

A la recherche des meilleures pratiques.

L'immigration constitue une des tâches centrales de l'Etat et un véritable challenge pour des autorités articulées sur trois niveaux de compétence. Une enquête de la Base de données des cantons et des villes suisses BADAC, réalisée auprès de sept cantons démontre que malgré une simplification des procédures depuis 2002, le travail des services de migration a augmenté avec une forte croissance des octrois de permis destinés aux ressortissants de l'UE. Au cours du même laps de temps, le personnel de ces services est resté stable. A moyen terme, le défi consistera à harmoniser les pratiques intercantionales, à améliorer la collaboration entre les différentes structures organisationnelles de l'Etat (Confédération, cantons et communes) mais aussi entre les services compétents tout en limitant la bureaucratisation de l'immigration.

Les actions de l'Etat dans le domaine de la gestion de l'immigration sont généralement critiquées, présentées comme inadaptées, inopérantes ou inefficaces, voire mal coordonnées. Ce constat n'est pas propre à la Suisse et il est d'autant plus étonnant de constater que l'administration de l'immigration, hormis l'asile, est étonnement peu étudiée et mal documentée alors même qu'elle constitue un champ d'activité central de l'Etat. On peut même avancer que l'analyse de l'immigration sous l'angle bureaucratique et technocratique est un terrain en friche alors même que la thématique est omniprésente dans les médias et les débats politiques. Afin de mieux cerner le défi au niveau suisse, il convient d'analyser les pratiques dans les cantons. Une enquête de la BADAC, publiée par l'Institut de hautes études en administration publique IDHEAP, présente justement les activités et la charge de travail des différents services de migration. Cette enquête a été réalisée à la demande du Service de la population du canton de Vaud SPOP auprès des services compétents de sept cantons comparables couvrant les trois régions linguistiques et représentatifs des réalités suisses: Berne, Genève, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Valais,

Zurich. Elle couvre la période 2002-2008. L'étude complète ainsi que les indicateurs peuvent être consultés via www.badac.ch.

Cadre légal: les cantons en marche vers l'intégration

Le cadre légal de la politique migratoire s'est fortement modifié depuis le début des années 2000, la Suisse devenant de plus en plus dépendante de l'intégration européenne et d'une législation contrainte à s'europaniser. La politique migratoire interne est donc tributaire des Accords sur la libre circulation des personnes ALCP acceptés par le peuple en 2002 mais aussi et désormais de la politique externe dictée par les accords d'association Schengen-Dublin entrés en vigueur le 12.12.2008. Ces derniers assurent un échange d'informations centralisé sur les personnes tout en renforçant la souplesse des interventions policières sur l'ensemble du territoire européen. Le but des ALCP est de donner la préférence à l'immigration de personnes qualifiées issues de l'UE.

La politique d'intégration européenne, mais aussi celle de la Confédération et des cantons en matière de promotion du réseau des hautes écoles, influencent le nombre et le profil des étrangers dans les cantons suisses et par là même le travail des administrations cantonales, plus particulièrement des services de migration. Mais la répartition des tâches entre les niveaux institutionnels est claire: le cadre légal est défini par la Confédération alors que les cantons disposent de larges compétences décisionnelles qui nécessitent, dans certains cas, une approbation fédérale. Par ailleurs, dans la plupart des cantons, les autorités migratoires délèguent aux communes un certain nombre de tâches administratives de proximité. Ainsi, les cantons sont tributaires de la politique fédérale et des relations internationales qui déterminent à leur tour la politique locale. Au niveau administratif, la Loi fédérale sur les étrangers LEtr fournit le cadre général, laissant toutefois aux cantons la liberté de s'organiser comme ils l'entendent afin de faire remonter les informations de la base (lieu de résidence et des relations sociales) au centre (lieu de gestion et de contrôle).

