tenu par différents acteurs tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. Souvent ce discours a pour résultat l'adoption de mesures concrètes au niveau législatif et/ou exécutif. Dans ce deuxième cas de figure, le discours politique est suivi par l'adoption d'instruments juridiques qui concrétisent la notion d'intégration et qui assortissent l'obligation de s'intégrer de conséquences juridiques. Enfin, le troisième volet est celui de la politique d'intégration dans la pratique (Wichmann et D'Amato 2010), c'est-à-dire les mesures prises dans les écoles, les institutions sociales, le domaine de la santé qui visent à faciliter l'accès de la population migrante aux services offerts à toute la population.

Deuxièmement, la littérature scientifique est partagée sur la question du comment conceptualiser la politique d'intégration. La majo-

rité pense que toute politique d'intégration doit comporter un volet formel qui règle l'accès des immigrés à la société d'accueil et un volet qui se réfère à la gestion de la diversité religieuse et/ou culturelle (p. ex. Koopmans et al. 2005). Cependant la question de savoir quelle mesure concrète est à catégoriser sous quel volet reste controversée (Manatschal 2011: 338–345). Avec l'étude de R. Penninx (2005), nous distinguerons trois volets d'une politique d'intégration au niveau conceptuel. Le premier est celui de l'intégration socio-économique; par là on entend toutes les mesures visant à faciliter l'accès des immigrés aux biens et services de la société d'accueil. Dans ce contexte, il faut citer les mesures d'appui destinées à l'insertion professionnelle, les mesures d'ouverture interculturelle dans les écoles, etc. Le deuxième volet concerne l'intégration culturelle et religieuse; on s'intéresse à la manière dont les cantons gèrent les demandes à caractère religieux (cimetières musulmans, etc.) et les exigences d'adaptation formulées dans des conventions d'intégration. Le dernier volet est celui de l'intégration juridico-politique qui couvre les droits (regroupement familial, etc.) accordés aux immigrés, la participation à la vie politique, la protection contre la discrimination et l'accès à la nationalité.

En Suisse, la politique d'intégration est mise en œuvre à différents niveaux. La répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes nécessite une coopération étroite entre ces différents niveaux. Le présent article se concentrera surtout sur la politique d'intégration au niveau cantonal, car les cantons occupent une place charnière dans la mise en œuvre d'une telle politique. Nous approfondirons le rôle des cantons dans la politique d'intégration. Nous aborderons la question de savoir s'il existe une approche romande à l'intégration des immigrés et à quel niveau les différences entre régions linguistiques se manifestent. Dans les remarques conclusives nous présenterons quelques réflexions

ons sur les causes de l'émergence de telles différences.

Pour répondre à toutes ces questions, nous nous basons sur les résultats d'une étude que le SFM a menée pour le compte de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM en 2011 (Wichmann et al. 2011). Les données recueillies provenaient de différentes sources; la plupart des informations étaient issues des 98 questionnaires remplis par différentes autorités cantonales et retournés au SFM. La deuxième source de données provenait de statistiques administratives de l'Office fédéral de la statistique. Afin de mettre en discussion et de contextualiser les données recueillies, trois groupes de réflexion et quatre interviews avec des représentants d'autorités cantonales ont eu lieu.

Politique d'intégration et rôle des cantons

La politique d'intégration de la Confédération se base sur un nombre d'instruments juridiques qui ont été adoptés par les institutions au niveau fédéral. L'importance croissante de l'intégration est confirmée par l'inclusion d'un article de principe sur l'intégration dans la Loi sur les Etrangers (LEtr) en 2008 (Achermann et Künzli 2011). L'article 4 de la LEtr définit les buts de la politique d'intégration de la manière suivante:

1. L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que sur le respect et la tolérance mutuels.
2. Elle doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle du pays d'accueil.
3. L'intégration suppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard.

4. Il est indispensable que les étrangers se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse et, en particulier, qu'ils apprennent une langue nationale.

Selon le Conseil fédéral, l'égalité des chances doit être promue, en premier lieu, à travers les offres existantes dans les structures ordinaires (Conseil fédéral 2010). Par structures ordinaires, l'ODM entend les offres dans les domaines de la formation, du social, de la santé, etc., qui profitent à l'ensemble de la population. Dans cet ordre d'idées, l'on pense aux mesures de lutte contre le chômage des jeunes ou aux offres de soutien spécifiques dans les écoles. La promotion de l'intégration par la Confédération se réalise aussi par l'encouragement à l'intégration spécifique, qui soutient d'une part la mise en œuvre des efforts d'intégration dans les structures ordinaires (p. ex. par l'interprétariat communautaire) et d'autre part, qui sert à combler les lacunes de l'encouragement d'intégration proposé par les structures ordinaires. Ces lacunes résultent du fait que certains immigrés (p. ex. femmes au foyer, jeunes arrivés tardivement en Suisse au titre du regroupement familial) n'ont pas accès aux structures ordinaires. L'encouragement spécifique vise par conséquent les personnes qui, sans ces offres, n'auraient pas accès à l'encouragement à l'intégration.

Ces dernières années, la Confédération a assumé un rôle actif dans la promotion de l'intégration spécifique. Le Département fédéral de justice et police a défini un Programme des Points Forts en vue de promouvoir l'intégration durant les années 2008 à 2011. Les fonds versés au profit de l'encouragement à l'intégration spécifique par la Confédération vont dans trois domaines-clés: langue et formation, centres de compétence Intégration et services professionnels d'interprétariat communautaire, ainsi que des projets pilotes. La majeure partie de la contribution de la Confédération (environ 8 millions de francs) est

allée, en 2010, au domaine langue et formation. La Confédération finance ainsi au maximum 45% du coût global des projets réalisés; les cantons, les communes et des tiers se partageant le reste des coûts. En 2010, la Confédération a consenti quelque 3 millions de CHF à la mise en place de centres de compétence pour l'intégration, tandis qu'une somme de 1,4 million de CHF a été consacrée à l'interpréariat communautaire. Enfin, la Confédération a soutenu des projets pilotes dans les domaines de la promotion linguistique et de l'encouragement précoce, de l'information, de l'intégration professionnelle, de l'intégration sociale ainsi que des évaluations ou des études pour un total de 2,31 millions de CHF (Office fédéral des migrations 2011).

pour les parents avec des enfants en âge préscolaire et pour les jeunes qui viennent d'arriver en Suisse et doivent se préparer à entrer dans la vie professionnelle.

La responsabilité première pour l'encouragement à l'intégration à travers les structures ordinaires revient aux cantons comme par exemple les domaines de la formation et de la santé (von Büren et Wyttenbach 2009: 65). Car ce sont eux qui édictent les lois et les règlements dans les domaines de l'instruction publique, de l'assistance sociale etc. Ces dernières années, plusieurs cantons ont décidé de donner un meilleur ancrage juridique à la politique d'intégration en adoptant des instruments juridiques qui font référence à la promotion de l'intégration (Achermann et Künzli 2011: 45). Néanmoins, les bases juridiques cantonales dans ce domaine varient beaucoup selon l'échelon législatif de leur ancrage. Dans certains cantons, l'encouragement à l'intégration figure en tant que tâche dans la constitution cantonale. Des cantons ont adopté une loi sur l'intégration, tandis que d'autres basent leur travail sur des ordonnances. La portée des réglementations va de brèves dispositions ne s'étendant pas au-delà de la LEtr (dans les lois introductives), jusqu'aux explications détaillées de la mise en application de l'encouragement à l'intégration dans les ordonnances s'y rapportant.

Huey Shy Chau, étudiante bernoise d'origine sino-vietnamienne



La mise en œuvre de l'encouragement à l'intégration spécifique est du ressort cantonal. Les cantons sont les principaux interlocuteurs de la Confédération pour l'attribution de fonds d'encouragement à l'intégration; ils soumettent un concept d'encouragement à la Confédération et lui rendent compte de l'utilisation des fonds. Pour la mise en place des projets d'intégration, les cantons s'orientent sur les priorités définies par la Confédération. Une grande partie des fonds sont attribués au domaine des cours de langues et d'alphabétisation de faible niveau, s'adressant aux femmes ayant des connaissances linguistiques rudimentaires. En outre, les cantons et communes proposent de nombreux cours de langues

Il existe un cadre légal commun qui prévoit les critères pour l'octroi ou le retrait des autorisations de séjour pour les ressortissants des Etats tiers. Malgré ce cadre, des différences dans la pratique peuvent émerger, car ce sont les cantons qui sont responsables de la mise en œuvre de la LEtr. Concrètement cela signifie que les évaluations des autorités cantonales varient, la marge d'appréciation dont elles jouissent dans la mise en œuvre du droit des migrations leur donne la possibilité d'adapter les prescriptions fédérales aux conditions spécifiques dans leur canton. La question qui

nous intéresse est donc de savoir si un clivage linguistique entre régions se manifeste dans la mise en œuvre de la politique d'intégration. La question doit être examinée tant au niveau de la politique d'intégration cantonale (intégration dans les structures ordinaires et selon les mesures spécifiques) qu'au niveau de l'évaluation du degré d'intégration par les autorités cantonales en matière d'octroi ou de retrait d'autorisations de séjour.

Différences entre les régions linguistiques?

Littérature scientifique existante

On ne peut donner de réponse univoque à la question de savoir s'il existe des approches différentes selon les régions linguistiques. Alors que Cattacin et Kaya n'en observent pas, Manatschal décèle les contours d'un clivage linguistique. Cattacin et Kaya (2005) qui avaient comparé les politiques d'intégration locales relatives à l'intégration sociale (école, santé, culture) et à l'intégration politique (participation et consultation, accès à la citoyenneté) n'affirment pas l'existence claire d'un clivage linguistique. Ils démontrent la co-existence de trois modèles d'intégration en Suisse: un «modèle différentialiste» qui respecte la différenciation tout en attendant un effort d'adaptation important des immigrés, un modèle «assimilationniste», qui demande un effort d'adaptation des immigrés sans laisser d'espace pour la différence et le modèle «pluraliste» qui postule que les migrants sont une des spécificités culturelles de la société pluraliste. La répartition des modèles d'intégration sur le plan géographique ne révèle pas de clivage entre les régions linguistiques (Cattacin et Kaya 2005: 318–320).

Dans une étude récente, Manatschal conclut le contraire. Elle compare les politiques can-

tonales d'intégration sur trois dimensions: exercice de droits politiques et civiques, exercice de la liberté de religion et intégration culturelle, intégration socio-structurelle. A chaque niveau, elle considère les droits accordés aux immigrés et les obligations qui leur sont imposées. En comparant les politiques d'intégration cantonales, elle observe une différence marquée entre le cluster «latin» (cantons romands et Tessin) et la Suisse alémanique (Manatschal 2011: 348). Selon ses résultats, les cantons romands mettent en place des politiques d'intégration plus libérales. Comme les ouvrages existants ne donnent pas de réponse claire à la question posée, nous présenterons quelques résultats de l'étude fédéraliste pour tenter d'esquisser notre réponse à la question.

Arguments contre le Röstigraben

Intégration socio-économique

Nous retrouvons, dans tous les cantons, les deux piliers de base de la politique d'intégration définis par la Confédération, qui sont la promotion de l'intégration par les structures ordinaires et l'encouragement à l'intégration spécifique. Un rapide survol des concepts et des lignes directrices émis par les autorités cantonales et le rapport de base de la Conférence Tripartite des Agglomérations (2009) montre que tous les cantons sont en train de mettre en place des mesures de soutien dans les structures ordinaires et d'offrir des cours de langue et d'intégration subventionnés au profit de la population migrante.

Il ressort clairement de ces documents que la Confédération accorde une priorité à l'intégration socio-économique de la population migrante, qui est surtout promue par des mesures de soutien dans les structures ordinaires. Une concentration forte de ces mesures peut être observée dans le domaine de l'Instruction

publique où beaucoup de cantons ont mis en place des cours d'appui et des classes d'accueil pour des enfants immigrés ainsi que des offres transitoires fréquentées souvent par des jeunes d'origine immigrée qui sont à la recherche d'une place d'apprentissage. L'autre point fort de l'action étatique dans les structures ordinaires est la préparation des immigrés, surtout des personnes admises pour des raisons humanitaires, à l'entrée du marché du travail. Dans ce contexte, les mesures d'appui (p. ex. cours de langue, connaissances de base en mathématiques) sont proposées aux personnes qui sont à la recherche d'un emploi en Suisse.

En ce qui concerne les mesures d'encouragement d'intégration spécifique adoptées dans les cantons, des similitudes prévalent à nouveau. Elles sont conçues avec le but d'améliorer l'intégration socio-économique de la population migrante. Ce qui distingue les mesures de l'encouragement spécifique de l'offre dans les structures ordinaires est que les connaissances transmises dans le cadre de l'encouragement spécifique sont élémentaires. Pour atteindre le public cible de l'encouragement spécifique, qui est majoritairement composé de femmes ayant un niveau de qualification bas, tous les cantons ont mis en place des cours de langue subventionnés. De plus, les cantons proposent des cours d'intégration qui informent les immigrés sur le fonctionnement de la vie en Suisse.

Nous pouvons conclure qu'au niveau du contenu, les mesures d'intégration spécifiques promues dans les différents cantons se ressemblent. Ceci ne veut cependant pas dire que la même offre existe partout. Au contraire, comme le fait remarquer le rapport sur la politique d'intégration en Suisse de l'OCDE, il existe des disparités au niveau de l'engagement des cantons en matière d'intégration. Selon le rapport, ce sont surtout des différences au niveau de la densité de l'offre. Les auteurs expliquent ces disparités par le taux

d'étrangers qui varie d'un canton à l'autre (Liebig et al. 2012). Selon les auteurs, l'immigré trouve plus de mesures de soutien à l'intégration dans des cantons et des villes où la présence des étrangers est forte. Par contre dans les régions à faible taux d'étrangers, l'offre est souvent restreinte. Cette observation a été confirmée dans plusieurs études de cas qui traitent des politiques d'intégration locales au sein du canton de Berne (Bader et al. 2011) et à l'échelon de la Suisse romande (Kaya et al. 2011).

Mise en œuvre de la notion «d'intégration» dans la pratique des autorités cantonales

Dans la mise en œuvre du droit des migrations, la notion d'intégration devient de plus en plus importante; cette notion en effet revient à plusieurs reprises dans la LEtr et dans la Loi sur la Nationalité (LN). En Suisse, elle est actuellement utilisée comme le critère principal pour l'octroi de la naturalisation ainsi que pour l'obtention de certains permis (p. ex. cas de rigueur, octroi anticipé d'un permis d'établissement, etc.). Dans son nouveau projet de révision partielle de la loi sur les étrangers concernant l'intégration (LEI), le Conseil fédéral propose de faire de l'intégration réussie une condition préalable à l'autorisation de séjour et d'établissement, ainsi qu'aux admissions provisoires (Conseil fédéral 2011). Pour que les autorités cantonales puissent évaluer si une personne est bien intégrée ou non, elles doivent pouvoir s'appuyer sur des critères qui leur permettent de juger si dans un cas concret une personne remplit ou non la condition d'intégration.

Cette concrétisation juridique de la notion de l'intégration dans des directives et des ordonnances s'est produite au cours de ces dernières années. L'art. 4 de l'Ordonnance sur l'Intégration des Etrangers (OIE) définit l'in-

tégration de la manière suivante: le respect de l'ordre juridique et des valeurs de la Constitution fédérale, l'apprentissage d'une des langues nationales, la participation à la vie économique et la volonté d'acquérir une formation. Pour évaluer si une personne respecte l'ordre juridique, les autorités consultent le casier judiciaire et le certificat de bonne vie et de bonnes mœurs. Les exigences linguistiques varient généralement en fonction du titre de séjour demandé (type de permis, nationalité) et de la durée de séjour de la personne en Suisse. Ainsi un candidat à la naturalisation doit faire preuve d'un niveau de langue plus élevé qu'une personne cherchant à prolonger un permis d'autorisation. En outre, une intégration réussie implique la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation. Dans certaines situations (p. ex. mère avec enfants à l'âge pré-scolaire), les autorités peuvent accepter des exceptions.

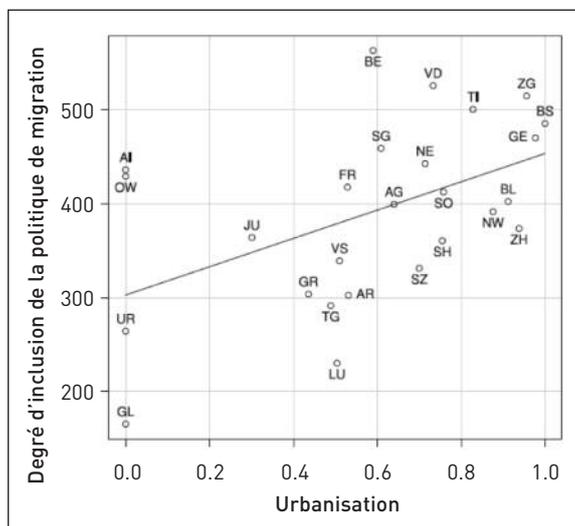
Quand les autorités évaluent si une personne remplit les critères d'intégration, elles jouissent d'une certaine marge d'appréciation. Le but de la recherche sur le fédéralisme a été de comparer la manière dont les autorités cantonales mettent en pratique la marge d'appréciation. Dans les questionnaires, nous avons demandé quels sont les critères concrets sur lesquels les autorités cantonales basaient leur évaluation. L'étude parle d'une politique

de migration inclusive si les exigences envers les immigrés sont faibles et que l'on concède de nombreuses exceptions. A l'inverse, les politiques de migration cantonales qui posent des exigences d'intégration élevées et concèdent peu d'exceptions sont considérées comme exclusives (Wichmann et al. 2011: 18). Les données recueillies dans le cadre de l'étude ne confirment pas la thèse d'une différence entre régions linguistiques. En effet, les cantons latins n'ont pas mis en place, en règle générale, des politiques de migration plus inclusives. En d'autres termes, les autorités de migration des cantons romands ne manifestent pas systématiquement une attitude plus libérale que leurs collègues germanophones, quand il s'agit d'évaluer le degré d'intégration d'une personne. Le facteur qui explique, selon notre étude, le mieux les différences observées au niveau du degré d'inclusion des politiques migratoires est, comme le démontre le graphique ci-dessous, le degré d'urbanité d'un canton.

Arguments en faveur du Röstigraben

L'intégration juridico-politique de la population migrante

Sur la dimension juridico-politique de la politique d'intégration, d'importantes différences peuvent être observées entre les régions linguistiques. Dans la majorité des cantons romands, la politique d'intégration inclut un volet participatif. La vision processuelle de l'intégration, selon laquelle les immigrés devraient avoir la possibilité de participer à la prise de décisions politiques, est réalisée au niveau cantonal et/ou local dans la majorité des cantons romands (voir aussi Fibbi 2011). Par conséquent, la majorité des cantons prévoit la possibilité d'accorder des droits politiques à des immigrés ayant vécu en Suisse pendant un certain laps de temps (cinq voire dix ans).



Les modalités de mise en œuvre de ce droit de vote diffèrent d'un canton à l'autre. Certains cantons romands (FR, VD, GE) limitent l'exercice des droits de participation à la prise de décision au niveau communal, tandis que deux cantons l'étendent au niveau cantonal (JU, NE). Le peuple vaudois a refusé l'initiative populaire «Vivre et voter ici – Droits politiques des étrangères et des étrangers sur le plan cantonal» qui voulait accorder le droit de vote et d'éligibilité sur le plan cantonal aux étrangers lors de la votation du 4 septembre 2011. Dans les cantons de FR et VD, le droit de vote au niveau communal a été introduit lors de la révision de la Constitution. Le droit de vote comprend partout le droit de participer aux élections et aux votes populaires, en plus les cantons de JU, VD, FR ont accordé le droit d'éligibilité aux étrangers au niveau communal. Outre-Sarine la situation se présente différemment.

démontre le rejet clair par les votants d'offrir aux communes la possibilité d'octroyer le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers dans les cantons de Berne (2010) et Lucerne (2011). A Bâle-Ville (2010) et à Glaris (2011), l'introduction du droit de vote pour les étrangers au niveau cantonal a aussi été rejetée à de très fortes majorités ces dernières années. Dans la majorité des cantons alémaniques, s'affirme la conviction que la naturalisation est une condition indispensable à la participation politique.

Un deuxième volet de l'intégration politico-juridique est la protection de la population migrante contre la discrimination ethno-culturelle. L'idée que l'intégration et la lutte contre la discrimination constituent les deux faces de la même médaille ne s'implante que très lentement en Suisse. Depuis la publication par le Conseil fédéral de son rapport sur l'avenir de la politique d'intégration, en mars 2010 (Conseil fédéral 2010), il est reconnu que la mise en place d'un dispositif de protection contre la discrimination fait partie intégrante de la politique d'intégration. Relevons que cette conception de la politique d'intégration existait déjà dans plusieurs cantons romands auparavant.

Ceux-ci ont adopté des instruments stratégiques qui définissent la lutte contre le racisme comme un élément de la politique d'intégration. Le rapport de la Conférence Tripartite d'Agglomérations, réunissant des représentants de la Conférence des gouvernements cantonaux, de l'Office fédéral des migrations et des villes, mentionne que cinq cantons latins (VS, FR, TI, VD, NE), et en partie aussi Genève, ont édicté des lois spéciales qui traitent du racisme et de la discrimination en lien avec les tâches d'intégration (Conférence tripartite sur les agglomérations 2009: 8). Deuxièmement, les cantons de NE et VD ainsi que la ville de Lausanne ont changé le nom des services chargés de la promotion de l'intégration pour signaler que ces services sont aussi

Rupan Sivaganesan, politicien zougois d'origine tamoule



Seulement dans trois cantons (GR, BS, AR) le droit cantonal offre la possibilité aux communes d'octroyer le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers établis sur leur territoire. Cette solution a aussi été introduite, dans les cantons précités, dans le contexte de révisions constitutionnelles. Pour l'instant, seulement deux communes dans le canton GR et trois communes dans le canton AR ont accordé le droit de vote aux étrangers. En Suisse alémanique, la résistance à l'introduction du droit de vote des étrangers est forte, comme le

responsables de la prévention du racisme. Au niveau des projets et des activités, les villes et cantons romands ont joué un rôle de précurseur dans la mise en place des structures de conseil pour des victimes de racisme, en organisant des cours de formation continue sur la prévention du racisme et des manifestations diverses dans le cadre des semaines d'action contre le racisme (Schönenberger et Wichmann 2011).

Intégration culturelle – utilisation des conventions d'intégration

Depuis l'entrée en vigueur de la LEtr, les autorités de migration peuvent conclure des conventions d'intégration (art. 54 LEtr) avec des ressortissants de pays tiers résidant en Suisse avec une autorisation de séjour à l'année (permis B). Sous le régime actuel, les cantons peuvent choisir s'ils veulent utiliser les conventions d'intégration ou non. Selon l'avant-projet de révision de la LEtr, présenté le 23 novembre 2011 (Conseil fédéral 2011), l'utilisation de telles conventions deviendrait obligatoire dans le cas où les autorités cantonales de migration jugent qu'une personne accuse un «déficit d'intégration» qui pourrait conduire à une révocation de l'autorisation de séjour. Plusieurs indicateurs de risque (p. ex. un chômeur qui présente de sérieux problèmes à trouver un emploi, même après quelques mois) sont mentionnés dans le rapport explicatif (Office fédéral des migrations 2011). Actuellement douze cantons de Suisse alémanique utilisent les conventions d'intégration contraignantes. Par contre, aucun canton romand n'y recourt.

Les conventions d'intégration permettent aux autorités de concrétiser les attentes en matière d'intégration dans un cas donné. Les autorités précisent dans ces conventions quelles adaptations au mode de vie et aux usages suisses (p. ex. niveau de langue requise, res-

pect de l'ordre public) sont demandées aux immigrés dans leur canton. Dans la majorité de cas, les conventions d'intégration prévoient que les personnes concernées fréquentent un cours de langue et /ou d'intégration. La convention d'intégration stipule les conséquences d'une inobservation des objectifs fixés, soit par un possible refus ou un non renouvellement de l'autorisation de séjour. Actuellement trois groupes cibles sont visés: les ressortissants de pays tiers arrivés en Suisse au titre du regroupement familial, qui ne peuvent faire valoir de droit à résider en Suisse; les migrantes et migrants présents en Suisse depuis un certain temps mais présentant des «déficits d'intégration» et dont le comportement risque d'entraîner un renvoi; et enfin, les personnes exerçant une activité d'assistance ou d'enseignement dans le domaine religieux ou de la langue /culture du pays d'origine.

Les douze cantons qui ont recours à des conventions d'intégration les utilisent dans des buts différents. Six cantons utilisent cet instrument pour tous les groupes-cibles définis par l'ODM. Dans ces cantons, les personnes présentes depuis longtemps, mais avec des déficits d'intégration, constituent un groupe-cible important. Pour l'autre moitié des cantons, les conventions d'intégration sont utilisées pour les nouveaux arrivants dans le cadre du regroupement familial. Les nouveaux arrivants qui, selon les autorités, ont besoin d'un soutien particulier dans leur processus d'intégration, ont l'obligation de fréquenter un cours de langue ou un cours d'intégration. Le nombre de conventions d'intégration signées en 2010 dépend des groupes-cibles définis. Tandis que les cantons qui concluent systématiquement des conventions avec tous les nouveaux arrivants dans le cadre du regroupement familial font état d'un nombre élevé, le nombre de cas dans les cantons qui visent plusieurs groupes-cibles est faible. Les conventions d'intégration ayant été mises en place depuis peu, il n'est pas possible pour l'heure

de présenter des chiffres pertinents quant aux conséquences du respect ou du non-respect des conventions.

Conclusion

Il n'est pas possible de répondre de manière générale à la question de savoir si les approches romandes et alémaniques à la question de l'intégration sont différentes. Tout dépend du volet de la politique d'intégration auquel la recherche s'intéresse. Ainsi l'on peut constater que l'intégration socio-économique à travers les structures ordinaires et l'encouragement spécifique occupent une place centrale partout. De même la manière dont les cantons organisent l'encouragement à l'intégration se ressemble sur tout le territoire suisse. Cette constatation est probablement liée au fait que la Confédération joue un rôle de pilotage actif dans ce domaine. Au contraire, sur les volets juridico-politiques et culturels de la politique d'intégration, des différences importantes entre les régions linguistiques se manifestent. Les mêmes différences caractérisent la manière dont l'accès à la citoyenneté est réglé, étant donné que les cantons romands érigent des barrières moins élevées en ce qui concerne l'accès à la nationalité suisse (Wichmann et al. 2011:51–59).

Les différences observées sur la dimension juridico-politique et culturelle de la politique d'intégration sont probablement liées à des conceptions divergentes de la citoyenneté. Dans les cantons romands prévaut une conception de la citoyenneté qui est distincte de celle de la nationalité (Fibbi 2011). Il est donc possible pour une personne d'origine immigrée vivant dans un canton romand de participer aux votes populaires et élections au niveau local et/ou cantonal sans être en possession de la nationalité suisse. Dans les cantons alémaniques, par contre, domine un modèle de citoyenneté assimilatoire et républicain, régi par le principe du droit du sang (jus sanguinis) (Kleger et D'Amato 1995). Pour les étrangères et étrangers, ceci veut dire que l'on exige d'eux une adaptation sur le plan culturel (p. ex. maîtrise de la langue etc.), quand ils veulent se faire naturaliser et quand ils cherchent à stabiliser leur séjour en Suisse sur la longue durée. Cet attachement à une conception plus contraignante (assimilationniste) de l'intégration se manifeste aussi dans le recours aux conventions d'intégration que l'on ne peut observer pour l'instant que dans des cantons alémaniques.

¹ Le discours politique est, au sens restreint, une forme de la discursivité par laquelle un locuteur (individuel ou collectif) poursuit l'obtention du pouvoir. D'un point de vue plus large, le discours politique est une parole tenue en public sur la chose publique. Selon la définition du psychologue Ghiglione, le discours politique est un «discours d'influence produit dans un monde social, et dont le but est d'agir sur l'autre pour le faire agir, le faire penser, le faire croire» (Ghiglione 1989: 9).

Bibliographie

- Achermann, Alberto et Jörg Künzli** (2011). *Welcome to Switzerland. Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Alba, Richard et Victor Nee** (2003). *Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bader, Dina et al.** (2011). *Integration im Kanton Bern – Migrationsbevölkerung und Integrationsförderung im Fokus, Schlussbericht zu Händen der GEF*. Neuchâtel: SFM.
- Cattacin, Sandro et Bülent Kaya** (2005). «Le Développement des mesures d'intégration de la population sur le plan local en Suisse», in Mahnig, Hans (éd.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zürich: Seismo, p. 288–320.
- Conférence tripartite sur les agglomérations** (2009). *Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers. Rapport et recommandations de la CTA du 29 juin 2009*. Berne: Secrétariat Conférence des gouvernements cantonaux.
- Conseil fédéral** (2010). *Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération du 5 mars 2010. Rapport du Conseil fédéral à l'intention des Chambres fédérales en exécution des motions 06.3445 Fritz Schiesser «L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat» du 25 septembre 2006, et 06.3765 Groupe socialiste «Plan d'action pour l'intégration» du 19 décembre 2006*. Berne: Confédération suisse.
- Conseil fédéral** (2011). *Loi fédérale sur les étrangers et sur l'intégration (LEI). Avant-projet du 23 Novembre 2011*. Berne: Conseil Fédéral.
- Eser Davolio, Miryam et Eva Tov** (2011). «Die Guten ins Körbchen, die Schlechten raus» – Erfüllung der Integrationsvereinbarung als Messlatte für die Beurteilung von Integrationswilligkeit» *Asyl* 26(1): 8–14.
- Fibbi, Rosita** (2011). *L'évolution des droits politiques des étrangères et des étrangers en Suisse – quelle signification du point de vue de la citoyenneté? Discussion Paper SFM 25*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Ghiglione, Rodolphe** (1989). *Je vous ai compris, ou l'analyse des discours politiques*. Paris: A. Colin.
- Gianni, Matteo** (2009). «Citoyenneté et Intégration des Musulmans en Suisse: Adaptation aux normes ou participation à leur définition?», in Schneuwly Purdie, Mallory, Matteo Gianni et Magali Jenny (éd.), *Musulmans d'aujourd'hui: identités plurielles en Suisse*. Genève: Labo et Fides, p. 73–92.
- Kaya, Bülent, Denise Efonyi-Mäder et Silvia Schönenberger** (2011). *Agir en faveur de l'intégration des migrants en Suisse romande. Situation et perspectives de développement d'une approche interculturelle*. Etudes SFM 58. Neuchâtel: SFM.
- Kleger, Heinz et Gianni D'Amato** (1995). «Staatsbürgerschaft und Einbürgerung – oder: Wer ist ein Bürger?: ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz.» *Journal für Sozialforschung*, 35(3/4): 259–281.
- Koopmans, Ruud et al.** (2005). *Contested citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press.
- Liebig, Thomas, Sebastian Kohls et Karolin Krause** (2012). *L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse. Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, No. 128*. Paris: Editions de l'OECD.
- Manatschal, Anita** (2011). "Path-dependent or dynamic? Cantonal integration policies between regional citizenship traditions and right populist party politics." *Ethnic and Racial Studies*: 1–17.
- Office fédéral des migrations** (2011). *Encouragement de l'intégration par la Confédération et ses effets dans les cantons. Rapport annuel 2010*. Berne, Wabern: Office fédéral des migrations ODM.
- Office fédéral des migrations** (2011). *Rapport explicatif relatif à la procédure de consultation concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration) du 23 novembre 2011*. Berne: Confédération suisse.
- Penninx, Rinus** (2005). "Integration of Immigrants in Europe: Policies of Diversity and Diversity of Policies", in D'Amato, Gianni et Brigitta Gerber (éd.), *Herausforderung Integration – Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa*. Zürich: Seismo, p. 45–55.
- Portes, Alejandro et Ruben Rumbaut, éd.** (2001). *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*. Los Angeles and New York: University of California Press.
- Portes, Alejandro et Min Zhou** (1993). "The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants among post-1965 Immigrant Youth." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 530(74–96).
- Schönenberger, Silvia et Nicole Wichmann** (2011). *Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung. SFM-Studien Nr. 59*. Neuchâtel: SFM.
- Schönenberger, Silvia et al.** (2012). *Prise de Position du SFM sur la Révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers [chapitre sur l'intégration et lois spéciales]*. Neuchâtel: SFM.
- von Büren, Lucie et Judith Wytenbach** (2009). «Integrationsverpflichtung und Integrationsvereinbarungen», in Pineiro, Esteban, Isabelle Bopp et Georg Kreis (éd.), *Fördern und Fordern im Fokus – Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo, p. 61–97.
- Wichmann, Nicole et Gianni D'Amato** (2010). *Migration und Integration in Basel-Stadt – ein Pionierkanton unter der Lupe*. Neuchâtel: SFM.
- Wichmann, Nicole et al.** (2011). *Les marges de manoeuvre au sein du fédéralisme: la politique de migration dans les cantons*. Berne-Wabern: Commission Fédérale pour les Questions de Migration.
- Zhou, Min** (1997). "Segmented Assimilation: Issues, Controversies, and Recent Research on the New Second Generation." *International Migration Review*, 31(4): 975–1008.

Magaly Hanselmann

Genèse d'une politique publique. Intégration des étrangers et prévention du racisme: le cas vaudois

Dans cette contribution, il est proposé de revenir sur l'émergence d'une politique publique en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme sur sol vaudois. En tant que témoin, mais également qu'actrice de la mise en place de cette politique¹, je me permettrais de fournir des éléments contextuels qui, dans ma perspective, peuvent être pertinents dans l'analyse du phénomène.

1. Eléments statistiques

Le canton de Vaud a connu différentes vagues migratoires. En ce sens, le tissu de sa population reflète la politique migratoire de la Suisse et les besoins de main-d'œuvre de son économie.

La population vaudoise démontre une forte proportion de population de personnes résidentes étrangères (sans passeport suisse)². Si l'on prend la population résidente permanente étrangère de Suisse, le canton de Vaud est le deuxième en termes d'importance après Zurich, avec un effectif de 224 247 personnes soit 31% de sa population. Au niveau des arrivées dans le canton, le solde migratoire se monte à plus de 25 000 depuis 2009. Selon les déclarations de la cheffe du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture, il y aurait environ 10 000 enfants allophones accueillis chaque année dans l'école vaudoise.

En 2011 cette population est principalement originaire de l'Union Européenne (161 000 venant de l'UE-27/AELE), d'autres pays d'Europe (26 000),

des pays des continents africain (12 000) et asiatique (11 000).

Les personnes étrangères vivant dans le canton de Vaud sont pour la plupart au bénéfice d'un permis d'établissement (ou permis C) pour 131 000 et d'une autorisation annuelle (permis B et L) pour 92 000. La population non permanente est, en effet, très minoritaire. Nous comptons un peu plus de 3000 personnes en court séjour (permis L de moins d'un an) et quelques 4248 personnes dans la population liée à l'asile (permis N et F).

Au niveau des motifs de migration, ils sont, par ordre d'importance, l'activité lucrative (ce qui signifie que 39% des personnes ont un travail avant de venir en Suisse), le regroupement familial (ce qui signifie que 30,8% des personnes rejoignent leur famille proche) et la formation (22,5% des personnes arrivant dans le canton sont inscrites dans une haute école, à l'Université ou à l'EPFL).

Ces différents éléments mettent en perspective la vision que nous pouvons avoir des populations étrangères de notre canton. Les populations arrivant dans notre canton se composent très majoritairement de personnes actives professionnellement ou qui poursuivent des hautes études (et ont les moyens de subvenir à leur besoin durant la durée des études). Dans la population résidente, la population étrangère est, en fait, composée majoritairement de personnes qui vivent depuis de nombreuses années en Suisse et dans notre canton.

L'une des particularités du droit de cité suisse est également le fait que les personnes nées en Suisse de parents étrangers et ayant vécu la totalité de leur existence dans le canton sont également considérées comme «étrangères» car n'ayant pas le passeport suisse.

2. Eléments historiques

Historiquement, les principales communautés étrangères de notre canton sont numériquement la population italienne, espagnole et portugaise. Chacune de ces communautés a fourni très tôt un immense effort d'organisation afin de mieux informer et intégrer leur population résidante en Suisse, mais également pour être reconnue comme interlocutrice auprès de leur pays d'origine. Cette capacité d'organisation est l'un des enjeux de l'intégration de toute population, en Suisse comme ailleurs.

Grâce à un certain nombre de personnalités charismatiques³ et un réseau associatif très développé⁴, les associations de personnes immigrées ont joué un rôle-clé dans l'émergence d'une politique tant au niveau national que cantonal. Très bien représentées au niveau de la Commission fédérale des étrangers (CFE) qui a été mise en place dans les années 70, les communautés vaudoises se sont impliquées avec force dans la définition des besoins et des pistes d'action dont le premier résultat a été un rapport fédéral (non publié) qui mettait fortement l'accent sur la participation de la population immigrée à la vie sociale et politique. Ce rapport finalisé en 1999 demandait également la création d'un Bureau fédéral de l'intégration qui soit rattaché au Département de l'intérieur et pas au Département de justice et police, afin de séparer la politique d'intégration de la politique migratoire.

Sur la base de ce rapport et pour répondre aux demandes émanant des milieux politiques un alinéa est ajouté à la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (art. 25a, LSEE; RS

142.20) faisant de la politique d'intégration l'un des piliers de la politique migratoire suisse.

Grâce à cette nouvelle base légale, l'activité de la CFE est renforcée en conséquence. Les conditions nécessaires à une prise en charge financière appropriée par la Confédération des efforts d'intégration déployés dans la pratique y sont fixées. Les membres de la CFE vont donc être appelés à décider de l'attribution des fonds ainsi dégagés. A partir de là, nous pouvons réellement parler de l'émergence d'une politique d'intégration au niveau fédéral, dès lors qu'un premier programme fédéral pour l'intégration fixe les priorités et les possibilités de financement dudit programme. L'influence du premier rapport sur l'intégration est encore très forte dans l'esprit du programme qui prône principalement la promotion de l'intégration. Dans les axes prioritaires ainsi fixés, on compte en effet l'encouragement à la participation à la vie sociale et politique. Cet axe de financement permet de soutenir notamment les efforts entrepris par le monde associatif pour favoriser l'échange et la rencontre. De 2001 à 2007, la CFE va ainsi gérer les fonds pour l'intégration des étrangers en proposant trois programmes fédéraux qui vont se succéder.

Préparant la venue d'une nouvelle ère, le Rapport du Conseil fédéral de 2006⁵ sur l'intégration annonce alors de profondes restructurations au niveau fédéral. Sous la responsabilité de M. Blocher, le DFJP propose alors une fusion des deux cadres légaux Asile (LAsi) et Etrangers (LSEE). La CFE se transforme alors en Commission pour les questions de migration (CFM) et on lui retire la gestion des financements fédéraux. Dorénavant, l'Office fédéral des migrations (ODM) va être responsable des financements et va déléguer aux cantons la responsabilité de gérer certains points forts via des contrats et des objectifs pluriannuels. La Loi fédérale des étrangers (LEtr) va ainsi avoir des conséquences importantes au niveau

de l'organisation des activités sur le plan cantonal.

3. Au niveau cantonal

Dès le premier programme fédéral en 2001, le Centre social protestant Vaud (CSP), par le secteur de La Fraternité, se profile comme interlocuteur de la CFE. Il est reconnu comme un partenaire important de la Confédération et développe des prestations de promotion de l'intégration et, notamment, de conseil auprès des différents partenaires désirant déposer des projets dans le cadre des programmes fédéraux susmentionnés. Il assume également des tâches d'information et de coordination des différents projets développés dans le canton de Vaud. Il propose finalement une analyse des besoins afin de mieux orienter les choix opérés au niveau fédéral.

Plusieurs autres institutions reconnues inscrivent leur action dans ces programmes. Appartenances reçoit un mandat de développement et de coordination de l'offre en matière d'interprétariat. Français en Jeu, Caritas sont actives au niveau des cours de français. Ces associations bien souvent pionnières dans les prestations aux migrant·e·s peuvent ainsi développer de nouvelles offres au niveau des différentes régions du canton.