Transformation du profil des usagers

Le taux d'étrangers pour 100 habitants constitue un indicateur important pour décrire le profil de la population cantonale. Nous partons du principe que la population étrangère est à la source de nombreuses activités administratives avec toutefois de grandes différences en fonction du statut, les non-résidents (7% du total) générant davantage de travail que les résidents. Parmi les 26 cantons, Genève présente la plus haute densité d'étrangers résidents permanents (38% en 2010) alors que Berne (13%) est le seul canton de l'échantillon qui se trouve en dessous de la moyenne suisse (22%). La croissance démographique des cantons de Vaud et du Valais est particulièrement soutenue, alors que l'évolution dans les autres cantons est plus modérée. Les cantons touristiques (GR, TI, VS) se caractérisent par une population non permanente plus élevée, marquée par une décroissance pour le Valais et le Tessin. Les conséquences de l'extension de l'intégration européenne aux nouveaux pays de l'Est sont remarquables depuis 2008 dans pratiquement tous les cantons, plus particulièrement pour Genève, Vaud et Zurich. Le nombre de frontaliers étrangers a, quant à lui, augmenté de manière soutenue, passant de 151'000 à 209'293 entre le premier trimestre 2001 et 2008 (+38%). On note que les permis de frontaliers sont les plus nombreux à Genève (48 000, 31%) et au Tessin (39 000, soit 25% du total).

Selon la loi, les immigrants sont tenus de demander une autorisation de séjour et fournir un motif d'immigration dans les huit jours suivant leur arrivée en Suisse. Le taux d'acceptation des demandes varie en fonction de l'origine et des motifs, mais aussi des cantons ou des communes où la demande est déposée. Il ressort de nos analyses que certains cantons sont réputés plus souples que d'autres, ce qui peut jouer un rôle dans le choix du lieu de résidence des immigrants. Les grandes villes et les cantons possédant la plus forte densité d'étrangers seront généralement plus attractifs, d'abord car leur dynamisme économique est plus grand. Les cantons frontalières ainsi que les régions touristiques ou industrialisées feront également partie des destinations privilégiées des migrants.

A partir du 1er juin 2002, les permis A de saisonniers ont été transformés en permis L < 12 mois avec une tendance à l'accroissement des permis de courte durée. Cette catégorie de permis représente entre 45% et 60% des permis délivrés devant les permis B à 5 ans en augmentation surtout depuis 2007, auxquels s'ajoutent les requérants d'asile, les fonctionnaires internationaux et les étrangers recevant directement un statut de résidence ou en possédant déjà un à leur arrivée en Suisse. Or, dans tous les cantons, la majorité des étrangers résidents bénéficient d'un permis C loin devant les permis B et L.

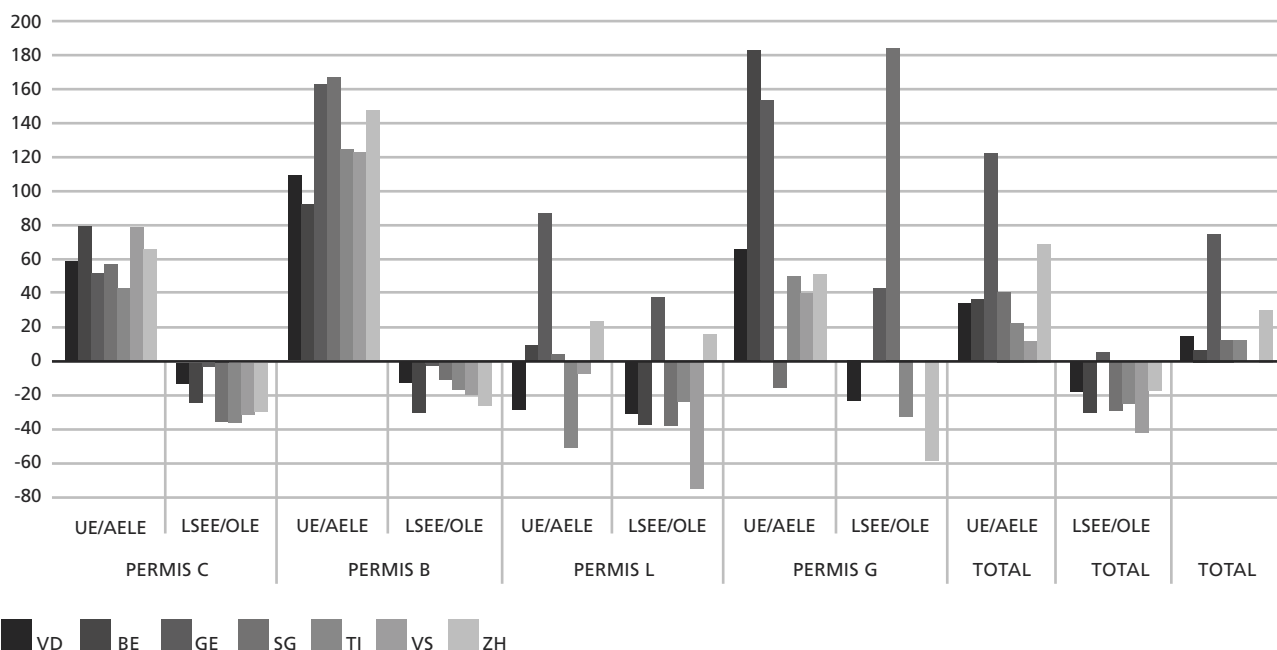
Entre 2002 et 2007, le motif d'entrée pour activités lucratives est passé de 30 à 50% au niveau suisse, dépassant celui du regroupement familial. Ce dernier représentait encore 42% des