Au niveau institutionnel, la Ville de Lausanne est la première en Suisse à nommer, en 1971, un délégué à l'intégration. Au même moment, elle avait mis en place la Chambre consultative des immigrés de la Ville de Lausanne. Les élections étaient organisées auprès de toutes les personnes immigrées habitant Lausanne, via le greffe de la ville. Elle a également développé bien avant les décisions fédérales un concept intégré pour la formation d'adultes (CIFEA) qui permet de répondre de manière novatrice aux besoins des populations locales et étrangères.

Dans plusieurs villes du canton, des commissions consultatives suisses-étrangers ont également vu le jour en réaction aux initiatives Schwarzenbach au début des années 70. On peut citer notamment celle de la Ville d'Yverdon-les-Bains, Vevey et Morges.

Au niveau cantonal, l'émergence d'une politique publique sera plus tardive, notamment du fait du manque de base légale, malgré la nomination d'un délégué à l'intégration en 2001. Il faudra en effet attendre l'adoption par le Grand Conseil en 2007 de la Loi sur l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (LIEPR)⁶ pour voir se développer une véritable coordination et un programme de financement.

4. Priorités cantonales en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme

Dès l'adoption de la LIEPR, il a été jugé nécessaire de faire un état des lieux des actions déjà entreprises par les différents services de l'Etat de Vaud, mais également par le monde associatif, de fixer des objectifs à moyens termes et les mesures envisagées pour y parvenir. Le document intitulé «Priorités du Conseil d'Etat en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme»⁷ a été l'occasion de réaliser une consultation large dans les différents départements et des personnes concernées. L'intégration des étrangers est, dès lors, devenue un enjeu politique pour l'avenir du canton. Elle vise à favoriser la coexistence des populations suisses et étrangères, à optimiser l'accès à l'information et aux offres existantes, implique la réciprocité des droits et des devoirs et améliore la collaboration entre les actions menées par la Confédé-

Hiba Aden, opératrice en machines vaudoise d'origine somalienne



ration, le canton et les communes, partenaires essentiels du processus, au même titre que la Chambre cantonale consultative des immigrés (CCCI).

La finalité de ce document est donc de présenter les lignes directrices, les priorités de la politique cantonale d'intégration, les objectifs concrets à atteindre, les principales mesures en cours, de même que les nouvelles mesures proposées, les moyens qui sont affectés à chaque thématique et un calendrier de réalisation.

Ce document a marqué cette période parce, pour la première fois, un budget cantonal est clairement défini et lié aux priorités du Conseil d'Etat. Il se monte à 3,1 millions de francs pour 2009. Sur ce chiffre, un montant de 2,4 millions provient de subventions fédérales intégralement gérées par le canton. Il a doublé en trois ans. Parallèlement, il a fallu mettre en place une structure afin de réaliser les tâches déléguées par la Confédération. Ainsi, le Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI) a été progressivement mis en place.

C'est donc un véritable plan d'actions qui a été alors adopté dans les domaines de la langue et de la formation, du marché du travail, de la politique d'accueil des étrangers, de l'intégration dans les quartiers, de la vie familiale, de la religion et enfin de la prévention du racisme.

Ce programme cantonal lié à l'utilisation des fonds fédéraux et à la participation des communes a eu des impacts très concrets dans les différentes priorités qui avaient été ainsi dégagées.

1. L'apprentissage de la langue et la formation

Les développements en matière d'apprentissage ont été de plusieurs ordres. Au vu de l'étendue du territoire vaudois et de sa com-

plexité institutionnelle, des efforts ont été réalisés avec les partenaires afin d'assurer une meilleure couverture et une meilleure accessibilité au cours de français pour les personnes immigrées sur tout le territoire. Plusieurs questionnements ont également eu lieu afin de renforcer la coordination des différentes offres (dépendantes d'une quinzaine de partenaires différents) au niveau méthodologique et pédagogique. Une formation pour les bénévoles des petites associations a ainsi pu être mise en place par Français en Jeu, afin d'assurer la qualité de l'enseignement sur l'ensemble du territoire. Il est également apparu que les partenaires avaient mis en œuvre des méthodes intéressantes pour les publics cibles concernés, qui pourraient également être utiles aux réflexions fédérales. Le canton de Vaud a ainsi pu être intégré à différents groupes de travail et mettre en œuvre des projets pilotes dans ce domaine.

2. Intégration sur le marché du travail

Le BCI a été nommé responsable du pilotage stratégique des mesures d'intégration professionnelles, notamment pour les personnes au bénéfice d'une admission provisoire (permis F)⁸. En collaboration avec l'Etablissement vaudois pour l'accueil des migrants (EVAM) et le Service de prévoyance et d'aide sociale (SPAS), un catalogue intégré avec plus de 1700 mesures diversifiées comprenant à la fois les mesures d'insertion professionnelles et des mesures d'intégration des étrangers a pu être proposé à cette population dès 2008. Un suivi professionnalisé a également été mis en œuvre dès 2007 par l'EVAM. Ensuite, des améliorations ont pu être apportées au dispositif sur la base d'une évaluation réalisée par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) et l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)⁹ en 2009.

3. Politique d'accueil des nouveaux arrivants

Dès 2007, une brochure d'accueil a été mise à disposition et diffusée largement par les Bureaux de contrôle des habitants. Cette brochure a par la suite été améliorée, puis traduite dans plus de 10 langues afin de couvrir les besoins en la matière des personnes arrivant dans le canton de Vaud. Le BCI a également réalisé une recherche publiée en mars 2009 permettant de mettre en lumière les bonnes pratiques des différentes communes sur le thème¹⁰. Le rôle des commissions Suisses-immigrés au niveau local est en effet fondamental dans cette thématique. C'est pourquoi le CSP, puis le BCI, a promu auprès des différents partenaires locaux la constitution de telles commissions dès 2001. A partir de cet inventaire des pratiques existantes, le BCI a non seulement continué à mettre à disposition des communes du matériel d'information adapté, mais a également contribué à la mise en place d'un projet-pilote dès fin 2010 début 2011 avec une permanence intitulée «Accueil info». La volonté du BCI était à la fois de tester la faisabilité de la volonté fédérale d'instaurer de manière systématique un accueil individualisé dans le contexte vaudois (quelques 20 000 nouveaux arrivants chaque année et plus de 300 communes) et de lier cette permanence à la protection des discriminations. Ce projet pilote a pu être réalisé grâce à la collaboration des communes d'Yverdon-les-Bains, de Nyon et d'Aigle. Cette démarche a également fait l'objet d'une évaluation du SFM parue en 2012¹¹.

4. Cohabitation dans les quartiers et les zones périurbaines

Dans le cadre de cette priorité, le canton de Vaud a pu collaborer avec des partenaires dans 6 projets pilotes. Quatre projets urbains se sont déroulés à Renens, Montreux (Clarens), Vevey et Yverdon-les-Bains. Deux projets régionaux

intercantonaux se sont déroulés dans la Broye et dans le Chablais. Ces projets ont constitué de réelles opportunités d'expérimentation sociale. Ils ont permis de sensibiliser des acteurs institutionnels qui étaient peu touchés par les thématiques de l'intégration des personnes immigrées par des processus participatifs propres à chaque projet.

5. Ecole, famille, égalité

Ce point fort s'est décliné principalement en la volonté de favoriser l'intégration des femmes immigrées à la vie sociale de leur ville et également de favoriser leur intégration professionnelle. Des cours spécifiques intitulés «Apprendre l'école» organisés par Français en Jeu ont notamment été promus dans différentes localités ou quartiers. Ces cours organisés pour les parents dans les bâtiments scolaires ont également pour objectif de favoriser la compréhension du système scolaire par les parents et d'assurer une meilleure participation des parents à l'école.

Des projets pilotes concernant la thématique des mariages forcés et des mutilations génitales ont été menés par le BCI en collaboration avec les partenaires institutionnels concernés, notamment dans le cadre de la Commission cantonale de lutte contre la violence domestique et le Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH).

6. Prévention du racisme et compréhension interreligieuse

En collaboration avec la Chambre cantonale consultative des immigrés (CCCI), un réseau de discussion avec les minorités religieuses a été mis en place. Plusieurs projets associatifs ont également été soutenus pour sensibiliser le personnel des administrations, mais également conscientiser les personnes potentiellement victimes de racisme et de discrimination de leur faculté d'agir de manière non violente.

5. Conclusion

La première chose qui vient à l'esprit c'est la richesse des initiatives, la créativité des différents partenaires communaux, associatifs et institutionnels. Tant de projets ont été discutés, conçus et ont finalement vus le jour. Ces projets ont réussi à convaincre à chaque fois plus de personnes de la nécessité de réfléchir et d'agir ensemble aux questions d'intégration des personnes étrangères.

Finalement, la volonté politique a eu pour effet, grâce à de nouveaux financements, de professionnaliser les intervenant-e-s. La création et le développement de l'équipe du BCI en est une bonne illustration. Actuellement, une dizaine de professionnel-le-s travaillent et se spécialisent sur les questions d'intégration, alors que jusqu'à 2000 les questions d'intégration étaient principalement du domaine privé. La question de la mobilisation de la société civile et de la place qui lui est laissée reste cependant centrale pour l'avenir dans le travail de promotion de l'intégration et de sensibilisation.

Paradoxalement, le développement de cette politique publique n'a pu avoir lieu qu'au détriment des droits des étrangers. En effet, à chaque modification légale renforçant les possibilités et les financements de l'intégration, un rétrécissement des droits de certaines catégories de personnes immigrées a également eu lieu.

Ce paradoxe met en lumière le lien étroit entre les deux thématiques, celle de l'intégration des personnes immigrées dans la société suisse et celle des discriminations institutionnelles qu'elles subissent. Ces dernières (liées notamment à la politique migratoire et aux statuts précaires qu'elle induit) sont des obstacles fondamentaux à l'intégration des personnes immigrées.

- 1 Magaly Hanselmann a activement contribué à mettre en place le Centre de compétences intégration du Centre Social Protestant Vaud (CSP) financé par la Commission fédérale des étrangers (CFE) de 2001 à 2004. Elle a ensuite été coordinatrice de campagne pour la section suisse d'Amnesty International pendant une année. Elle a été engagée comme déléguée à l'intégration des étrangers et la prévention du racisme par l'Etat de Vaud en mai 2007 et a été chargée de mettre en œuvre la loi cantonale qui venait d'être adoptée par le Grand Conseil vaudois. Engagée seule, elle a contribué notamment à la mise en place des Priorités du Conseil d'Etat en la matière (adoptées en mars 2009) et à la création du Bureau cantonal pour l'intégration (BCI) qui comptait une dizaine de collaboratrices et collaborateurs à son départ en 2011.
- 2 Toutes les informations statistiques sont tirées de la fiche de Statistiques Vaud «Indicateurs démographiques de la population étrangère dans le canton de Vaud. Etat à fin décembre 2011». Lien: http://www.scris.vd.ch//Data_Dir/ElementsDir/7405/1/F/Partie%201_Pop%20residente%202011.pdf (état au 29.09.2012)
- 3 Je ne peux me retenir de citer quelques-unes d'entre elles. M. Francisco Ruiz président de nombreuses associations espagnoles et représentants des Espagnols de Suisse auprès des autorités espagnoles comme Président du Consejo de Residentes Espanoles, M. Luiz-Manuel dos Santos de la Fédération des associations portugaises de Suisse, M. Gian Franco Gazzola du Patronato INCA ou M. Oscar Tosato, actuel Municipal de la Ville de Lausanne et M. Antonio Da Cunha, professeur à l'Université de Lausanne, membre de la CFE puis de la CFM, président du Forum pour l'intégration des migrants (FIMM Suisse) pendant de longues années et président de la Fédération des Associations portugaises de Suisse.
- 4 Pour un état des lieux de la vie foisonnante des associations du monde de l'immigration dans le canton de Vaud, il est utile de se référer à la brochure Contacts pour l'intégration, publiée par le Bureau cantonal de l'intégration (BCI), dernière édition février 2011: http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dire/spop/fichiers_pdf/BCIcontacts_6e_edition_2011_web.pdf (état le 29.09.2012)
- 5 <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-f.pdf> (état le 29.09.2012)
- 6 Le premier délégué à l'intégration était M. Frédéric Chevalley. Lui a succédé M. Christian Raetz qui a eu la lourde tâche de travailler sur une loi cantonale. Puis, Mme Magaly Hanselmann chargée de mettre en œuvre la LIEPR de 2007 à juin 2011.
- 7 Mme Amina Benkais a pris ses fonctions en septembre 2011. http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dire/spop/coordination_integrations/fichiers_pdf/Integration_des_etrangers_Priorites_2009-2012.pdf, consulté le 11 octobre 2012
- 8 Règlement d'application de la LIEPR, adopté en décembre 2007 par le Conseil d'Etat.
- 9 http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dire/spop/coordination_integrations/fichiers_pdf/F_MIF_evaluation.pdf
- 10 http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dire/spop/coordination_integrations/fichiers_pdf/accueil_aide-memoire.pdf
- 11 http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dire/spop/fichiers_pdf/Version_abr%C3%A9g%C3%A9_etude_SF11_60_19.09.12.pdf

Serma Keles, assistante sociale tessinoise d'origine turque



Migrationspolitik in einem föderalen Staat

Da die Integration der betroffenen Migrantinnen und Migranten bei einer Vielzahl von Entscheidungen berücksichtigt werden muss, fokussiert sich die Untersuchung inhaltlich auf die Anwendung des Integrationsbegriffs in der ausländerrechtlichen Bewilligungs- und in der kantonalen Einbürgerungspraxis. Es wird aufgezeigt, anhand welcher Kriterien kantonale Behörden beurteilen, ob eine ausländische Person die für die Einbürgerung bzw. für die Erteilung sowie Verlängerung einer ausländerrechtlichen Bewilligung vorgegebenen Integrationsanforderungen erfüllt. Der Begriff Inklusionsgrad beschreibt die Höhe der von den Behörden festgelegten Integrationsanforderungen. Da die kantonalen Behörden die an die Migrantinnen und Migranten formulierten Integrationsanforderungen unterschiedlich hoch ansetzen, können die Kantone hinsichtlich des Inklusionsgrades der jeweiligen Praxis miteinander verglichen werden.

Die Studie illustriert zum einen die Unterschiede bezüglich des Inklusionsgrades der Kantonspraxis. Zum anderen deckt sie die strukturellen Faktoren auf, die das Zustandekommen der Unterschiede am besten zu erklären vermögen. Zu diesem Zweck wurde eine Reihe statistischer Daten zu den strukturellen Ausgangsbedingungen in den Kantonen zur weiteren Analyse aufbereitet. Die für die Studie gesammelten Daten beruhen auf verschiedenen Quellen.

Die meisten Informationen stammen aus den 98 Fragebogen, die die kantonalen Behörden im Frühling 2011 ausgefüllt und dem SFM retourniert haben. Zur Diskussion und Kontext-

tualisierung der erhobenen Daten wurden drei Fokusgruppengespräche und vier Einzelinterviews durchgeführt.

Ausgangslage

Die Beurteilungs- und Gestaltungsspielräume der kantonalen Behörden sind im Migrationsbereich beachtlich, weil die Kantone eine starke Position in der Gestaltung und Umsetzung der Migrationspolitik innehaben. Diese rührt einerseits daher, dass viele der Politiken, die einen Beitrag zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung leisten, in kantonaler Kompetenz liegen. Zweitens gilt das Prinzip des Vollzugsföderalismus, das besagt, dass die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt, während die Umsetzung den Kantonen anvertraut wird. Damit die Kantone diese gestaltende Rolle wahrnehmen können, überlässt ihnen der Gesetzgeber einen Beurteilungsspielraum.

Die Spannweite des Beurteilungsspielraums hängt in erster Linie davon ab, ob ein Rechtsanspruch besteht, oder ob eine Frage dem kantonalen Ermessen untersteht. Bei einem Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung sind die gesetzlichen Vorgaben so verbindlich geregelt, dass die rechtsanwendende Behörde keinen Spielraum hat. Anders ist die Situation, wenn die Behörde im Rahmen ihres Ermessens über eine Bewilligungserteilung entscheidet. Dieser Entscheidungsspielraum der Behörden ergibt sich oft aus so genannten Kann-Bestimmungen.

Die Studie geht vom migrationsrechtlichen Integrationsbegriff aus, den die Behörden ver-

wenden, um den Integrationsgrad der in der Schweiz lebenden Migrantinnen und Migranten zu bestimmen. Zwar hat der Gesetzgeber bis heute auf eine Legaldefinition der Integration verzichtet, doch nennen Verordnungen und Weisungen die folgenden Dimensionen zur Beurteilung der Integration: die Respektierung der rechtstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung, das Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache sowie der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder dem Erwerb von Bildung. Hinzu kommt im Rahmen des Bürgerrechtsgesetzes das Kriterium «Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten».

Der migrationsrechtliche Integrationsbegriff liefert konkrete Vorgaben, anhand derer die Handhabung der Kriterien durch die Behörden verglichen werden kann. Im Rahmen dieser Studie wurde die jeweilige Migrationspolitik eines Kantons klassifiziert: eine kantonale Migrationspolitik zeichnet sich durch einen hohen Inklusionsgrad aus, wenn die Anforderungen an die Zugewanderten tief angesetzt sind und viele Ausnahmen gewährt werden. Umgekehrt gelten die kantonalen Migrationspolitiken, die hohe Integrationsanforderungen stellen und wenige Ausnahmen gewähren, als exklusiv.

Inhalt der Studie

Die Kantonsportraits illustrieren mittels eines Vergleichs ausgewählter Kennzahlen die unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kantonen. Die Portraits vermitteln in graphischer Form die bedeutendsten soziodemographischen und wirtschaftlichen Merkmale der Kantone. Das Kapitel ermöglicht auch einen interkantonalen Vergleich, indem es die politischen Einstellungen der Stimmbevölkerungen und die standardisierten Einbürgerungsquoten darlegt.

Im Kapitel Einbürgerung werden einerseits die kantonalen Bürgerrechtsgesetze vorge-

stellt, und andererseits werden die formellen und die materiellen Kriterien, die die einbürgerungswilligen Ausländerinnen und Ausländer zum Erhalt des Bürgerrechts erfüllen müssen, herausgearbeitet. Das Kapitel kommt zum Schluss, dass die Kriterien zur Beurteilung des Integrationsgrades zunehmend formalisiert werden. Doch zugleich zeigt das Kapitel auf, wie wichtig diffuse Integrationsanforderungen, die unter dem Stichwort der Achtung der Rechtsordnung subsumiert werden, in der Praxis sind.

Das Kapitel Langzeitaufenthalt bietet einen Überblick über die gesetzlichen Grundlagen der kantonalen Integrationspolitiken, die Integrationsförderung in den Kantonen und die Bewilligungspraxis bei aufenthaltsberechtigten Personen. Bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung setzen die Kantone die Integrationsanforderungen unterschiedlich hoch an. Ein Vergleich der kantonalen Praxis im Bereich Integrationsvereinbarungen erweist sich als schwierig, da nur rund die Hälfte der Kantone das Instrument einsetzt und unterschiedliche Modelle zur Anwendung kommen.

Das Kapitel Zulassung befasst sich mit der Funktionsweise der kantonalen Migrationsbehörden und der Praxis bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt. Anschliessend werden die Anforderungen, die die Kantone an den Nachzug von Familienangehörigen stellen, aufgezeigt. Schliesslich befasst sich das Kapitel mit der kantonalen Praxis in der Frage der Bewilligungsverlängerung nach Auflösung der Ehegemeinschaft. Das Kapitel zeigt, dass der Integrationsbegriff in den verschiedenen Bewilligungssituationen unterschiedlich gehandhabt wird.

Das Kapitel Asyl stellt die kantonalen Aufnahmeregimes für Asylsuchende, den Zugang zum Arbeitsmarkt, die Höhe der sozialstaatlichen Leistungen zugunsten der Asylsuchenden und der vorläufig Aufgenommenen, sowie die diver-

sen Eingliederungsmassnahmen für die Personen im Asylbereich dar. Die Rahmenbedingungen bei der Aufnahme der Personen im Asylbereich variieren von Kanton zu Kanton, denn die Kantone kombinieren den Zugang zum Arbeitsmarkt und die Höhe der staatlichen Unterstützungs-/bzw. Eingliederungsmassnahmen unterschiedlich. Schliesslich untersucht das Kapitel die unterschiedliche Handhabung des Integrationsbegriffs im Rahmen der Härtefallregelung.