demandes en 2002. Le motif d'entrée pour raison d'études (13%) est resté stable, à l'exception du canton de Vaud où celui-ci atteignait 23% en 2007. Deux autres cantons universitaires (GE, TI) ainsi que le Valais se distinguent par une sur-représentation du motif d'études dans l'octroi des permis de séjour. Berne et Zurich se caractérisent par davantage de permis octroyés pour des activités lucratives contingentes et le regroupement familial.

Au 31.12.2010, 87% des étrangers résidents permanents en Suisse étaient originaires des pays d'Europe au sens large, 64% provenant de l'UE/AELE à 27% et 26% des pays balkaniques et d'autres pays européens non affiliés à l'UE, le solde venant d'Amérique latine (3%), d'Afrique (3%) ou d'Asie (6%). Les cantons latins accueillent davantage de ressortissants de pays limitrophes (Italie, France, Allemagne) ou issus de pays de l'UE. Cette part est comprise entre 67% à Genève et 77% au Tessin, alors qu'elle atteint à peine 60% pour les cantons alémaniques. Deuxième constat: les ressortissants des pays tiers sont plus nombreux à Genève (ville internationale), à Berne (capitale), mais également dans le canton de Vaud (hautes écoles publiques et privées). La communauté africaine est importante à Genève et dans le canton de Vaud, avec respectivement 14 000 et 11 000 ressortissants. La nationalité des étrangers résidents en Suisse, les types de permis octroyés et les motifs d'immigration permettent de se faire une meilleure idée du profil des usagers des services de migration. Les cantons alémaniques se caractérisent ainsi par une intégration plus difficile liée à l'apprentissage de la langue allemande et du dialecte mais davantage orientée par le marché du travail alors que les cantons latins attirent des populations maîtrisant généralement une langue latine mais pour des motifs plus diversifiés. Le taux d'étrangers plus élevé ainsi que la force des associations de soutien aux migrants expliquent aussi la plus grande diversité des motifs d'immigration en Suisse latine.

Gouvernance migratoire à géométrie variable

En Suisse, les moyens liés au contrôle de la population et aux flux migratoires sont considérables et relativement bien réglés même si chaque canton, voire chaque commune, s'organise à sa guise. Or, malgré la complexité du système fédéraliste, basé sur une gouvernance multi-niveaux fortement décentralisée, le modèle politico-administratif fonctionne relativement bien même si des problèmes ont été identifiés. La situation est toutefois devenue parfois problématique pour les cantons les plus urbanisés ou pour les grandes villes avec une forte pression de la part des entreprises et d'employés de plus en plus qualifiés ne comprenant pas les délais d'attente pour l'obtention de permis et des procédures ressenties comme bureaucratiques. Certaines autorités cherchent une solution politique alors que d'autres offrent des réponses administratives ou techniques. L'application de la LEtr varie également d'un canton à l'autre



Graphique : Octrois selon l'origine et le type de permis, variation par canton 2002-2007, en %
Source : ODM-Symic

en fonction des sensibilités politiques et des pratiques administratives.