Resultate der statistischen Analyse

Die bivariate Regressionsanalyse setzt die Unterschiede in der Ausgestaltung der kantonalen Migrationspolitik in Bezug zur Variation verschiedener struktureller Faktoren. Sie zeigt auf, dass je nach Themenbereich andere Faktoren für die Variation ausschlaggebend sind. So kann z. B. der Urbanisierungsgrad die Unterschiede in der Einbürgerungspraxis und bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung erklären, während bei den Härtefällen die Nationalität der Zugewanderten eine Rolle spielt.

Die multivariate Regressionsanalyse untersucht mehrere statistische Variablen gleichzeitig, um zu eruieren, welche Variable den Zusammenhang zwischen zwei Phänomenen am besten zu erklären vermag. Die multivariate Regressionsanalyse kommt zum Schluss, dass der Urbanitätsgrad die inklusive bzw. exklusive Ausprägung der jeweiligen kantonalen Praxis am besten erklärt, wobei sich urbane Kantone in der Regel durch inklusivere Migrationspolitiken auszeichnen als ländliche.

Schliesslich geht der Bericht auf die Wirkung der Praxisunterschiede ein. Die bivariate Analyse belegt, dass der Einfluss der kantonalen Einbürgerungspraxis auf die Variation der Einbürgerungsquote vernachlässigbar ist. Einen signifikanten Einfluss haben hingegen die Va-

riablen Entscheidungsinstanz auf der kantonalen Ebene, Zusammensetzung der Exekutive und Migrationsfreundlichkeit der Stimmbevölkerung. Das Abstimmungsverhalten der Stimmbevölkerung ist der Faktor, der in der multivariaten Analyse den Ausschlag gibt.

Fazit

Die Analyse der jeweiligen kantonalen Praxis in den Bereichen Einbürgerung, Langzeitaufenthalt, Zulassung und Asyl zeigt, dass der Integrationsbegriff in sämtlichen Bereichen des Migrationsrechts zur Anwendung kommt. Seit Integration zu einem im Ausländerrecht genutzten Begriff geworden ist, hat er eine inhaltliche Präzisierung erfahren. Die Umsetzung der verschiedenen Rechtsinstrumente in der kantonalen Praxis erfolgt indes weder besonders systematisch noch kohärent.

Der Beurteilungsspielraum der kantonalen Behörden führt einzig im Rahmen der Zulassung zum Arbeitsmarkt zu einer einheitlichen Praxis. In sämtlichen anderen Bereichen überwiegen die Unterschiede. Die Unterschiede kommen einerseits zustande, weil die kantonalen Behörden unbestimmte Rechtsbegriffe im Bundesrecht unterschiedlich konkretisieren. Andererseits widerspiegeln sie unterschiedliche Wahrnehmungen des einer Regelung zugrunde liegenden Gerüsts. Die bestehenden Divergenzen werden je nach Perspektive unterschiedlich gewertet: Während die kantonalen Behörden die Möglichkeit schätzen, die Bundesvorgaben den spezifischen Umständen in ihrem jeweiligen Kanton anzupassen, weisen andere Fachpersonen auf die daraus resultierende Ungleichbehandlung hin.

Bibliographie

Wichmann, Nicole, Michael Hermann, Gianni D'Amato, Denise Efonayi-Mäder, Rosita Fibbi, Joanna Menet und Didier Ruedin (2011). Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen. Bern-Wabern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.

Nedzemije Redzeqi, Studentin, Zürcherin kosovarischer Herkunft



Les disparités dans la mise en œuvre de la politique migratoire ne constituent pas seulement une réalité helvétique, mais sont une caractéristique intrinsèque de tous les Etats fédéraux. Jusqu'à récemment, il n'existait cependant aucune étude systématique des différences de pratiques dans la Suisse fédérale. La Commission fédérale pour les questions de migration a ainsi confié au SFM le mandat d'étudier où se situent ces différences, comment leur présence peut-elle être expliquée et quelles sont les répercussions de ces différents sur les migrant·e·s vivant en Suisse. L'analyse couvre les pratiques cantonales de mise en œuvre des quatre domaines suivants du droit de la migration: naturalisation, séjour de longue durée, admission et asile.

Bülent Kaya

Agir en faveur de l'intégration des migrants en Suisse romande. Situation et perspectives de développement d'une approche interculturelle

La nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) encourage les autorités locales à se saisir concrètement de la promotion de l'intégration. Si les cantons en assurent eux-mêmes la conduite opérationnelle et coordonnent, en parallèle, un grand nombre de mesures locales sur le terrain, les cantons et villes jouent néanmoins un rôle considérable dans le travail d'intégration en offrant une série d'activités en la matière.

Ce système qui donne la responsabilité de la promotion de l'intégration plutôt aux autorités locales a eu pour conséquence de produire des différences notables dans le nombre et la nature des prestations offertes. Un récent rapport du Conseil fédéral (CF, 2010) constate qu'une partie des étrangers vivant en Suisse sont insuffisamment informés de leurs droits et de leurs devoirs et qu'il arrive que les offres proposées en matière de sensibilisation et d'information n'atteignent pas véritablement le public visé. Ce constat a poussé l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) à dresser un état des lieux des offres existantes afin d'identifier les lacunes en matière de sensibilisation et d'information dans six cantons romands et leur chef-lieu.

L'étude a été menée en deux étapes: après une recherche documentaire, consacrée aux statistiques et aux projets en cours soutenus par les autorités, une série d'entretiens semi-standardisés avec des spécialistes et observateurs privilégiés ont été menés. Il s'agissait des délégués à l'intégration des six cantons et de

quelques villes, de représentants associatifs ou responsables de services sociaux.

Les cantons et villes étudiés offrent, directement ou indirectement, aux migrantes et aux migrants différents types d'informations, d'aide et de services qui ont pour effet de faciliter le processus d'installation. Si la méthode de formation, le nombre et le contenu des offres varient, il existe néanmoins des thèmes récurrents. L'objectif est toujours le même: l'acquisition de connaissances et de comportements utiles dans la vie quotidienne qui confèrent davantage d'autonomie sociale dans le processus d'intégration. Il est largement admis que les programmes d'information et de sensibilisation favorisent une atmosphère de compréhension mutuelle et de respect entre les migrant-e-s et la société d'accueil, tout en permettant aux autorités locales de réaliser des économies. En effet, les participants atteignent ainsi plus rapidement l'autonomie pour devenir des membres actifs et intégrés de la société.

Des structures variées

Les structures d'action des cantons et villes de Suisse romande en matière de sensibilisation et d'information sont fortement variés et parfois contrastés. Certains cantons (Genève, Lausanne, Neuchâtel et Fribourg) se sont dotés d'une référence normative (loi sur l'intégration), alors que dans d'autres (Jura, Valais) le travail d'intégration se fait plutôt en fonction d'objectifs ad hoc. De même, certaines

viles (Genève, Lausanne, Sion et, tout récemment, Fribourg) ont créé une structure institutionnelle spécifique en désignant un délégué à l'intégration, alors que d'autres villes (Neuchâtel et Sion) interviennent sur le plan de l'intégration à travers leurs services sociaux. Les structures doivent répondre aux besoins variés et changeants des migrant·e·s ainsi qu'à de nombreuses sollicitations de soutien pour des projets d'intégration. La tendance observée est de créer des réseaux et des collaborations durables avec les acteurs locaux œuvrant en faveur de l'intégration.

Diversité des projets

Le travail de sensibilisation et d'information destiné aux migrantes et aux migrants regroupe deux catégories de projets.

La première catégorie englobe les projets qui font partie d'un programme de bienvenue et d'accueil. Généralement planifiés et mis en œuvre par les autorités, ceux-ci visent à fournir aux primo arrivants d'origine étrangère, ainsi qu'aux Suisses qui s'installent dans le canton, une série d'informations préliminaires et utiles sur leur nouvel environnement. Les programmes de bienvenue et d'accueil contiennent des informations sur le canton, la Suisse et sur la vie quotidienne (horaires, aide sociale, etc.). Différents thèmes tels que les principes constitutionnels, le système politique, la démocratie directe et la géographie y sont abordés. Les cantons et villes désirent être plus visibles dans le domaine de bienvenue et d'accueil qui a acquis désormais un caractère formel et officiel. Dans le domaine des «us et coutumes», l'offre semble être inexistante. Il n'existe ainsi pratiquement aucun acteur spécialisé sur cette thématique. Une offre lacunaire est également constatée dans le domaine des connaissances civiques. Ce thème qui relève davantage d'une démarche d'information que de sensibilisation nécessiterait une approche pédagogique plus orientée sur la transmission des

informations et moins sur la pédagogie interculturelle.

La deuxième catégorie regroupe les projets destinés à approfondir certains domaines, tels que le fonctionnement des institutions, du système scolaire, de la santé, du monde du travail et de l'emploi, du logement, de la culture, des traditions locales, etc. présentés lors de diverses séances thématiques.

L'accès au marché du travail constitue l'une des aspirations centrales des migrant·e·s et des autorités. Cette aspiration est parfois freinée en raison du marché du travail qui n'absorbe pas, pour différentes raisons, toutes les personnes désireuses de trouver un emploi (manque de qualifications, discrimination, manque de connaissances et de suivi, par exemple).

Le domaine de l'emploi semble être très peu couvert par des projets innovateurs visant l'insertion professionnelle des migrantes et des migrants sur le marché du travail (information sur le droit, soutien de recherche d'emploi, job coaching, conseil formation, par exemple). Dans ce domaine, l'approche pédagogique des projets devrait être flexible et s'adapter à la spécificité du public cible et des thématiques abordées (job coaching, sensibilisation des employeurs, par exemple).

Le public cible

Le public cible varie selon le besoin identifié et l'activité visée. On cherche à éviter toute stigmatisation d'un groupe, d'une collectivité ou d'une nationalité. Les offres officielles de bienvenue et d'accueil s'adressent à tous les nouveaux arrivants indépendamment de leur nationalité. Néanmoins, certaines offres répondant à un besoin particulier (ex. le mariage forcé, l'excision, les mutilations génitales) visent des groupes spécifiques de migrants. Les cours sur les connaissances civiques, la citoyenneté et l'intégration s'adressent à toute

catégorie de migrants et peuvent viser, selon le besoin, un public linguistiquement homogène (turcophone, albanophone, par exemple).

A noter aussi que la participation aux projets de sensibilisation et d'information existants n'est, pour l'instant, obligatoire dans aucun canton et ni aucune ville analysée. Une réticence est perceptible concernant toute obligation imposée aux nouveaux arrivants. Celle-ci est due, en particulier, à l'idée selon laquelle une approche incitative à s'engager dans l'intégration sur le plan individuel a plus de chance de succès qu'une approche contraignante.

Concentration des offres sur les villes

La majorité des populations issues de la migration vit dans les grandes agglomérations. Il est donc logique et compréhensible que les offres en matière de sensibilisation et d'information se concentrent sur les villes plutôt que sur les campagnes. Néanmoins, cette situation pose des questions quant à l'égalité de traitement et d'accès. Les offres proposées par

ressources disponibles. En conséquence, les migrant·e·s n'ont pas les mêmes chances de s'intégrer avec succès. Soulignons aussi que la condition pour une intégration réussie est l'accès aux offres existantes en matière d'intégration. Les migrant·e·s qui vivent à la campagne se trouvent dans une situation plus défavorable que les migrantes et les migrants qui vivent dans ou aux alentours des villes. Les femmes au foyer et/ou en charge d'enfants en bas d'âge vivant à la campagne sont particulièrement concernées.

Le défi majeur pour les acteurs institutionnels concernés réside désormais dans le développement d'un concept global d'information et de sensibilisation qui ne se limite pas à la diffusion de certaines informations utiles et à l'acquisition des connaissances civiques. Un tel concept global doit clarifier les lignes directrices (philosophie d'action, champs d'interventions, par exemple). De plus, ce concept global doit également tenir compte de la nécessité de développer des offres dans les campagnes, afin de garantir aux migrantes et aux migrants qui y vivent l'égalité d'accès aux offres d'intégration.

Betim Shkodra, entrepreneur vaudois d'origine kosovare



Bibliographie

Conseil fédéral (2010). Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération. Berne: DFJP

Conférence tripartite sur les agglomérations CTA, Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers. Rapport et recommandations de la CTA du 29 juin 2009, Berne, 2009.

Kaya, Bülent en collaboration avec Denise Efonyi-Mäder et Silvia Schönenberger (2011). Agir en faveur de l'intégration des migrants en Suisse romande. Situation et perspectives de développement d'une approche interculturelle. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

Office fédéral des migrations (2007). Promotion de l'intégration des étrangers: Programme des points forts pour les années 2008-2011, Berne, ODM.

Office fédéral des migrations (2007). Rapport sur les mesures d'intégration, Berne, ODM.

Die im Auftrag der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH durchgeführte Studie untersucht die Bedürfnisse der Migrantinnen und Migranten im Bereich der Sensibilisierungs- und Informationsarbeit in der französischen Schweiz. Dabei veranschaulicht die Studie nicht nur die Diversität der Ansätze in diesem Bereich, sondern zeigt auch beträchtliche Unterschiede im Angebot und in der Qualität der offerierten Dienstleistungen auf.

Denise Efionayi-Mäder

Promotion de la santé adaptée aux besoins de la population issue de la migration

Si plusieurs évaluations récemment réalisées confirment l'importance et l'efficacité des programmes nationaux de prévention et de promotion de la santé, une enquête effectuée auprès de spécialistes note cependant que c'est précisément dans ce domaine que les mesures déployées par la stratégie Migration et Santé restent encore à développer. En 2010, l'Office fédéral de la santé publique a proposé aux cantons un soutien financier pour des évaluations de l'offre en la matière. Dans ce contexte, les cantons de Fribourg, Neuchâtel et Jura ont mandaté le SFM afin de dresser un état des lieux des bases légales et des mesures concrètes adoptées pour promouvoir l'égalité des chances de la population issue de la migration.

Concrètement, il s'agissait de passer en revue les orientations et les mesures promues dans la pratique de l'offre de promotion de la santé et de prévention (PPS) destinée à la population générale¹. Il s'agissait, entre autres, d'identifier les barrières que peuvent rencontrer les personnes issues de la migration dans l'accès à l'offre et à générer des connaissances pour développer des programmes mieux adaptés à leurs besoins. Après concertation avec les responsables cantonaux, cinq programmes ou domaines ont été retenus pour l'analyse:

- 1) alimentation et activité physique (poids corporel sain);
- 2) prévention de la consommation excessive d'alcool;
- 3) prévention du tabagisme;
- 4) dépistage du cancer du sein;
- 5) promotion de la santé mentale (notamment à Neuchâtel).

Comme le degré de formalisation de ces programmes et le nombre de projets mis en œuvre diffèrent passablement d'un canton à l'autre, les méthodes ont été adaptées en fonction de l'état d'avancement de chaque programme et du contexte cantonal. Suite à une analyse du profil sociodémographique des collectivités migrantes dans les trois cantons comportant une mise en perspective avec les données d'épidémiologie sociale disponibles (au niveau suisse) et à un inventaire de projets, 35 entretiens d'experts et 3 groupes de discussion avec des migrants et interprètes interculturels ont été menés. Ces analyses mettent en évidence que tous les programmes retenus sont à considérer comme importants pour le public-cible, même si la consommation d'alcool est globalement plus faible dans plusieurs collectivités migrantes, notamment chez les femmes.

L'égalité des chances: des principes à la pratique

En ce qui concerne le cadre légal des programmes, la politique adoptée dans les trois cantons fournit toutes les bases nécessaires pour développer des activités afin de mieux prendre en compte l'égalité des chances de la population migrante. Cette dernière est considérée explicitement (FR, JU) ou, du moins, de façon indirecte – pour sa frange la plus «vulnérable» (NE) – comme une composante importante du public cible. Encore peu de démarches pratiques ont, en revanche, été entreprises pour opérer une ouverture transculturelle de l'offre. Si les raisons invoquées concernent surtout les obstacles financiers et institutionnels – manque de réseaux de colla-

boration –, force est également de constater que les connaissances et informations en la matière restent, à ce jour, limitées. Mais cette constatation est également liée au fait que plusieurs programmes sont encore en cours d'élaboration.

Dans les cantons de Fribourg et Neuchâtel, il existe une série d'initiatives dans le domaine de l'intégration et de la santé – s'adressant soit

essentiellement à la population issue de la migration, soit à certaines collectivités – qui constituent une source intéressante d'inspiration pour l'adaptation des programmes généraux. Même si ces projets n'ont pas fait l'objet de la présente étude, ils constituent de petits «laboratoires», sous forme de projets pilotes, susceptibles de produire de nouvelles connaissances dans un domaine où les recettes tout prêtes font notoirement défaut.

Adnan Sakiri, enseignant primaire thurgovien d'origine macédonienne



La prise de conscience des acteurs et intervenants engagés au sein des programmes ou en milieu scolaire, dans les entreprises, etc. concernant la nécessité d'une ouverture transculturelle de l'offre de PPS est très variable. En d'autres termes, certains interlocuteurs étaient très sensibles à la problématique, tandis que d'autres se montraient plus sceptiques, considérant parfois qu'un effort d'adaptation devait plutôt venir de la part des migrants que de l'offre. Plusieurs spécialistes et migrants rencontrés ont également invoqué la tension existante entre priorités des politiques migratoires et des politiques de santé, particulièrement saillante dans le domaine de l'asile, mais également perceptible de manière plus générale.

Défis par rapport à l'accessibilité et l'acceptabilité de l'offre

Parmi les obstacles d'accès aux offres de PPS, nous avons identifié quatre types de défis principaux. Tout d'abord, **la langue** reste pour certaines collectivités migrantes une barrière réelle, notamment quand il s'agit de primo-arrivants. Pour ces derniers, la mise à disposition ciblée de traductions constitue un atout réel quand il s'agit de transmettre des informations factuelles. Actuellement, cette démarche est loin d'être systématique qu'il s'agisse de documents écrits ou d'informations en ligne. Dans le même ordre d'idées, l'interprétariat communautaire est encore peu sollicité dans le domaine de la PPS. Les obstacles financiers et institutionnels semblent, dans les deux cas, plus déterminants que le manque de personnes qualifiées pour effectuer ces traductions.

Liée à la dimension linguistique, «**la culture**» joue finalement un rôle bien moins important que le discours médiatique courant, soulignant «la différence culturelle» de certaines collectivités migrantes, ne pourrait le laisser at-

tendre. S'il convient d'être attentif à certaines situations particulières, quand il s'agit, par exemple, du rapport à la nudité ou à la consommation de certaines substances (tabou de l'alcool), aucun obstacle majeur n'a été identifié de manière générale. Il est, en revanche, probable que les campagnes médiatiques ne puissent ignorer cette dimension subtile qui va à l'encontre du succès des campagnes simplement «traduites» (sans être adaptées) de l'allemand dans les autres langues nationales; une problématique bien connue dans le canton bilingue de Fribourg. Certaines préférences socioculturelles par rapport aux moyens et aux canaux de communication ont également été relevées. Il s'est, par exemple, révélé utile de ne pas limiter l'information concernant le dépistage du cancer du sein aux seules femmes de certaines collectivités migrantes, car leur partenaire et leurs enfants adultes jouent un rôle de multiplicateur important.

L'influence relevant de la culture codifiée par l'appartenance ethnique, nationale ou religieuse tend parfois à être confondue avec celle qui est davantage liée à la **situation socio-économique**, à la trajectoire migratoire ou au statut légal des personnes. S'il est vrai que la population migrante est très loin de former une entité homogène à cet égard, certaines positions du bas de l'échelle sociale et professionnelle sont presque exclusivement occupées par des migrants. Par conséquent, leurs conditions de vie se distinguent nettement de celles de la «classe moyenne» dont sont issus la plupart des concepteurs de programmes de PPS, comme le résume de manière un peu schématique un responsable cantonal. Des personnes qui ont une activité professionnelle non sédentaire (construction, nettoyage, restauration) n'éprouvent pas forcément le besoin de faire du sport à midi ou en rentrant du travail. De nombreuses contraintes économiques, familiales et d'horaires empêchant les migrants d'accorder à la PPS la place qu'elle mériterait dans leur vie quotidienne,

ont été évoquées au cours des entretiens. Il est particulièrement important d'être attentif à cette dimension socio-économique du public cible, comme l'ont compris certains projets qui fournissent un effort particulier en direction des personnes défavorisées.

Pour relever ce défi, plusieurs interlocuteurs prônent une **approche participative**, également régulièrement préconisée dans la littérature. Plusieurs interprètes du domaine de la santé se disent déçus que les responsables ne fassent pas appel à eux dès la conception des programmes ou projets et que leur contribution se limite, la plupart du temps, à la traduction ou à l'intervention en situation de crise. Faute de fonds disponibles, la collaboration avec ces personnes ou d'autres représentants des collectivités migrantes s'effectue de manière peu systématique et sur le registre du bénévolat. En ce qui concerne la **collaboration** avec d'autres domaines d'intervention et, notamment, avec celui de l'intégration, la plupart des responsables et intervenants interrogés estiment que l'entente entre les acteurs institutionnels est bonne, mais reconnaissent qu'en général, ils travaillent chacun de leur côté. Les actions menées en commun ne sont ainsi opérées que de manière très ponctuelle. Les causes avancées pour expliquer cette difficulté à collaborer dans la continuité concernent principalement le manque de moyens financiers et de temps.

Suite envisagée

Les trois cantons commanditaires de l'étude sont actuellement en train de réfléchir aux mesures prioritaires à promouvoir. Celles-ci seront, sans doute, de divers ordres: évaluations d'impact sur la santé, formation continue de responsables de projets, mise à disposition de traductions, réorientations de projets, modalités concrètes d'implication des migrants et de coopération institutionnelle, etc.

A notre avis, seule une telle approche multiple, conjuguant des mesures stratégiques et opérationnelles – tout en impliquant différents niveaux de responsabilités –, permettra d'œuvrer efficacement en direction d'une ouverture transculturelle de l'offre de promotion de la santé qui profitera à la population entière, au-delà uniquement de celle issue de la migration.

¹ Les mesures dites «spécifiques», c'est-à-dire destinées à la population migrante ou à certaines collectivités particulières, du domaine de l'asile par exemple, ne faisaient pas l'objet de cette étude.

Bibliographie

Michael Cordey, Denise Efonyi-Mäder, Marcia Gil, Bülent Kaya et Marco Pecoraro (2012). Analyse des besoins en matière de promotion de la santé et de prévention pour la population issue de la migration. Etat des lieux pour les cantons de Fribourg, de Neuchâtel et du Jura. Neuchâtel, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

In dieser Evaluation ging es darum, abzuschätzen inwiefern allgemeine Präventions- und Gesundheitsförderungsprogramme in den Kantonen Fribourg, Jura und Neuchâtel die Bedürfnisse der Migrationsbevölkerung berücksichtigen. Dabei wurden sowohl die rechtlich-reglementarischen Voraussetzungen, vorhanden Grundlagen wie auch die Umsetzung in einzelnen Projekten ins Auge gefasst. Diese Standortbestimmung erlaubte eine Einschätzung der transkulturellen Öffnung des Angebots unter Verweis auf die wichtigsten Hindernisse und Verbesserungsmöglichkeiten, die zwar aus der Fachliteratur längst bekannt sind, aber erst mit dieser Studie im kantonalen Kontext verortet und mit verschiedenen Akteuren und Personen des Zielpublikums näher erörtert werden konnten.

Ilka Steiner

Primo information et protection contre les discriminations dans le canton de Vaud

Expansion de la primo-information

Ces dernières années, de nombreux pays européens ont adopté une politique d'accueil pour les nouveaux arrivants qui se fonde principalement sur les programmes d'intégration. Simultanément, plusieurs Etats ont introduit le recours à des conventions d'intégration. Des évaluations de l'impact de ces initiatives font encore largement défaut et l'analyse de la littérature internationale montre que chaque contexte national possède ses propres contraintes et défis. Une constatation similaire s'impose en Suisse: dans la plupart des cantons, les premières expériences concernant la primo-information sont en cours et seuls quelques cantons (p. ex. BL et LU) ont déjà mis sur pied des concepts complets de primo-information.

Le canton de Vaud dispose depuis 2007 d'une «Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme» qui se fixe comme objectif explicite non seulement l'intégration, mais également «la prévention de toute forme de racisme» (art. 1). Le BCI est le centre de compétences en matière d'intégration et comprend – en plus du siège principal à Lausanne – quatre bureaux régionaux (Lausanne Ouest, Chablais, La Côte et Nord-Vaudois). Ceux-ci sont à disposition des associations et des acteurs institutionnels du domaine de l'intégration. Si seule une minorité des 370 communes vaudoises ont, jusqu'à présent, proposé une primo-information, certaines d'entre elles ont

expérimenté, depuis plusieurs années, une riche palette de différentes mesures en la matière (p. ex. lettres ou cérémonies d'accueil ou entretiens personnalisés).

Mosaïque démographique vaudoise

La politique d'accueil et les mesures contre les discriminations visent deux groupes cibles relativement distincts: les nouveaux arrivants et les personnes touchées par les phénomènes de discrimination directe et indirecte.

Dans le canton de Vaud, les trois quarts des nouveaux arrivants détiennent une nationalité étrangère et un quart est suisse. En outre, il s'agit d'immigrants non seulement en provenance de l'étranger, mais également d'un autre canton (26%). Les besoins en matière de primo-information des nouveaux arrivants sont susceptibles de différer selon l'origine et la provenance, le motif d'immigration, ainsi que la position dans le parcours de vie, etc.

Pour ce qui est des phénomènes de discrimination directe et indirecte, le public cible est constitué par toute la population résidente. Dans le canton de Vaud, en 2009, cette dernière était composée de 30,5% d'étrangers et de 69,5% de Suisses. Les données suisses disponibles montrent cependant que certaines collectivités migrantes sont plus fréquemment concernées que d'autres.

Finalement, l'analyse statistique a montré que le public cible présente une composition différente selon le contexte municipal¹. Les 370 communes du canton de Vaud se distinguent de par l'ampleur et la composition démographique de leurs flux migratoires, ainsi que la taille et la proportion de leur population résidente étrangère (alors que le taux d'étrangers s'élève par exemple à Renens à 50,8%, il est de 34,5% à Yverdon-les-Bains).

Suivi évaluatif du projet pilote *Permanences Accueil-Info*

Pour mieux appréhender les besoins des différents groupes cibles, le BCI avait lancé en juin 2011 une nouvelle prestation, à titre de projet pilote, pour les personnes récemment arrivées ou ayant subi des discriminations. Sous forme de *Permanences Accueil-Info* dans les communes d'Yverdon-les-Bains, Nyon et Aigle, ce projet comprenait également une permanence téléphonique hebdomadaire. Deux spécialistes en migration assuraient ces *Permanences* entre 17h30 et 19h30, celles-ci étaient gratuites et sans inscription obligatoire. Un service d'interprétariat était proposé. Afin de faire connaître les *Permanences Accueil-Info*, le BCI a utilisé des canaux d'information écrite et électronique et était en étroite collaboration avec les communes, les Contrôles des habitants et les associations.

Le suivi évaluatif de la mise en place du projet pilote a pris en compte les aspects fonctionnels et collaboratifs et les éventuelles adaptations nécessaires. Ce volet a consisté en une analyse des consultations, ainsi que des interviews avec d'une part les usagers et d'autre part des spécialistes.

Consultations des *Permanences* *Accueil-Info*

Un formulaire conçu par le SFM a permis l'enregistrement systématique et standardisé des usagers des *Permanences*. Durant les six mois de fonctionnement du projet, à savoir de juin à décembre 2011, 39 consultations ont été menées, dont 21 à Yverdon-les-Bains, 11 à Nyon et 6 à Aigle. Yverdon-les-Bains présente le taux de fréquentation le plus élevé avec en moyenne 1,6 consultations lors de chacune des treize *Permanences*. Le taux de fréquentation moyen de toutes les *Permanences* est de 1,3. La durée moyenne de toutes les consultations est de 35 minutes: alors que certains des entretiens ne duraient que 15 minutes, d'autres dépassaient 2 heures.

Pendant les 6 mois d'existence du projet, 16 résidents et 13 nouveaux arrivants ont consulté les *Permanences*. Seules deux personnes ont cherché des renseignements concernant la prévention contre la discrimination.

Appréciation et bilan *Permanences* *Accueil-Info*

Parmi les six personnes migrantes interrogées suite à un contact avec une des *Permanences*, la majorité se dit très contente, voire se montre même enthousiaste des renseignements obtenus, soulignant la compétence et l'engagement des conseillers qui ont parfois pris le temps d'assurer un véritable suivi «après-conseil».

Les représentants communaux interviewés saluent tous le principe du projet pilote et son suivi évaluatif, sans forcément y voir une nécessité absolue et sans toujours avoir un avis précis sur les modalités de sa mise en œuvre. Pour l'une des communes, la démarche est bienvenue pour autant qu'elle n'occasionne

pas de coûts à la municipalité; une autre y voit le coup de pouce nécessaire pour enfin développer une offre que la municipalité souhaitait mettre en place depuis longtemps.

Malgré une satisfaction élevée exprimée par les usagers des *Permanences* interrogés, le taux de fréquentation est resté relativement bas, sans que l'amorce d'une tendance à l'augmentation n'ait été décelable. Le BCI a pu tirer plusieurs leçons de cette expérience, mais a décidé de ne pas la poursuivre sous la même forme. À l'avenir, il entend privilégier des initiatives issues et adaptées à chaque commune. Ceci lui permettra de développer des démarches à géométrie variable, misant sur la complémentarité avec le terrain local et les structures existantes.

Perspectives: quelques pistes à envisager pour la primo-information

S'il s'avère impossible, à ce stade, d'avancer un véritable modèle de primo-information, quelques pistes de développement de portée générale peuvent néanmoins être dégagées:

- L'accueil des nouveaux arrivants constitue un moment-clé dans la relation entre les migrants et le pays de résidence, influençant notamment les rapports avec les autorités par la suite.
- La combinaison, dans une même offre, de la primo-information et de la protection contre les discriminations ne s'avère pas optimale.
- Les expériences à l'égard des conventions d'intégration pratiquées dans d'autres cantons sont assez ambivalentes: d'une part, l'approche contraignante a le mérite de toucher certaines personnes qui hésiteraient à se rendre à un événement de bienvenue ou simplement à consulter un guichet d'informations. D'autre part, l'obligation peut avoir des effets négatifs sur la motivation et éveiller la méfiance de certains partici-

pants. Du point de vue des autorités, il se pose également la question de la sanction en cas de refus de participer, ainsi que celle des coûts d'un accueil individualisé et systématique.

- Des analyses de besoins doivent être prévues, au moins dans les premières phases de la mise en place des nouvelles mesures.

Au-delà de ces pistes d'ordre général, les analyses, ainsi que le suivi évaluatif, permettent de dégager quelques conclusions plus spécifiques concernant la situation dans le canton de Vaud. Il s'agit de tenir compte de la grande diversité du contexte vaudois pour ce qui est de la composition, des provenances et de l'évolution des mouvements migratoires dans le développement de nouvelles actions. Cela signifie que seule une offre modulable selon les régions et les communes paraît adaptée à la réalité du «terrain». Dans ce sens, la collaboration entre le canton et les communes, mais aussi au niveau intercommunal ou régional paraît incontournable. Elle nécessite une clarification des tâches entre les différents échelons et acteurs. En outre, de nombreuses personnes interviewées ont insisté sur l'importance d'impliquer le tissu associatif issu de

Sara Demir, comptable tessinoise d'origine turque



la migration, déjà actif dans bon nombre de communes vaudoises. Enfin, avant de mettre en place de nouvelles structures d'informations et de conseils, il s'agit d'adapter celles qui existent, qu'elles soient destinées à l'ensemble des résidents ou spécialisées dans les questions migratoires.

¹ A titre d'exemple, six contextes communaux ont été étudiés en détail: Aigle, Lausanne, Renens, Nyon, Vevey, Yverdon-les-Bains.

Bibliographie

Steiner, Ilka, Denise Efionayi Mäder et Silvia Schönenberger (2012). Primo-information et protection contre les discriminations: état des lieux en vue de l'élaboration d'un concept cantonal. Etudes du SFM 60, Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

Erstinformation und Schutz vor Diskriminierung werden immer mehr zu einem festen Bestandteil der Schweizer Integrationspolitik. Im Hinblick auf die Ausarbeitung eines kantonalen Konzepts in diesen beiden Bereichen hat das *Bureau cantonal pour l'intégration et la prévention du racisme* des Kantons Waadt (BCI) eine Bestandesaufnahme der aktuellen Situation und eine Evaluation des Pilotprojekts *Permanences Accueil-Info* beim SFM in Auftrag gegeben. Solche Studien sind auf internationaler Ebene wie auch in der Schweiz noch selten.

Rosita Fibbi

Integratio-Tempo: un instrument pour une pratique administrative réflexive

Depuis plusieurs années, le Service de la cohésion multiculturelle du Canton de Neuchâtel (COSM) a mené une réflexion approfondie visant à se doter d'un instrument d'appréciation du degré d'intégration des immigrés. Ce travail conceptuel considérable, en prise avec la mise en œuvre quotidienne de la politique de migration dans le canton, s'est concrétisé par la création d'un outil qui structure l'appréciation de l'intégration des personnes issues de la migration: Integratio-Tempo.

Après une première phase d'utilisation exploratoire de cet instrument, le COSM a souhaité faire un bilan de son action dans le domaine. Il a donc confié au Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'Université de Neuchâtel le mandat d'en effectuer l'évaluation.

En raison des caractéristiques du mandat, l'évaluation a tout particulièrement porté sur la cohérence et la pertinence du dispositif. La démarche d'analyse a comporté deux étapes. La première vise à tester la cohérence théorique et le fondement empirique de l'instrument. Elle se fonde sur une analyse documentaire et un entretien semi-standardisé centré avec les concepteurs de l'outil. La seconde entend étayer les conditions de sa mise en application au quotidien. Elle se base sur des entretiens avec des personnes ayant eu recours à l'instrument de par leur utilisation directe ou une demande d'évaluation.

L'origine de la démarche

L'élaboration de l'outil IT est une réponse articulée à une nouvelle contrainte posée par la LEtr de 2008 qui fonde l'octroi de droits aux migrants provenant des pays hors Union européenne sur la mesure de leur intégration individuelle. Si la cause immédiate de l'élaboration d'IT est la LEtr, sa cause éloignée est le contexte politique suisse des années 2000. En 2003, deux arrêts du Tribunal fédéral affirment, en effet, le principe de l'obligation de motiver toute décision en matière de naturalisation. Cette exigence est insérée dans la loi sur les étrangers (LEtr) entrée en vigueur en 2008 et l'ordonnance fédérale sur l'intégration des étrangers (OIE). Elle s'applique également à d'autres décisions de caractère administratif dans le domaine du droit des étrangers, notamment celles concernant le passage d'un statut à l'autre.

Le COSM a voulu relever ce défi en s'attelant à la tâche d'explorer le domaine encore inédit de la mesure individuelle de l'intégration pour lequel il n'existe, à notre connaissance, pas d'autres exemples éprouvés, si ce n'est que celui des conventions d'intégration.

S'appuyant largement sur la réflexion théorique sur l'intégration et, notamment, sur les travaux de Robert Castels, l'outil considère l'emploi et le réseau social comme formes premières de la participation, tout en prenant en compte l'influence de l'environnement social sur les trajectoires de vie des individus.

Les auteurs synthétisent ainsi leur conception d'un processus d'intégration s'organisant autour de deux axes: «Le premier concerne «l'intégration d'ordre socio-économique» qui désigne ceux qui sont insérés dans le circuit de l'emploi et qui ont évité l'exclusion professionnelle et son corollaire qui est une diminution du niveau de vie avec un risque de rupture complète, donc de marginalisation en fonction de la couverture sociale du pays dans lequel ils évoluent. Le second concerne «l'intégration d'ordre culturel» qui consiste à appartenir à un réseau de relations et de communications qui permet à l'individu de se situer socialement et de contribuer à son équilibre psychologique (Facchinetti, 2011 :6).

L'outil Integratio-Tempo

L'outil lui-même prend la forme d'un questionnaire. Celui-ci porte en premier lieu sur les «Données de base»: l'identité du migrant et son historique en Suisse, la durée de toutes ses activités lucratives en Suisse, la situation économique de la personne évaluée, son autonomie financière, ainsi que son état de santé. Il comporte également des indicateurs complémentaires qui valorisent la participation sociale: le nombre d'années consacrées aux charges de famille, l'adhésion à un groupement de type associatif en Suisse, le temps consacré à exercer des responsabilités dans ces organisations, dans l'entrepreneuriat ou dans la fonction publique officielle. Enfin, le niveau de langue de l'intéressé et la durée de sa participation à un cours de langue et culture d'origine complètent finalement cette liste d'indicateurs. Les réponses donnent lieu à des points, dont le résultat cumulé indique le degré d'intégration atteint par le migrant. En complément, une rubrique «commentaires» permet de contextualiser les informations principales.

En couvrant une palette si large d'aspects de la vie sociale, Integratio-Tempo offre une image globale du migrant et replace ses stratégies

d'intégration dans le contexte socio-économique et politique dans lequel il est amené à négocier les termes de sa participation. Jusqu'ici l'instrument a été utilisé avant tout dans l'appréciation de l'intégration des migrants candidats à un permis humanitaire.

L'appréciation de l'outil

La force de l'instrument IT est de relever le défi d'encadrer la prise de décision de manière nuancée, ce qui est particulièrement utile dans les cas les plus difficiles pour lesquels l'application du droit semble moins évidente, car de nombreuses questions d'interprétation se posent. La grille des critères à évaluer ainsi que le système des points reflètent, à notre avis, un exercice cohérent de conceptualisation de l'intégration, solide sur le plan sociologique et qui tient adéquatement compte des exigences prévues par la loi pour l'octroi ou le renouvellement des permis. La standardisation des procédures est effectivement un moyen efficace pour la maîtrise des facteurs qui influencent – que ce soit de manière consciente ou inconsciente – l'usage du pouvoir décisionnel, comme le montre la recherche sur les modalités de recrutement du personnel. La systématisme des facteurs considérés et l'objectivisation de la manière de les prendre en compte via le système des points rendent moins aléatoire, plus sûre, la décision des autorités.

Le fait que les éléments déterminants pour la décision aient été retenus sur la base de la loi, ainsi que sur une réflexion théorique approfondie d'un organisme réputé équilibré et fiable confère autorité au jugement porté sur le candidat à la consolidation du statut sur la base de l'instrument IT. De ces facteurs découle une légitimité manifeste dont jouit l'évaluation IT aux yeux tant des migrants concernés, des ONG et que des autorités compétentes en matière de permis. Elle dérive de son aptitude à renforcer la sécurité juridique, c'est-à-dire, une application prévisible du droit.

L'instrument IT présente les garanties pour un exercice équilibré de la prise de décision dans le respect du principe de l'égalité de traitement. Il répond au besoin ressenti par les personnes impliquées dans le processus de décision relatif à la consolidation du statut juridique des migrants de pouvoir se référer à une appréciation faisant autorité dans une matière aussi ardue que la mesure de l'intégration au niveau individuel. Cette autorité s'appuie sur la solidité de la réflexion théorique à la base d'IT

et la crédibilité des personnes et du service en charge de la préparation des dossiers des candidats. En somme, les éléments réunis lors de cette évaluation sont de nature à conforter le COSM dans l'utilisation de cet instrument.

Bibliographie

Bader, Dina et Rosita Fibbi (2012). Evaluation du dispositif «Integratio Tempo» Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

Facchinetti, Thomas (2011b). Les paradoxes de l'intégration. Neuchâtel: Service de la cohésion multiculturelle.

Rupan Sivaganesan, politicien zougais d'origine tamoule



Der Entscheid hinsichtlich der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung eines Drittstaatsangehörigen bedingt laut dem neuen Ausländergesetz (AUG) einer Beurteilung des Integrationsgrades der betroffenen Person. Die verantwortlichen Stellen sehen sich daher mit der Suche nach einem geeigneten Weg zur Umsetzung der Anforderungen des neuen Gesetzes konfrontiert. Der Kanton Neuenburg hat in dieser Hinsicht Pionierarbeit geleistet und ein Instrument zur Beurteilung der Integration einer Person entwickelt: Integratio-Tempo. Der vorliegende Beitrag präsentiert die durch das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) durchgeführte Evaluation des Instruments, welche eine Überprüfung der Erfüllung der durch das Gesetz vorgegebenen Anforderungen, gleichzeitig aber auch eine vertiefte, theoretische Reflexion beinhaltet. Die Auswertungen zeigen, dass Integratio-Tempo eine ausgeglichene Entscheidungsfindung unter Einhaltung des Prinzips der Gleichbehandlung ermöglicht.