L'établissement en Suisse requiert une demande d'autorisation de séjour dans les huit jours. Pour la constitution du dossier, les requérants doivent se munir des pièces suivantes : pièce d'identité valable ; attestation de l'employeur ; formulaire de demande d'autorisation de séjour ; extrait de casier judiciaire (suivant les cantons) ; livret de famille si le requérant s'installe avec sa famille.

L'organisation et le rattachement institutionnel des services de migration varient également d'un canton à l'autre. Nous observons toutefois une distinction majeure entre les cantons alémaniques et latins pouvant éclairer une conception différente de la prise en charge des ressortissants étrangers. En effet, les services de migration des cantons d'outre Sarine dépendent tous de départements relevant de la sécurité, alors que les cantons latins préfèrent un autre type de dénomination : département des « institutions » (GE, TI, VS) ou de « l'intérieur » (VD), couvrant des domaines multifonctionnels. Les cas valaisan, tessinois et genevois montrent toutefois la proximité avec les questions sécuritaires. En outre, nous observons des différences quant à la dénomination des services de migration et quant au type de rattachement institutionnel intermédiaire. Ainsi, trois cantons (BE, GE et VD) ont créé des entités reliant les services des étrangers (y compris l'asile) à l'office de la population et à l'état civil. Certains ont modernisé leur nom en transformant la notion de « service des étrangers » (GE, SG, VS)

en « service de migration » (BE, ZH, TI), montrant ainsi plutôt le caractère dynamique et intégratif de la population plutôt qu'une stigmatisation sur un groupe de population particulier. Ce changement d'appellation date de la fin des années 1990.

Activités et profil du personnel

La mission des services cantonaux de migration est d'examiner et régler le statut administratif de la population étrangère en Suisse en application la LEtr du 16 décembre 2005 ainsi que l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Plus précisément, il s'agit : a) de délivrer les autorisations de séjours (L, B, G), d'établissement (C), b) de gérer les séjours, répondre aux recours, c) de contrôler les départs et organiser les renvois, d) d'octroyer les visas et les documents de voyage, e) d'octroyer les autorisations d'absence, f) d'informer les administrés et les partenaires sur les procédures légales et les modifications de pratiques et g) de collecter les données statistiques relatives aux étrangers. Il n'était toutefois pas possible d'obtenir des informations pour toutes ces activités et pour chaque canton, raison pour laquelle nous avons sélectionné un choix de questions tout en recourant aux statistiques disponibles auprès de l'Office fédéral de migration ODM. Nous avons décidé de retenir les chiffres relatifs aux octrois, aux renouvellements/prolongations et aux mutations nous permettant de comparer la charge de travail par canton.

Notre enquête a répertorié pour 2007 434 employés (en équivalence plein temps EPT) travaillant dans les sept services de

migration (VD 58,8; BE 57,8; GE 68; SG 40; TI 66,6; VS 20,1; ZH 123,1). Elle montre que l'essentiel du personnel est constitué d'employés administratifs (à plus de 90%, dont 30-40% de secrétaires) à l'exception du Valais qui possède une proportion plus élevée de juristes (20%).

L'enquête montre aussi que la plupart des cantons ont vécu une très forte recrudescence des demandes d'autorisation entre 2002 et 2007: +33% pour les ressortissants des pays de l'UE et même +67% pour l'octroi de permis de frontaliers (permis G) et +60% pour les permis d'établissement (permis C) à l'exemple du cas vaudois (voir graphique). Parallèlement, on observe une baisse pour les étrangers des pays tiers. Le nombre de renouvellements et de prolongations se caractérise par une diminution pour les ressortissants de l'UE/AELE. Pour les transformations et les mutations, la tendance est également à la baisse avec, toutefois, un rebond depuis 2007 surtout à GE, ZH et VD. Cette évolution a eu un effet sur les octrois qui est à mettre en parallèle avec la suppression des contingents et la transformation de permis B à 5 ans en permis de résidents permanents. Selon les chefs de services, le volume des mouvements peut également s'expliquer par des cycles juridico-administratifs liés à la mise en œuvre de nouveaux accords qui peuvent provoquer des « effets de grappe ».