Dina Bader

Intégration dans le canton de Berne : population migrante et politiques d'intégration

Une loi sur l'intégration est en cours de préparation dans le canton de Berne; son entrée en vigueur est prévue pour juillet 2013. En vertu de cette loi, le Service de l'intégration de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale a pour mandat d'analyser la situation des étrangers dans le canton de Berne et de dresser des plans d'action pour la mise en œuvre de ladite loi. Afin d'accomplir son mandat, le Service de l'intégration a chargé le SFM de mener une étude comparative des différentes politiques d'intégration dans le canton.

L'étude comporte deux volets. La première partie du rapport consiste en une analyse statistique des données socioéconomiques et de l'évolution démographique de la population migrante dans le canton, ventilées par sexe, pays de provenance, niveau de formation, région linguistique, etc. Un panorama global des différentes caractéristiques des résidents étrangers bernois est ainsi établi. La deuxième partie, qualitative, dresse un inventaire des offres en matière d'intégration proposées dans plusieurs régions ou municipalités du canton (Berne, Bienne, Thoun, Köniz, Ostermundigen, Burgdorf, Langenthal et Jura Bernois) et répertorie, le cas échéant, les besoins en la matière. Cette seconde partie se fonde sur l'analyse de documents officiels concernant l'intégration, délivrés par le canton et les communes, ainsi que sur les points de vue des acteurs interrogés lors d'entretiens individuels ou de focus groups.

L'étude révèle des différences importantes quant à la distribution et les caractéristiques de la population migrante dans les différentes régions et municipalités bernoises analysées et en matière d'offres d'intégration proposées.

La partie statistique montre en effet que la structure de la population migrante dans le canton de Berne est en constante évolution: le nombre des pays d'origine est en augmentation, ainsi que la diversité linguistique et religieuse de la population migrante. La gamme des durées de séjour s'agrandit, la population étrangère résidante de longue date vieillit, alors que les «nouveaux» immigrants provenant des pays de l'EU/AELE sont principalement en âge de travailler. Par ailleurs, on constate des différences de niveau d'éducation avec la présence d'individus hautement qualifiés et d'ouvriers non qualifiés. Des écarts sont également notables dans le choix de formation post-obligatoire des enfants de migrants d'une région linguistique à l'autre, révélant l'influence de la maîtrise de la langue d'instruction et de la sélection scolaire précoce sur les opportunités offertes aux jeunes de nationalité étrangère.

La partie qualitative s'est focalisée, d'une part, sur les régions francophones ou bilingues (Jura bernois et ville de Bienne), et, d'autre part, sur les régions germanophones représentées par les six municipalités de Berne, Thoun, Köniz, Ostermundigen, Burgdorf, Langenthal.

Dans les régions francophones, ce sont principalement les migrants originaires des pays de l'Europe du Sud qui représentent la majorité de la population étrangère, avec un niveau d'éducation inférieur à la moyenne cantonale. Fort de ce constat, la ville de Bienne propose de nombreuses offres pour les migrants peu qualifiés. De plus, la politique d'intégration urbaine se focalise presque essentiellement sur les groupes cibles que sont les femmes, les jeunes et les enfants. Le Jura bernois se concentre, en revanche, essentiellement sur la promotion de l'intégration structurelle. De la même manière, le développement du soutien et des conseils dans le domaine de la formation professionnelle montre que ces thématiques sont au cœur de la politique d'intégration régionale. Les quelques offres proposées en matière d'intégration, tels les cours de langue, visent principalement un public féminin.

Dans les régions germanophones, la structure de la population migrante varie d'une commune à l'autre: dans la ville de Berne, la diversité des pays d'origine est particulièrement forte, tandis que dans d'autres villes, certaines nationalités (p. ex., pays des Balkans, Italie, Allemagne) sont majoritaires. Les six municipalités étudiées axent la promotion de l'intégration sur une combinaison d'activités socioéconomiques et socioculturelles. En revanche, la participation à la lutte contre la discrimination tient – à l'exception de la ville de Berne – un rôle mineur.

Le dernier chapitre de l'étude compare l'intensité et l'orientation de fond des politiques d'intégration. L'intensité est déterminée par l'ampleur de l'offre et le degré d'institutionnalisation de la promotion de l'intégration. La typologie révèle que les différentes communes analysées donnent un poids différent à ces deux axes: alors que certaines font progresser la promotion de l'intégration par le biais de ces deux dimensions, les autres utilisent soit l'une

ou l'autre dimension. En revanche, le contenu des politiques d'intégration ne diffère que très peu, les communes s'appuyant sur des mesures similaires. La plus étonnante différence semble être que les régions francophones, à l'image de la ville de Bienne, tendent davantage à rejeter les mesures contraignantes, telles la convention d'intégration, alors que les régions germanophones émettent moins de réserves quant à l'introduction de telles mesures.

Quelle que soit leur région de provenance, les différents acteurs interrogés ont relevés des lacunes sur plusieurs niveaux. Tout d'abord, ils ont souligné le manque d'offres en matière de dialogue interreligieux. Il existe, de plus, très peu de mesures intégratives pour les hommes et pour les personnes hautement qualifiées, dont l'intégration est supposée se forger naturellement à travers le travail. Enfin, ils souhaitent une intensification de la coopération (interinstitutionnelle, avec les associations migrantes, etc.) dans le domaine de la politique d'intégration du canton de Berne.

Bibliographie

Bader, Dina, Marco Pecoraro, Silvia Schönenberger et Nicole Wichmann (2011). Integration im Kanton Bern – Migrationsbevölkerung und Integrationsförderung im Fokus. Schlussbericht zu Händen der Gesundheit- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern. Neuchâtel: SFM

Marigona Isufi, étudiante bernoise d'origine kosovare et représentante de la jeunesse suisse à l'ONU



Diese Studie dient dem Kanton Bern als Unterstützung bei der Planung zukünftiger Integrationsmassnahmen und ist aktuell insbesondere für die Handhabung gesetzlicher Veränderungen in Zusammenhang mit dem kantonalen Integrationsgesetz, welches voraussichtlich im Juli 2013 in Kraft tritt, von grossem Interesse. Anhand soziodemographischer Kennzahlen liefert die Studie ein detailliertes Bild über die im Kanton Bern wohnhafte Migrationsbevölkerung und zeigt Entwicklungen der letzten Jahre auf. Sie bietet des Weiteren eine Bestandsaufnahme der Dienste verschiedener Gemeinden im Bereich der Integrationsförderung, wobei die Untersuchung deutsch- wie auch französischsprachige Regionen berücksichtigt. Der Vergleich zwischen den zwei Sprachregionen zeigt unter anderem auf, dass sich nicht nur deren Migrationsbevölkerung sondern auch deren Integrationspolitik unterscheiden. Ausserdem verdeutlicht die Analyse, welche Bedürfnisse durch die aktuelle Integrationspolitik und die im Kanton Bern durchgeführten Massnahmen noch nicht abgedeckt werden.

Silvia Schönenberger

Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz: Bestandsaufnahme und Handlungsoptionen

Ausgangslage und Studienauftrag

In der Schweiz setzt sich gegenwärtig die Erkenntnis durch, dass der Schutz vor Diskriminierung eine wichtige Voraussetzung für die Herstellung von Chancengleichheit und für eine erfolgreiche Integration von Zugewanderten ist. Bisher kennt die Schweiz keine umfassende Gesetzgebung, die vor ethnisch-kultureller Diskriminierung schützt. Doch die offizielle Anerkennung, dass Diskriminierung eine Realität ist, hat nicht zuletzt zur Etablierung einer Integrationspolitik geführt, die sich den chancengleichen Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen und den Abbau von strukturellen Hindernissen zum Ziel setzt. Mit der aktuell laufenden Teilrevision soll das Ausländergesetz durch den Grundsatz erweitert werden, dass der Schutz vor Diskriminierung Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinde ist (Bundesamt für Migration 2011).

Seit der Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010 vorliegt, besteht ein politischer Auftrag, den Schutz vor Diskriminierung voranzutreiben und die künftigen kantonalen Integrationsprogramme so zu gestalten, dass Antidiskriminierung integraler Bestandteil der Integrationspolitik wird. Die Zentralschweizer Fachgruppe Integration hat im Rahmen der Entwicklung kantonaler Integrationsprogramme dem SFM eine Studie in Auftrag gegeben (Schönenberger und Wichmann 2011), die als Grundlage für die Erarbei-

tung eines Konzepts im Bereich Diskriminierungsschutz dienen soll.

Die Studie besteht aus einer Bestandsaufnahme der bereits vorhandenen Strukturen, Angebote und Massnahmen im Bereich Diskriminierungsschutz in den sechs Zentralschweizer Kantonen (LU, NW, OB, SZ, UR, ZG) sowie einer Abklärung des Handlungsbedarfs und der Brennpunkte. Schliesslich werden verschiedene Handlungsoptionen aufgezeigt, wie der Schutz vor und die Bekämpfung von Diskriminierung in folgenden drei Bereichen künftig vorangetrieben werden können: (1) Beratung und Vermittlung, (2) Information, Sensibilisierung und Prävention und (3) Öffnung der Institutionen.

Nebst einer Internet- und Literaturrecherche und der Analyse von relevanten Grundlagendokumenten wurden teilstrukturierte Einzelinterviews mit Integrationsdelegierten, Fachpersonen aus den Bereichen Integration, Migration, Asyl und Rassismus und von Beratungsstellen sowie Behördenvertretenden durchgeführt. Zusätzlich wurden mittels eines Gruppeninterviews mit Vertretenden aus der Migrationsbevölkerung Brennpunkte und Problemfelder im Zusammenhang mit Diskriminierung im Alltag ermittelt.

Bestandsaufnahme der politisch-rechtlichen Grundlagen

Wie die Analyse der Rechtsgrundlagen der kantonalen Integrationspolitiken zeigt, bestehen in der Zentralschweiz noch keine gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz vor ethnisch-kultureller Diskriminierung. Das erste Integrationsgesetz der Zentralschweiz (Kanton Zug), welches derzeit in Erarbeitung ist, beinhaltet keine entsprechende Bestimmungen. Im Kanton Luzern lehnte das Stimmvolk eine Gesetzesvorlage im Jahr 2010 ab, welche Chancengerechtigkeit für alle Gesellschaftsmitglieder und Diskriminierungsbekämpfung in einem integrativen Gesetz verankern wollte. Diese Beispiele führen die Schwierigkeiten vor Augen, das Thema Diskriminierung auf gesellschaftlicher und politischer Ebene einzubringen. Bemerkenswert ist hingegen die verfassungsrechtliche Verankerung eines Gleichbehandlungsgebots und eines (allgemeinen) Diskriminierungsverbots in den Kantonen Nidwalden und Uri.

Über die letzten zehn Jahre sind in allen sechs Kantonen sowie in einigen Städten und Gemeinden strategische Grundlagen zur Integrationspolitik geschaffen worden. Dass Antidiskriminierung in diesen Vorlagen noch kaum als staatliche Aufgabe verankert ist, erstaunt insofern wenig, als dass selbst auf Bundesebene die Verknüpfung von Integration und Diskriminierungsschutz neu ist. Die vom Bund nun vorsichtig angestossenen Entwicklungen hin zu einer Antidiskriminierungspolitik, haben sich noch nicht in den Grundlagen der kantonalen und kommunalen Integrationspolitiken niedergeschlagen.

Erhebung des Angebots und Massnahmen

Wie unsere Erhebung der Beratungslandschaft zeigt, fehlt es derzeit in der Region an einem

professionellen und niederschweligen Beratungsangebot für Diskriminierungs-betroffene. Hingegen bestehen lokal bereits gut verankerte (teils pluri-thematische) Beratungsnetzwerke bzw. -zentren. Die Migrations- und Integrationsberatungsstellen in der Region sind bis anhin nicht mit den nötigen Kompetenzen und ausreichenden Ressourcen ausgestattet, um ein spezialisiertes Angebot in Diskriminierungsfragen aufbauen zu können. Es scheint jedoch durchaus denkbar, dass künftig die bestehenden Strukturen genutzt bzw. die bereits vorhandenen und bewährten Institutionen ausgebaut werden.

Die Situationsanalyse im Bereich Information, Sensibilisierung und Prävention lässt erkennen, dass bisher erst punktuelle Aktivitäten durchgeführt werden, die in der Regel aus dem Engagement zivilgesellschaftlicher Vereine und Organisationen entstanden, und grossteils von der öffentlichen Hand unterstützt und mitfinanziert worden sind. Angesichts eines fehlenden konzeptuellen Rahmens, der diese einzelnen Aktivitäten in einen Bezug zueinander setzen und eine Kontinuität von längerfristig ange-setzten Massnahmen erlauben würde, drängt sich die Frage nach deren Nachhaltigkeit und Wirksamkeit auf.

Der Abbau von strukturellen Hindernissen im Zugang zu Dienstleistungen dürfte eine der wichtigsten Massnahmen bei der Bekämpfung der Diskriminierung sein, erweist sich jedoch als ein schwieriges Unterfangen. Die wenigen vorgefundenen Beispiele von Öffnungsprozessen in öffentlichen Institutionen lassen vermuten, dass dieser Bereich künftig die grösste Herausforderung darstellen dürfte. Das einzige Beispiel, wo solche Öffnungsprozesse mithilfe eines Top-Down-Ansatzes, einer ganzheitlichen Politik der Kundenorientierung und des *Diversity Managements* vorangetrieben werden, ist das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern.

Einzelne punktuelle Massnahmen, welche die Zugangsbarrieren zu öffentlichen Dienstleistungen abbauen helfen, scheinen sich indes bewährt zu haben (bspw. Dolmetschdienste und Übersetzung von Informationsmaterial). Spezifische Massnahmen zur Förderung des chancengleichen Zugangs zu Stellen im öffentlichen Dienst sind hingegen nicht bekannt. Ein Ausbaupotential ist ausserdem bei professionellen, den spezifischen Bedürfnissen angepassten Weiterbildungsangeboten für Mitarbeitende im öffentlichen Dienst auszumachen.

Brennpunkte von Diskriminierungserfahrung

Die Einschätzungen der interviewten Personen bezüglich der besonders heiklen Lebensbereiche und -situationen, welche oft von Diskriminierung überschattet sind, decken sich weitgehend mit den Erkenntnissen aus wissenschaftlichen Untersuchungen und den Erfahrungen aus anderen Landesteilen. Insofern erstaunt es nicht, dass in den Bereichen Wohnen, Arbeit, Schule, Clubzulass, Behörden, öffentlicher Verkehr, Polizei und gesellschaftliches Zusammenleben neuralgische Punkte geortet werden.

Während das staatliche Handeln beim Abbau struktureller Zugangshindernisse zu öffentlichen Ressourcen und Dienstleistungen eine zentrale Rolle spielt, ist es im privaten Sektor (Wohnungsmarkt, Privatunternehmen, Club- und Freizeitangebote etc.) indirekt für die Sicherstellung des Schutzes vor Diskriminierung verantwortlich.

Wie weiter?

Die Prioritäten betreffend Handlungsbedarf werden von den Befragten unterschiedlich gewichtet. Den Vertretenden der Migrationsbevölkerung, die am Gruppeninterview teilnahmen, war es ein Anliegen, die bestehenden Lücken in der Informationsarbeit über die Rechte und den Schutz vor Diskriminierung für die potentiell betroffene Bevölkerung zu schliessen. Demgegenüber sehen die befragten Fachpersonen primär Handlungsbedarf in der Sensibilisierung der Gesamtbevölkerung und im Abbau von Vorurteilen und Spannungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Im Bereich Beratung und Vermittlung scheint für die grosse Mehrheit eine professionelle, leicht zugängliche und vertrauenswürdige Beratungsstelle für Betroffene ein

Segen Tezare, Studentin, Genferin eritreischer Herkunft



dringlicheres Anliegen zu sein, als (Konflikt-) Vermittlungs- oder Ombudsstellen. Im Bereich Öffnung der Institutionen sehen die Befragten mit Migrationshintergrund besonderen Bedarf im Abbau der Zugangshindernisse zu Arbeitsstellen im öffentlichen Dienst und begrüßen den Ausbau der interkulturellen Vermittlung. Die Behördenvertretenden sehen in diesem Bereich eher wenig Handlungsbedarf, weshalb die grösste Herausforderung darin bestehen dürfte, die Verantwortlichen dieser Institutionen für solche Öffnungsprozesse zu gewinnen.

Die im letzten Teil der Studie skizzierten Handlungsoptionen stellen einen relativ umfassenden Katalog von Handlungsmöglichkeiten in den verschiedenen Bereichen dar. Sie zeigen auf, wie eine ambitionierte Antidiskriminierungspolitik in den Kantonen aussehen könnte. Mit Verweis auf bewährte Praxisbeispiele aus der gesamten Schweiz werden mögliche kurz- und längerfristige Massnahmen skizziert, die sich sowohl für die Zentralschweizer Kantone als auch anderswo anbieten würden, um einen Schritt hin zu einer Politik zum Schutz vor Diskriminierung zu gehen. Eine praktische Checkliste im Anhang weist schliesslich auf die zentralen Fragen und «Knackpunkte» hin, die angesichts einer Strategieerarbeitung zum Schutz vor Diskriminierung zu beachten sind.

Bibliographie

Bundesamt für Migration (2011). Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 23. November 2011. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

Schönenberger, Silvia und Nicole Wichmann (2011). Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung. SFM-Studien Nr. 59. Neuchâtel: SFM.

Les cantons sont actuellement encouragés à intégrer la protection contre la discrimination dans leur programme d'intégration. Dans la perspective de leur stratégie de développement, les six cantons de Suisse centrale ont, conjointement, confié au SFM le mandat de réaliser une étude sur cette question. Celle-ci fournit, d'une part, un état des lieux des cadres juridiques et politiques en vigueur dans cette région, des structures et des offres existantes dans le domaine du conseil aux victimes de discrimination, de la sensibilisation et de la prévention, ainsi que de l'ouverture des institutions. Elle attire, d'autre part, l'attention sur les aspects problématiques, pour finalement proposer des pistes d'intervention concrètes et pragmatiques.

Noemi Carrel

Medienkonsum und Migrationsbevölkerung: welche Kommunikationskanäle nutzen?

Wie bestehende Forschungsberichte zeigen, entspricht das Mediennutzungsverhalten der Migrationsbevölkerung grösstenteils jenem der Mehrheitsbevölkerung. Der grundlegende Unterschied besteht darin, dass zusätzlich Medien in anderen Sprachen konsumiert werden. Gleichzeitig besteht ein Zusammenhang zwischen dem Medienkonsum und verschiedenen Merkmalen wie beispielsweise Alter, Bildung, Familienstruktur, Einkommen, Werte und Normen. Das erstellte Profil der Migrationsbevölkerung des Kantons Zürich zeigt ein vielfältiges Bild hinsichtlich Status, Lebensstil und Lebensphase. Diese Vielfältigkeit ist bei der Informations- und Kommunikationsarbeit zu berücksichtigen.

Mit dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) kommt dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden explizit ein Informationsauftrag zu (Art. 56 AuG). Unter anderem sind sie dazu verpflichtet, die ausländische Bevölkerung über bestehende Angebote zur Integrationsförderung zu informieren. Zur Erarbeitung eines Kommunikationskonzepts, welches eine auf das Zielpublikum abgestimmte Informations- und Kommunikationsarbeit im Bereich Integration ermöglicht, hat die Kantonale Fachstelle für Integrationsfragen des Kantons Zürich das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM und Fahrländer und Partner beauftragt, entsprechende wissenschaftliche Grundlagen bereitzustellen.