L'augmentation générale de la charge de travail s'est traduite par une multiplication des dossiers en attente dans plusieurs services où ceux-ci atteignaient 9469 dans le canton de Vaud fin 2007 ou 161 par EPT (moyenne des sept cantons: 79 par EPT; médiane: 71). 6575 dossiers étaient en attente à ZH (54 par EPT) et 5878 au Tessin (88). Le nombre d'octrois de permis atteignait, quant à lui, 59 par EPT dans le canton de Vaud, au même niveau que le Valais, mais en dessus de Saint-Gall (50) et de Zurich (39). Vaud comme Genève se caractérisent aussi par une charge plus élevée pour les motifs de regroupements familiaux (97) et d'études (78). Pour les ressortissants des pays tiers, la diminution des permis B dans tous les cantons aurait toutefois dû entraîner une décharge de travail même si ce type d'autorisation doit être renouvelé chaque année pour une période de 5 ans alors que les ressortissants de l'UE/AELE l'obtiennent pour la durée complète.

Vers une harmonisation des pratiques

Nous retiendrons de cette étude que le profil de la population étrangère dépend d'abord de la culture dominante des cantons, la multi-culturalité suisse constituant un atout pour l'immigration et un tremplin utile pour les entreprises en quête de main-d'œuvre. Ainsi, les entreprises et les institutions des cantons latins attirent-elles davantage de ressortissants des pays latins, alors que les cantons alémaniques se caractérisent par une sur-représentation de ressortissants des Balkans, de Turquie et d'Europe de l'Est mais aussi, dernièrement, d'Allemands. Le Tessin reste, quant à lui, d'abord un lieu de travail pour les Ita-

liens. Pour les étrangers eux-mêmes, l'ALCP facilite les potentiels d'acculturation et de mobilité, en rendant caducs les effets de frontières, qu'elles soient nationales ou cantonales et pour autant que les ressortissants soient issus de l'UE/AELE. Un autre aspect important est lié à la part d'étrangers initiale, avec de grandes différences intercantionales. L'analyse des mouvements du système d'information relatif aux domaines des étrangers et de l'asile SYMIC a permis d'identifier une augmentation soutenue des octrois de permis pour la majorité des cantons, compensée il est vrai par une simplification des tâches au niveau des prolongations/renouvellements, des mutations et des transformations.

Pour les frontaliers, les « best practices » pourraient être trouvées du côté de Genève et du Tessin. Pour les solutions informatiques, Saint-Gall mais aussi Genève ont développé des outils performants qui limitent les contacts directs avec les clients, en faveur d'un processus décisionnel plus rapide dépassant les problèmes logistiques: centralisation/décentralisation des guichets. Le modèle bernois, quant à lui, encourage une organisation à géométrie variable qui permet la coexistence de plusieurs niveaux territoriaux répondant et s'adaptant aux besoins (canton/communes; villes-centres/agglomération). Zurich et le Valais se caractérisent par un modèle de décentralisation administrative. Il faut dire que le canton de Zurich possède des communes de taille supérieure en termes de population avec un petit nombre de municipalités (171) alors que la décentralisation valaisanne peut s'expliquer par le relief, le bilinguisme et une organisation administrative autour des districts.

La Suisse ne présente pas de modèle unifié de gouvernance politico-administrative de l'immigration mais un terrain fertile d'expérimentation. La décentralisation des services de migration au niveau des cantons, voire des villes, avec souvent des tâches d'enregistrement dévolues aux communes assurent un contrôle social de proximité mais alourdissent parfois les procédures d'obtention de permis augmentant par la même les délais d'attente pour les usagers. Mais la décentralisation des compétences limite le plus souvent la bureaucratisme. Dans certains grands cantons, possédant un grand nombre de communes de petite taille et un vaste territoire, une régionalisation des bureaux d'enregistrement via une structure préexistante pour d'autres domaines administratifs faciliterait certainement le travail des autorités et diminuerait les délais d'attente. La centralisation sur le plan cantonal, à l'instar de Genève et Saint-Gall, répond aux vœux des autorités locales qui se déchargent ainsi d'un travail important. Dans ces deux cas, la centralisation a été rendue possible par l'informatisation des processus et la création d'un guichet central et performant d'enregistrement.

En perspective internationale, nous pensons que la Suisse constitue un cas spécial vu l'hétérogénéité de son territoire, de ses cultures et de la part élevée d'étrangers. Il ressort toutefois

de nos analyses qu'une bonne partie des pratiques politico-administratives résumant les variantes possibles de gouvernance de l'immigration au niveau européen. Les conditions cadre édictées par la Confédération en matière de gestion pratique de l'immigration laissent une marge de manœuvre non négligeable aux cantons mais qui n'est pas sans poser de sérieux problèmes en termes d'harmonisation et de coordination. Or, la revitalisation du fédéralisme ne passe-t-elle pas aussi par l'expérience de l'harmonisation via une généralisation des meilleures pratiques administratives ?

Bibliographie

- Arnold P. E. ed.**, 2010, National approaches to the administration of international migration, IOS Press.
- Gutzwiller, Céline**, 2008, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, Genève : Schulthess.
- Koller, Christophe**, 2010, Services de migration et évolution de la population étrangère dans les cantons suisses 2002-2008, Lausanne : Cahier de l'IDHEAP Nr 258.
- Morris, Milton D.**, 1985, Immigration. The beleaguered bureaucracy, Washington D.C. : Brookings Institution.
- OCDE**, 2004, Migration et emploi. Les accords bilatéraux à la croisée des chemins.
- OCDE**, 2010, Perspectives des migrations internationales. SOPEMI 2010.
- Pasche, Lena**, 2006, La population étrangère dans le canton de Vaud. De l'après-guerre aux accords bilatéraux, Communication statistique Vaud – Nos 8-9.
- Piguet, Etienne**, 2009, L'immigration en Suisse. Soixante ans d'entrouverture, Lausanne : PPUR, Le savoir suisse.
- Talermann, David**, 2010, Travailler et vivre en Suisse : guide pratique pour les résidents et frontaliers, 3ème édition, Gualino.
- World migration report 2010**, The future of migration. Building capacities for change, Geneva: IOM.

Die Verwaltung der Einwanderung als föderalistisches Labor

Von 2002 bis 2008 verzeichnete der Bund 786 000 Einreisen von ausländischen Staatsangehörigen (+54 Prozent). Dieser signifikante Anstieg und das sich schnell wandelnde Profil der Ausländerinnen und Ausländer stellen eine Herausforderung für die Behörden und Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinde dar. Allerdings können die politisch-administrativen Grundvoraussetzungen in einem föderalistischen System, das den regionalen Gegebenheiten Rechnung trägt und über mehr oder minder dezentralisierte Modelle verfügt, relativ flexibel gehandhabt werden. Die Tatsache aber, dass das Ausländerthema ständig in den Medien präsent ist und für politische Ziele genutzt wird, hat zwingend Auswirkungen auf die für Migration zuständigen Verwaltungen.

Die Verwaltung der Einwanderung gehört zu den grundlegenden Aufgaben des Staates. Sie stellt an die Behörden, die auf drei Zuständigkeitsebenen organisiert sind, grosse Ansprüche. Eine Erhebung der BADAC (Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte) bei sieben Kantonen zeigt, dass die starke Zunahme bei der Erteilung von Bewilligungen für EU-Staatsangehörige trotz administrativer Vereinfachungen zu einer bedeutenden Vergrösserung des Arbeitsumfangs bei den Migrationsdiensten geführt hat – dies bei unveränderten personellen Ressourcen. Mittelfristig geht es nun darum, die Praxis in den Kantonen zu harmonisieren, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staatsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) und zwischen den zuständigen Dienststellen zu verbessern; und dies mit dem Ziel, die Bürokratisierung der Einwanderung zu begrenzen.

Christophe Koller est responsable de la BADAC et chef de projets à l'IDHEAP.