Um die Entwicklung eines auf die Situation im Kanton Zürich angepassten Kommunikationskonzepts zu ermöglichen, behandelt der Be-

richt insbesondere folgende Fragen: Inwiefern wirken sich soziodemografische Merkmale auf das Informationsverhalten von Personen aus? Inwiefern bestehen Unterschiede im Informationsverhalten zwischen Schweizern und Personen mit Migrationshintergrund unter Berücksichtigung der soziodemografischen Merkmale? Wie werden demzufolge die spezifischen Zielgruppen am effektivsten erreicht? Um diesen Fragen nachzugehen, werden zentrale wissenschaftliche Erkenntnisse zur Mediennutzung der Migrationsbevölkerung vorgestellt und durch Befunde aus der Forschung zu sozialen Netzwerken und ihrer Rolle als Kommunikationskanäle ergänzt. Das Profiling der Migrationsbevölkerung des Kantons Zürich hinsichtlich Status, Lebensstil und Lebensphase ermöglichte schliesslich die Ableitung zentraler Kommunikationskanäle für ein jeweils spezifisches Zielpublikum.

Medienkonsum in der Migrationsbevölkerung

Die bisher realisierten Forschungen zur Mediennutzung der Bevölkerung haben gezeigt, dass das Mediennutzungsverhalten der Migrationsbevölkerung grösstenteils jenem der Mehrheitsbevölkerung entspricht. In der gesamten Bevölkerung wird der Fernseher am häufigsten konsumiert, gefolgt von Internet und Radio. Die Printmedien stehen an vierter Stelle. Eine wichtige Veränderung in der Mediennutzung der Bevölkerung stellt der wachsende Konsum über das Internet, wie auch die Zunahme der Nutzung an weiteren neuen digitalen Medien wie MP3-Player und Handy dar (vgl. Bonfadelli, et al. 2008; Vettori et al. 2007).

Der grundlegende Unterschied im Medienkonsum der Migrationsbevölkerung besteht darin, dass zusätzlich Medien in anderen Sprachen konsumiert werden. In diesem Sinne wird die Herkunft für die Mediennutzung relevant, weil Programme in der Erstsprache, unter anderem Programme aus dem Herkunftsland, konsumiert werden. Der Konsum von Medien in der Erstsprache ist insbesondere für die erste Einwanderergeneration relevant. Es wird festgehalten, dass die Nutzung der Medien der Mehrheitsbevölkerung zunimmt, je besser die entsprechenden Sprachkenntnisse sind, je länger die Aufenthaltszeit ist und je tiefer das Alter zum Zeitpunkt der Einreise ist. Ausserdem besteht ein Zusammenhang zwischen einem unsicheren Aufenthaltsstatus und dem vermehrten Konsum von Medien aus dem Herkunftsland oder in der Erstsprache (vgl. Bonfadelli, et al. 2008; Vettori et al. 2007).

Bevölkerungszusammensetzung und Kommunikationskanäle

Für die Wahl geeigneter Kommunikationskanäle ist zu betonen, dass bei der Migrationsbevölkerung, wie auch bei Schweizern, das Mediennutzungsverhalten in Zusammenhang mit Merkmalen wie Alter, Generation, Bildung, Sprache, Familienstruktur, Wohnsituation, Bildungsniveau, Einkommen, Werte und Normen steht (vgl. Bonfadelli, et al. 2008; Vettori et al. 2007).

Auf Basis der Volkszählung 2000 und der Daten aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) wurde ein Profil der Bevölkerung des Kantons Zürich erstellt, welches weitere Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wahl geeigneter Kommunikationskanäle ermöglichte. Dazu wurde die Migrationsbevölkerung verschiedenen **Nachfragersegmenten** zugeordnet, wobei die soziale Schicht (statusniedrig bis statushoch) und der Lebensstil (bürgerlich-traditionell bis individualisiert) be-

rücksichtigt wurden. Ausserdem wurde die Migrationsbevölkerung des Kantons Zürich hinsichtlich der Lebensphasen untersucht.

Das Profiling der Migrationsbevölkerung des Kantons Zürich zeigt, dass mehr als die Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung den statistischen Nachfragersegmenten angehört. Knapp ein Drittel wird den mittelschichtigen und ein knappes Fünftel den statushohen Nachfragersegmenten zugeordnet.

Es ist davon auszugehen, dass innerhalb der statistischen Segmente – dies betrifft vermehrt Staatsangehörige der südlichen EU-Länder, des Balkans und der Türkei – die Nutzung des Internets und anderer digitaler Medien unter dem Bevölkerungsdurchschnitt liegt. Traditionelle Medien insbesondere der Fernseher, aber auch Radio oder Printmedien, stehen im Zentrum. Aufgrund des tieferen Bildungsniveaus könnten auch vermehrt sprachliche Schwierigkeiten relevant sein. In diesem Fall ist die Informationsarbeit in der Erstsprache der Zielgruppe zentral. Hilfreich wäre insofern der Kontakt mit sozialen Netzwerken oder Schlüsselpersonen. Des Weiteren sind ausgestrahlte Medien zu bevorzugen wie lokale Radio- und Fernsehsendungen. Aber auch lokale Gratiszeitungen erreichen viele Personen.

Für Personen statushoher Segmente, dies betrifft vermehrt Staatsangehörige deutschsprachiger Länder, der nördlichen EU-Staaten sowie der übrigen OECD-Ländern, ist hingegen anzunehmen, dass die Nutzung des Internets und anderer digitaler Technologien überdurchschnittlich hoch ist und dass sie häufiger Medien der Mehrheitsbevölkerung nutzen. Aufgrund eines höheren Bildungsniveaus kann ausserdem auf eine höhere Radio- und Printmediennutzung, wie auch auf einen tieferen Fernsehkonsum, geschlossen werden. Grundsätzlich können Personen mit höherem Bildungsniveau gut schriftlich erreicht werden.

Hinsichtlich der **Lebensphasen** dominieren in der ausländischen Bevölkerung die Familien. Auch junge Paare und junge Singles sind in der Migrationsbevölkerung stark vertreten. Dabei ist die grosse Mehrheit der Migrationsbevölkerung zwischen 20 und 64 Jahre alt. Weil die Migrationsbevölkerung durchschnittlich jünger als die Schweizer Bevölkerung ist, ist davon auszugehen, dass deren Anteil an «internetfernen» Personen deutlich geringer ist. Insbesondere bei den Jugendlichen, aber auch bei den 20- bis 34-Jährigen ist von einer hohen und breiten Mediennutzung auszugehen, welche weitgehend der Mediennutzung der Mehrheitsbevölkerung entspricht. Diese Bevölkerungsgruppe ist sehr gut über diverse Medienkanäle zu erreichen. Innerhalb der Gruppe der 35- bis 64-Jährigen ist hingegen mit einem höheren Anteil an Offlinern zu rechnen. Traditionelle Medien (Printmedien, Radio, TV) sind bei der Kommunikation entsprechend zu berücksichtigen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Familien gut über die Jugendlichen zu erreichen sind. Aufgrund der Kinder werden daher die Familien als Onliner eingestuft.

Ein sehr wichtiger Faktor bei der Mediennutzung ist ausserdem das **Alter** zum Zeitpunkt der Einreise. Dieses steht in einem negativen Zusammenhang mit der Nutzung der Medien der Mehrheitsbevölkerung. Die bisherigen Befunde lassen die Schlussfolgerung zu, dass die jugendlichen Migrantinnen und Migranten und insbesondere die zweite Einwanderergeneration der Schweiz dieselben Medien konsumieren wie die Mehrheitsbevölkerung. Besonders zahlreich betrifft dies Staatsangehörige aus Italien, Spanien, den Ländern des Balkans und der Türkei. Eine weitaus geringere Anpassung an den Medienkonsum der Mehrheitsbevölkerung ist von den Personen zu erwarten, welche erst mit 35 Jahren oder später in die Schweiz kamen. Dies betrifft vermehrt Personen der neuen Zuwanderung aus den nördlichen EU-Ländern und der OECD.

Des Weiteren ist in diesem Fall von Bedeutung, dass es mit steigendem Alter einer Person schwerer fällt, eine neue Sprache zu erlernen. Für Migrantinnen und Migranten, welche erst in fortgeschrittenem Alter in die Schweiz eingereist sind, könnten daher vermehrt mangelnde Sprachkenntnisse eine Barriere beim Medienkonsum darstellen. Zur Erreichung dieser Zielgruppe ist also zudem die Informationsarbeit über Medien der verschiedenen Herkunftsländer sinnvoll.

Weil die **Aufenthaltsdauer** in einem positiven Zusammenhang mit der Nutzung der Medien der Mehrheitsbevölkerung steht, wird erwartet, dass neben der zweiten Einwanderergeneration insbesondere die Personen, welche bereits seit längerer Zeit in der Schweiz leben, häufiger die Medien der Mehrheitsbevölkerung nutzen. Die Gruppe der Personen, welche seit 20 Jahren oder länger in der Schweiz wohnt, ist bei Angehörigen der EU-Süd-Staaten (insbesondere bei Italienern und Spaniern) deutlich am grössten. Aber auch unter den Personen aus den Ländern des Balkans und der Türkei ist die grosse Mehrheit seit elf Jahren oder länger in der Schweiz. Im Gegensatz dazu hat die Migration der Personen aus dem deutschen Sprachraum, den nördlichen EU-Ländern und der OECD mehrheitlich erst in den letzten Jahren stattgefunden. Insofern weist dies auf eine weniger starke Nutzung der Medien der Mehrheitsbevölkerung hin.

Bibliographie

Bonfadelli, Heinz et al. (2008). Jugend, Medien und Migration: empirische Ergebnisse und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Carrel, Noemi, Gianni D'Amato, et al. (2010). Kommunikationskonzept. Aufarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen. Schlussbericht. Neuchâtel, Schweizerisches Forum für Migration und Bevölkerungsstudien (SFM).

Vettori, Anna et al. (2007). Integration durch TV? Fernsehnutzung von Ausländerinnen und Ausländern in der Deutschschweiz Zürich: Infras.

Nedzemije Redzeqi, Studentin, Zürcherin kosovarischer Herkunft



Le présent article se fonde sur les résultats de l'enquête concernant l'utilisation des médias par la population migrante et les examine à la lumière de la composition de la population migrante du canton de Zurich. En se basant sur les données scientifiques ainsi que sur le profil de la population, l'article indique les canaux de communication adéquats pour atteindre certains groupes cibles spécifiques.

Christelle Maire

Mise en image de l'altérité: les affiches politiques des votations sur l'immigration en Suisse

Depuis 1992 et la fameuse votation sur l'adhésion de la Suisse à l'EEE, le pays n'a cessé de remettre en question sa relation à l'extérieur, la fonction et la manifestation de sa neutralité, tout en ne cessant de s'interroger sur la cohabitation interculturelle au sein de sa population. La politique identitaire est ainsi devenue le thème central de l'agenda politique. Notre rapport à l'étranger et notre conception de l'appartenance nationale sont, aujourd'hui, l'objet d'une politisation permanente.

Ces différentes constations sont au cœur de la problématique de mon travail qui vise, justement, à retracer l'évolution de la question identitaire nationale par le biais de l'analyse d'affiches politiques des cinquante dernières années. La démarche mobilisée se nourrit d'apports de disciplines aussi variées que l'histoire, la sociologie, l'iconologie politique et la sémiologie et se fonde sur le postulat de Berger et Luckmann, dans leur fameux ouvrage *La construction sociale de la réalité*, selon lequel l'analyse des discours sociaux ouvre la voie à l'étude de la construction du réel. Les images sont effectivement comprises comme des manifestations matérielles qui permettent de donner vie à des concepts symboliques. Elles sont, ainsi, des témoignages de la manière dont certains acteurs envisagent la réalité sociale et permettent donc de comprendre la manière dont les mythes et les représentations identitaires prennent forme dans la communication politique.

L'affiche constitue un point d'entrée particulièrement pertinent car «elle n'est pas seulement le reflet d'un ordre social et de valeurs culturelles préétablis, mais aussi un lieu où ce social et ces valeurs se réactualisent, se remettent en jeu, et se (re)construisent de telle sorte que, dans la communication, se forment de nouvelles réalités» (Guillemin et Luciole 1991). Dans cette perspective, l'imagerie politique est considérée comme «une pratique de représentation des événements et des protagonistes politiques» (Gourévitch 1986). Les affiches permettent donc d'observer comment les différentes formations politiques justifient leurs attaques contre l'étranger, le réfugié, etc. dans le dessein de sauvegarder l'identité nationale helvétique ou, au contraire, leur manière de présenter l'étranger comme un atout pour la société.

Image et altérité

La communication par l'affiche est, par là même, perçue comme une figure temporaire de l'affrontement politique, une lutte pour la maîtrise de l'agenda politique. Selon l'orientation d'un parti, la manière de thématiser un objet peut en conséquence subir des variations extrêmes. Le *style* tant esthétique que rhétorique de la communication est, dès lors, fortement tributaire de la doctrine du mouvement qui l'émet.

La méthode d'analyse vise à souligner et à démontrer l'importance du visuel, de l'esthétisme et de l'image en elle-même pour expliquer les

représentations culturelles et sociales en jeu dans le monde politique suisse.

La politisation de la «question étrangère» est ainsi, par le biais de l’affiche, l’objet d’un jeu de représentations permanent. Cette importance de la visualité est d’autant plus marquée dans le contexte d’un objet de votation comportant des composantes aussi émotionnelles que celui de la migration. Nombre d’auteurs ont, de plus, démontré l’importance de l’image dans la diffusion des stéréotypes. Celle-ci permet effectivement d’«essentialiser la figure de l’Autre ou de l’ennemi ramené à quelques stéréotypes dégradants» (Matard-Bonucci 2001).

Le système démocratique helvétique s’avère ainsi un terrain fertile pour l’analyse d’affiches mettant en scène l’étranger, la question migratoire étant au centre d’une tradition de politisation de longue date.

Construire et déconstruire la figure de l’Autre

L’analyse des affiches émises dans le cadre des votations fédérales sur l’immigration des cinquante dernières années témoigne de la vivacité des débats en la matière et de l’évolution des figures rhétoriques. Cristallisant les discours politiques, elles témoignent des traits les plus caricaturaux employés par représenter l’Autre, l’étranger. Si l’utilisation des stéréotypes s’avèrent, de manière relativement semblable, présente tant dans les productions visuelles argumentant en faveur des étrangers que dans celles contrant ceux-ci, le Suisse se trouve lui aussi dépeint de manière caricaturale tant chez les défenseurs d’une perception ouverte que close de l’identité nationale. La fondue ou le petit armailli replié sur lui-même sont ainsi des figures récurrentes dans les discours visuels.

Les contre-discours visant à s’opposer aux initiatives xénophobes s’avèrent finalement parfois peu efficaces, eux-mêmes sollicitant des représentations fortement stéréotypées de l’étranger, telles qu’en témoignent les affiches promouvant l’initiative «Etre solidaires» en 1981.

Les images démontrent le déplacement de certaines catégories d’appartenance et de certains critères de différenciation. Certaines figures, telle que celle de l’immigré-bâtitier, sont omniprésentes durant chacune des décennies, d’autres, pourtant proches telles que le camarade de lutte ouvrier, disparaissent. Selon les conjonctures, des symboliques disparues plus tôt ressurgissent. Mais au vu du corpus réuni dans le cadre de cette recherche, force est cependant de constater que, du côté des opposants à la migration, les discours visuels – parallèlement à la rhétorique globale des mouvements anti-immigration – sont se clairement radicalisés. Si dans les années 1960 et 1970, les images de l’Autre restaient relativement focalisées sur la question de l’afflux des immigrés sur le territoire helvétique et leur impact «démographique», les productions plus récentes établissent plus explicitement un lien entre l’immigré et la potentielle menace que celui-ci constitue, tant dans sa dimension sécuritaire, identitaire que culturelle. De nouvelles figures rhétoriques voient ainsi le jour et l’étranger devient alors «abuseur», criminel et profanateur de l’Eigenart helvétique. Ce renouvellement d’une forme d’argumentation du «péril migratoire» s’accompagne également d’un processus de réactualisation d’une esthétique picturale proche de celle des affiches nationalistes produites durant la période de l’entre-deux-guerres.

Bibliographie

Gourévitch, Jean-Paul (1986). La politique et ses images Paris: Edilig.

Guillemin, Alain et Luciole (1991). La politique s'affiche. Paris, Aix-en-Provence: Didier Erudition; Presses de l'Université.

Matard-Bonucci, Marie-Anne (2001). «L'image, figure majeure du discours antisémite.» Vingtième Siècle. Revue d'histoire, 72(1): 27–40.

Maire, Christelle (2012, sous presse). «La représentation des immigrés italiens dans les affiches politiques de 1965 à 1981: construction et déconstruction d'une image», in Cattacin, Sandro, La Barba, Morena et al. (éds.), La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre: Identités, discours et réalités. Lausanne: Editions Antipodes
Maire, Christelle (2013, à paraître). "Visualizing Migration as a Threat: A New Migratory Peril Aesthetics in Switzerland", in Virchow, Fabian (ed.). The Far Right and Visual Politics. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Exposition «L'étranger à l'affiche: altérité et identité dans l'affiche politique suisse (1918–2010)», dirigée par **Christelle Maire et Francesco Garufo** et réalisée dans le cadre de l'édition 2013 des manifestations Neuchâtois.

Ein schwarzes Schaf im Jahr 2010, eine Frau mit einer Burka bekleidet und Raben im Jahr 2009, Hände unterschiedlicher Hautfarbe, welche sich auf Schweizer Pässe stürzen, in den Jahren 2008 und 2004, ein bedrohlich aussehender Mann, welcher durch die Mitte der Schweizer-Fahne eindringt, im Jahr 1999... Viele solcher Bilder haben in den letzten fünfzehn Jahren die öffentliche Meinung geprägt. Ihre Präsenz verdeutlicht die zunehmende Mediatisierung einer «den Ausländer» inszenierenden provokativen Rhetorik. Die Vielzahl an Abstimmungen zu Migrationsfragen sah sich folglich mit Diskussionen konfrontiert, welche sich nicht auf den Inhalt der Volksvorlagen sondern auf die symbolische Inszenesetzung fokussierten. Die Analyse politischer Plakate der letzten fünf Jahrzehnte schuf die Grundlage für die Forschung wie auch für die kommende Ausstellung. Dabei führte der Weg unweigerlich zurück zum Konstruktionsprozess der Figur «des Fremden».

Didier Ruedin and Marco Pecoraro

Attitudes toward Foreigners in Switzerland: Of Education and Values

In the past three decades, immigration has become systematically politicized by parties on the right in Switzerland. Judging by the electoral success of anti-immigrant parties and changes in public discourse, it appears that support for anti-immigrant policies is growing. Are we simply observing success in mobilization among potential voters, or has there been a fundamental shift in attitudes toward immigrants and foreigners? A growing literature on the attitudes of the mainstream society toward foreigners and immigrants is developing, but there is very little research on Switzerland. With the steady success of the populist right in Switzerland, we set out to address an important case.

In a project funded by the Swiss National Science Foundation (SNSF), we attempt to explain individual differences in attitudes toward foreign citizens in Switzerland. In the literature, the most common explanation for attitudes toward foreigners is as follows: Negative attitudes toward foreigners and immigrants are a direct reaction against unwanted competition. This unwanted competition is understood primarily in economic terms, but certainly also includes aspects of cultural competition. In this project we take an innovative approach by combining insights from economic and political sciences, paying close attention to different explanatory theories. We use individual-level panel data from the Swiss Household Panel (SHP), to examine how attitudes toward foreigners change over time within individuals, filling a gap in the existing literature. Moreover, we consider the link between education and attitudes in a systematic and rigorous manner.

Contrary to most prior studies, we account for non-linearities in educational attainment since foreigners are over-represented at both the bottom and the top of the education distribution. While labour market competition is usually captured by education, our modelling strategy allows for interaction between education and unemployment risk in order to better identify/assess exposure to competition from foreigners. Moreover, we control for non-economic factors such as support for traditions and political position to further establish if attitudinal effects of education are not driven by cultural values and beliefs.

Initial findings suggest that compared to medium-educated workers, those with low levels of education are more likely to exhibit anti-foreigner attitudes, whereas the highly educated tend to have positive attitudes toward foreigners. This is in line with prior research. We find an association between low levels of education and anti-foreigner attitudes whatever the risk of unemployment. At the other end of the scale, highly educated workers have a tendency to hold anti-foreigner attitudes with increasing risk of unemployment. Put differently, there is a significant interaction effect between education and risk of unemployment. This association holds true if we control for cultural values and beliefs, but the association between a low level of education and negative attitudes toward foreigners is no longer significant. We find that the association between high levels of education and positive attitudes toward foreigners is only positive for those with a low risk of unemployment. For those with low levels of education, cultural values can account for the

negative attitudes toward foreigners. These findings indicate that the attitudinal effects for low-educated workers highlighted in the literature are mainly due to the omission of cultural values and beliefs.

Full results will be available in early 2013.

Sherif Zenuni, entrepreneur in Fribourg, of Kosovar origin



Unsere innovative Studie zur Einstellung der Schweizer gegenüber Ausländern zeigt, dass Menschen mit tiefem Ausbildungsniveau tendenziell negative Einstellungen haben, und solche mit hohem Ausbildungsniveau positive. Hochqualifizierte Arbeiter tendieren zu negativen Einstellungen, wenn ihr Risiko zur Arbeitslosigkeit erhöht ist, während die tendenziell negativen Einstellungen der Niedrigqualifizierten mit kulturellen Werten erklärt werden können.

Bashkim Iseni

La diaspora kosovare en Suisse : constructions identitaires entre usage des médias et traits diasporiques

Le SFM a mené avec l'Institut Médias et Journalisme et Institut de Communication Publique et Education de l'Université de Suisse italienne une recherche financée par le Fonds National Suisse sur «Le rôle des médias dans la construction des identités culturelles et sociales. Le cas des ressortissants du Kosovo en Suisse». Cet article restitue les principaux résultats de l'étude.

Evolution des liens avec le pays d'origine et perception de sa propre intégration

La complexité des relations des migrants kosovars en Suisse avec leur pays d'origine est analysée à la lumière de plusieurs facteurs: les motifs qui sont à la base de la décision de migrer, la fréquence et la motivation de voyager au Kosovo, ainsi que l'existence ou l'abandon du projet de retour. L'évolution de la relation avec le pays d'origine peut aussi s'appréhender par l'utilisation croissante des nouvelles technologies, ainsi que par l'analyse de la perception de ce que représentait autrefois et aujourd'hui encore le «chez soi».

La diminution de la fréquence des trajets avec le Kosovo, mais aussi le changement des motivations à voyager au Kosovo, laissent apparaître une redéfinition du temps et de l'espace dans les liens des Kosovars avec leur pays d'origine. Alors que, par le passé, ces voyages s'inscrivaient dans la perspective d'un possible retour «chez soi», ils sont, depuis la fin

de la guerre en 1999, devenus «un rite» qui permet de renouer avec le pays d'origine pour les personnes de la première génération d'immigrés, mais aussi, dans une certaine mesure, pour celles de la deuxième génération.

La sédentarisation de la population kosovare en Suisse, que ce soit pour la première ou la deuxième génération, est une évidence car il n'y a plus de projet de retour à l'horizon, du moins pas à court ou moyen terme. Malgré cela, cette population conserve un lien identitaire ethnique très fort avec le Kosovo et préserve des liens avec la famille en Suisse et celle restée au Kosovo. On constate, par contre, un hiatus évident entre les générations quant à la perception du «chez soi», les jeunes de la deuxième génération se sentant davantage entre-deux, voire davantage attachés à la Suisse.

Par rapport aux décennies précédentes, les progrès technologiques et surtout l'Internet, ont entraîné une réelle métamorphose dans la relation que les migrants albanophones entretiennent avec leur pays d'origine. Pour les personnes de la première génération, MSN et Skype ont effectivement permis de réduire la distance avec leurs proches au Kosovo ou ailleurs. Dans ce sens, ouvrir MSN ou Skype régulièrement est devenu un «nouveau besoin» pour les migrants kosovars.

Culture du pays d'origine et d'accueil

Les immigrés kosovars en Suisse, hommes ou femmes, qu'ils soient de la première ou de la deuxième génération se trouvent tous dans un processus d'hybridation de leurs identités, oscillant d'une sensibilité quant à leur appartenance ethnique albanaise à une identité suisse ou européenne, en passant par différentes formes d'hybridité au sein desquelles les appartenances suisse et kosovare coexistent.

Ces identités se reflètent dans différents traits culturels, tels que l'endogamie, la participation à des associations, le réseau d'amis, les habitudes alimentaires, les festivités et les célébrations mais sont en constante évolution. Les primo-migrants des deux sexes éprouvent un fort sentiment d'appartenance ethnique et se considèrent, avant tout, comme Albanais. Les deux principaux éléments culturels reflétant cette caractéristique sont la prédominance de l'endogamie et d'un réseau social majoritairement composé d'autres Albanais.

En ce qui concerne les enfants de migrants (deuxième génération), les cas sont beaucoup plus diversifiés et il est difficile de tirer des conclusions définitives. L'endogamie et le réseau d'amis de même groupe ethnique sont encore fortement présents chez les femmes et les hommes de la deuxième génération. En général, les jeunes de la deuxième génération ont cependant tendance à privilégier les relations basées sur des caractéristiques personnelles, des goûts ou des valeurs plutôt que sur la nationalité. Ils entretiennent des relations tant avec d'autres Albanais qu'avec des Suisses, ce qui est cohérent avec leur sentiment d'appartenance mixte.

Relations entre sens d'identité et le rôle des médias

Pour décrire la formation de l'identité des Kosovars en Suisse, nous adoptons la perspective de la consommation de médias, ceci afin d'identifier quels sont les médias utilisés par les Kosovars et quel est leur rôle dans le développement de leur identité. Les migrants kosovars articulent leur identité à travers les frontières; ils vivent une déterritorialisation et une reterritorialisation, ils développent et supportent des identités et des relations sociales au sein et à travers les Etats-nations.

Dans notre recherche, le choix de médias des Kosovars de la première génération diffère substantiellement de celui des migrants de la deuxième génération. Le sens de l'identité de la première génération est ethnique plutôt qu'hybride, même si dans certains cas il exprime un sentiment de «n'appartenir à nulle part». Ce sentiment d'identité ethnique de la première génération est très important et se reflète aussi au niveau de la consommation des médias, surtout télévisuels, du pays d'origine.

Toutefois dans la durée, l'analyse du comportement de consommation de médias de la première génération laisse entrevoir un changement au fil des années. En effet, certains interviewés déclarent que, par le passé, ils consacraient plus de temps aux nouvelles du pays d'origine, en particulier «au temps de la guerre». Aujourd'hui, une sorte de détachement s'est produit: comme réaction («les temps difficiles sont passés») d'une part, et, d'autre part, comme perte d'intérêt, car le Kosovo éprouve toujours les mêmes problèmes à cause de l'absence de changement dans la mentalité des gens. En ce qui concerne les jeunes de la deuxième génération, ils revendiquent une identité mixte et leur consommation de médias ressemble, sur beaucoup de points, à celle de leurs contemporains suisses.

Bibliographie

Marta Cola, Bashkim Iseni, Manuel Mauri (2012). "The Kosovar diaspora in Switzerland: construction of identities between media use and diasporic traits", *Romanian Journal of Communication and Public Relations*, Special issue: Diasporic identities, media, public space.

Marta Cola, Bashkim Iseni, Manuel Mauri (2013) (à paraître). *Les diasporas des Balkans en Suisse. Migration, transformations identitaires et processus d'intégration des Kosovars en Suisse*, Lausanne, PPUR, Le savoir suisse.

Esmer et Kadri Ismajli, zurichois d'origine kosovare, fondateurs d'AlbaRadio



Die Konstruktion sozialer und kultureller Identität von Kosovaren in der Schweiz zeigt die Forschung entlang folgender drei Achsen auf: a) Der Beziehung zum Herkunftsland und der Wahrnehmung der eigenen Integration; b) kultureller Elemente und zwischenmenschlicher Beziehungen; c) der Rolle der Medien im Identitätsbildungsprozess. Die Studie zeigt, dass sich eine neue Beziehung zwischen der kosovarischen Migrationsbevölkerung und der Kultur des Herkunftslandes sowie jener des Aufnahmelandes abzeichnet. Unabhängig davon, ob von der ersten oder der zweiten Generation die Rede ist, ein Prozess der Identitätsbildung, gezeichnet durch Unterbrüche und Stetigkeit, findet innerhalb der kosovarischen Migrationsbevölkerung statt. Auch das sich verändernde Mediennutzungsverhalten der Kosovaren in der Schweiz widerspiegelt einen Prozess der neuen Identitätsbildung. Welcher Typ an Medien konsumiert wird ist ein Indikator dafür, wie hybride die Identität einer Person mit Migrationshintergrund ist. Diese Hybridität zeigt sich besonders deutlich innerhalb der zweiten Generation.

Didier Ruedin

The Politicization of Immigrant Groups

As part of the European SOM project (funded under Framework 7 of the European Commission), we examined which immigrant groups are politicized in public claims-making, and how they are portrayed. The analyses are based on a sample of 11,000 newspaper articles spanning seven countries and a period of 15 years: Austria, Belgium, Ireland, the Netherlands, Spain, Switzerland, and the United Kingdom, 1995 to 2009. Covered are claims in the news, that is, statements made by any kind of political actor about immigration and integration, particularly statements about immigrant groups that suggest a change to current policies.

In a first step, we examined which groups are politicized: about which groups claims are being made. Two things are noteworthy in this regard. First, by far the most common group referred to in claims in the news is the generic “immigrants” where no particular distinctions are made. This is the case for almost all countries, although the proportion of claims about this generic group of immigrants varies significantly across countries. Second, asylum seekers are the most commonly referred to immigrant group that is identified more specifically: typically between 10 and 30 per cent of all claims are about asylum seekers. This is striking given that asylum seekers constitute only a fraction of the immigrant population in the countries under study. Usually fewer than 3 per cent of the immigrant population are asylum seekers. By contrast, some of the largest immigrant groups are not mentioned much in claims in the news: immigrants from other European countries.

There are interesting trends over time when it comes to which groups are addressed predominantly in claims in the news. Asylum seekers were dominant in this regard in the late 1990s, when typically 30 to 40 per cent of claims made were about asylum seekers. While more recently asylum seekers remain politicized, they are no longer this dominant in the debate on immigration and integration. A rather drastic change can be observed for refugees as an immigrant group: since 2004, the proportion of claims about refugees has dwindled drastically. This may simply reflect a discursive shift in the debate, where the label asylum seeker may recently be used indiscriminately to cover both asylum seekers and refugees.

A change in the opposite direction can be observed for Muslims in four of the countries under study. As groups addressed in claims in the news, Muslims have really only emerged in the early 2000s. Here Switzerland is notable in that by 2009 Muslims have become the most common object actor. Although the popular initiative on banning the construction of new minarets is an obvious explanation for 2009, the number of claims has increased steadily over time. Similarly, it can be argued that the successful plebiscite was only possible because of increased politicization of Muslims. No increase in claims about Muslims can be determined in Spain and Ireland, where there are hardly any claims about Muslims, and in the Netherlands, where Muslims have low but permanent presence in claims in the news.

Groups are not only considered politicized if there are many claims made about them, but also when views on a group are polarized. Polarization in this context means a clear tendency to refer to a particular group either in negative or in positive terms, but not in neutral ones. Judging by the claims in the news, the debate on immigration and integration is most polarized in the United Kingdom, followed by Switzerland and Austria. At the other end of the scale, there is no sign of polarization in Ireland, where immigrants are generally portrayed in a positive light.

To examine the way immigrant groups are portrayed in claims in the news, we examined the justifications given in these claims (frames). These arguments can be divided very broadly into justifications of instrumental, identity-related, and moral reason. Across countries and immigrant groups, the most common way to justify claims is instrumental: questions of public interest, state efficiency and costs, domestic security, and economic interests are among the most common of the instrumental justifications. There are also significant differ-

ences between groups. For asylum seekers moral principles, notable ideals of equal treatment or human rights are invoked most commonly. This is the case irrespective of whether a positive or negative claim is made. Notable are also claims about Muslims, where identity-related arguments come to the fore unlike in any other immigrant group. Similarly, questions of religious rights are invoked, but also arguments related to international terrorism.

To understand the nature of claims-making in the news, we examined the relationship between claimants and immigrant groups: which kind of political actors tends to make what kind of claim about a specific immigrant groups. It transpired that there are two poles in the debate. On the one hand, there are governments and party politics; on the other hand, there are civil society actors and religious organizations. Negative claims about immigrant groups tend to work through formal party politics, whereas positive claims predominantly work through civil society actors. We find this tendency in all countries, despite marked differences in the political system.

Vjoisa Gërvalla, journalist in Geneva, of Kosovar origin



Taking together, there are both similarities and differences between countries when it comes to the politicization of immigrant groups. Whereas there are similarities in the tendency to speak about immigrants in the generic sense rather than about specific immigrant groups, for example, there are important differences across countries. The recent politicization of Muslims in four of the countries under study is a case in point. Muslims are most politicized in Switzerland, a country that has a relatively low share of Muslims among its immigrant population, compared to the situation in the other countries under study. The share of Muslims among the immigrant population is nearly three times higher in Spain, yet Muslims are not politicized as an immigrant group. The strength of the populist right in Switzerland would serve as a perfect explanation were it not for the fact that a similar strength of the Austrian populist right did not bring about an equivalent politicization.

References

- Ruedin, Didier and Berkhout, Joost** (May 8, 2012) Patterns of Claims-Making on Civic Integration and Migration in Europe: Are Muslims Different? SOM Working Paper No. 2012-08. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2054411> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2054411>
- Meyer, Sarah, Peintinger Teresa, Rosenberger Sieglinde and Ruedin Didier** (2012) "Contentious Groups in the Politicization of Immigration", Paper presented at the CEU Conference Living Together in Diversity, Budapest, 21 May 2012.

In einer vergleichenden Studie wird die Politisierung von Migrantengruppen in sieben europäischen Ländern untersucht. Auch wenn gewisse Parallelen zwischen den Ländern gefunden werden, ist das Bild in jedem Land einmalig: Die Immigrantengruppen die politisiert werden, und speziell mit welchen Argumenten dies geschieht, sind in den sieben Ländern stark verschieden.

Aronne Watkins

Plugged-in to migration research

The documentation center of the SFM has a new look!

Keeping up with new relevant literature on migration can be challenging, particularly when considering the fact that information has never been so quickly published. With the rise of potential sources of knowledge, such as databases, scientific journals, blogs, newspapers and websites; and the rapidity with which they are being published and replaced by newer publications; researchers are left with a tremendous amount of information to analyze and monitor.

In addition to this factor, migration is an interdisciplinary field of research that does not allow standard searches in databases and catalogues because it cannot be limited to a single area or discipline. Relevant information can be found almost anywhere since there is no limit to the sources of information or to a specific section or discipline.

Knowing all this, how can one stay up-to-date and easily find relevant literature?

The Documentation Center "Migrations" at the Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) has been providing documentary information on human migration since 1995. We answer inquiries on a daily basis and are constantly seeking new ways of delivering information and providing access to resources to students, researchers and practitioners on both the national and international level. Our collections are fundamental for researching migration in Switzerland since we provide the

largest and most complete library on human migration in the country. We clearly focus on migration to and from Switzerland, but we also provide quality literature on other countries.

The Documentation Center launched new and improved webpages. We added new features to enhance users' experience, and to provide more help for researchers and practitioners.

New features include:

- View current scholarly articles on migration in real time
- Search for open access publications with a customized search engine
- Read Swiss and international newspaper articles on migration every day
- Find specialized catalogues and databases on migration
- Browse the tool box that lists useful instruments at any stage of the research: tools that can greatly help retrieving, collecting and sorting digital content.

By clicking on www.migration-population.ch/sfm/library you can get quality documentary resources on:

- Migration policy
- Asylum policy and law
- Health and migration
- Migrants in the economy
- History of migration
- Asylum policy and law
- Societal matters
- ... And much much more!

By running this new webpage the Documentation Center – supported by the SFM – seeks to pursue its aim of offering a platform for all researchers in migration studies in Switzerland and of providing a new interface between science and society.

We hope that our website will provide a treasure trove of all types of documentation on migration, and are greatly looking forward to hear your feedback!

My Giang, marketing expert in Ticino, of Chinese origin



Rosita Fibbi et Ilka Steiner

Vie(s) au SFM

La Suisse est confrontée au vieillissement inexorable de sa population, nous dit Philippe Wanner qui s'empresse de relever que «l'apport migratoire a permis de freiner significativement ce processus».

Le SFM est également concerné par ce phénomène, notamment à ses étages supérieurs. Sur la base de ce constat, le conseil des sages a immédiatement adoptés de mesures correctives.

Le recrutement de jeunes chercheurs «seniors» comme chefs de projet a permis de ramener l'âge moyen du «*Teppich-Etage*» de 53 à 45 ans en 1 an. Ce résultat spectaculaire a été obtenu notamment grâce à un apport migratoire de 50%, représenté par une personne d'origine immigrée, si bien intégrée qu'elle est même parvenue à obtenir la naturalisation.

A cette impulsion *top down*, a répondu une démarche «autonome» *bottom up* des membres de l'équipe qui se sont investis de cette mission en actionnant le levier de la fécondité. Jugez plutôt: 7 bébés en trois ans, avec un sprint final de 3 bébés en 2012!

Mettons ces données en perspective : par rapport à la population féminine du SFM âgée de 15 à 49 ans (l'âge de la fécondité, selon les démographes de la maison), le taux de fécondité est de 250‰, c'est-à-dire, un bébé pour 4 femmes. En moyenne, ce taux se situe à 42‰ en Suisse. Nous devons cependant renoncer à la ventilation de ce résultat par l'origine des parents, en raison du nombre important de naturalisations et de mariages binationaux. L'apport migratoire dans le rajeunissement du SFM est d'ores et déjà avéré.

Ainsi, le SFM fait tout son possible pour contribuer au rajeunissement de la population et, soit dit en passant, à l'assainissement des caisses de l'AVS. Cette assurance pourra, ainsi, faire face à la charge que représenteront dans le futur les retraités étrangers de notre institut.

carte blanche

Dans la perception collective, les enfants de migrants sont souvent associés à des problèmes sociaux, tourments identitaires et surtout difficultés, voire échecs scolaires. Si cela constitue indéniablement l'un des aspects de l'intégration des familles de migrants, cela ne représente qu'une partie de la réalité et occulte les ressources que peuvent représenter ces enfants de migrants sur le plan scolaire et professionnel.

La Commission Education et Migration (CEM) de la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP) a voulu contribuer à rendre mieux visible la réussite des jeunes d'origine immigrée, en commissionnant au SFM l'étude «Les enfants de migrants: un véritable potentiel».

Le rapport écrit, accessible sur le site du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (en version française http://www.migration-population.ch/sfm/lang/fr_CH/publications et en version allemande http://www.migration-population.ch/sfm/lang/de_CH/publications), a été complété utilement par des vidéos de témoignages d'enfants de migrants, tournés par Mme Tania Chytil de la RTS de Genève, M. Massimiliano Herber de la RSI de Lugano et M. Giancarlo Moos de Jobtv.ch de Zurich. Qu'ils soient ici encore une fois remerciés pour leur précieuse collaboration.

Les photos qui illustrent ce numéro sont tirées des vidéos ainsi que des portraits présentés dans le rapport: nous remercions ces jeunes pour la confiance qu'ils nous ont témoignée, pour leur fraîcheur et leur message encourageant.

Le but de la recherche sur le fédéralisme a été de comparer la manière dont les autorités cantonales mettent en pratique la marge d'appréciation. Les données recueillies dans le cadre de l'étude ne confirment pas la thèse d'une différence entre régions linguistiques. En effet, les cantons latins n'ont pas mis en place, en règle générale, des politiques de migration plus inclusives. En d'autres termes, les autorités de migration des cantons romands ne manifestent pas systématiquement une attitude plus libérale que leurs collègues germanophones, quand il s'agit d'évaluer le degré d'intégration d'une personne. Le facteur qui explique, selon notre étude, le mieux les différences observées au niveau du degré d'inclusion des politiques migratoires est le degré d'urbanité d'un canton.

Sur la dimension juridico-politique de la politique d'intégration en revanche, d'importantes différences peuvent être observées entre les régions linguistiques. Dans la majorité des cantons romands, la politique d'intégration inclut un volet participatif. La vision proces-suelle de l'intégration, selon laquelle les immigrés devraient avoir la possibilité de participer à la prise de décisions politiques, est réalisée au niveau cantonal et/ou local dans la majorité des cantons romands. Par conséquent, la majorité des cantons accorde des droits politiques à des immigrés ayant vécu en Suisse pendant un certain laps de temps.

Nicole Wichmann: Existe-t-il une approche romande à l'intégration des étrangers?