

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° 2 | 2003

Migration als Lebenselixier?  
La migration comme élixir  
de jeunesse?  
La migrazione come elisir  
di lunga vita?  
Migration as an elixir?

Demografie  
Démographie  
Demografia  
Demography



Einbürgerung in der Schweiz  
Migration et santé  
Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz  
Prävention irregulärer Migration  
La répression du travail clandestin  
Familles migrantes  
Migrationspolitik in Agglomerationen

# Impressum

**Herausgeber/Editeur**

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  
Rue St-Honoré 2  
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

**Chefredaktor/Rédacteur en chef**

Gianni D'Amato

**Redaktion/Rédaction**

Sandro Cattacin, Gianni D'Amato, Denise Efonayi, Rosita Fibbi, Philippe Wanner

**Verantwortlich für das Dossier/Responsable du dossier**

Philippe Wanner

**Übersetzung/Traduction**

Martina Kamm, Joëlle Moret

**Lektorat/Lectorat**

Christin Achermann, Nicole Wichmann, Martina Kamm,  
Joëlle Moret, Martin Niederberger, Philippe Wanner

**Grafik, Konzept/Graphisme, concept**

Agnès Laube/Monica Märchy, Zürich

**Fotos/Photos**

Alexandra von Albert, Rosmarie Schaub, Zürich

**Layout**

Focus Grafik, Zürich

**Abonnement [gratuit]**

SFM, Rue St-Honoré 2, 2000 Neuchâtel

Abbestellungen beim Herausgeber/Résiliation de l'abonnement chez l'éditeur

# Demografie

Migration als Lebenselixier?  
La migration comme élixir  
de jeunesse?  
La migrazione come elisir  
di lunga vita?  
Migration as an elixir?

## Editorial

Gianni D'Amato 5

## Einleitung Introduction Introduzione Introduction

Philippe Wanner 9 Migration als Lösung  
demografischer Probleme?

## Dossier

David Coleman 14 Europe at the Cross-Roads – Must Europe's  
Population and Workforce Depend  
on New Immigration?

Rainer Münz 25 Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung  
für die Migrationspolitik

Eduard Gnesa 30 Warum muss sich die Schweiz zuerst  
um die Europäer bemühen?

Marc Termote 32 L'immigration n'est qu'une solution partielle

## Recherches

Philippe Wanner / Gianni D'Amato 37 Einbürgerung in der Schweiz

Milena Chimienti 43 Migration et santé

Denise Efionayi-Mäder 50 Integration auf Zeit – die vorläufige  
Aufnahme in der Schweiz

Nicole Wichmann 54 Prävention irregulärer Migration

Milena Chimienti 56 La répression du travail  
clandestin à Genève

Philippe Wanner 59 Participation des femmes  
au marché du travail

Philippe Wanner 61 Familles migrantes

Sandro Cattacin / Martin Niederberger 63 Migrationspolitik in Agglomerationen

Brigitta Gerber	<b>67</b> Völkerball – Ein Migrationsspiel für die Mittelstufe
	Le Forum
Igor Rothenbühler	<b>69</b> L'intervention et l'analyse des pratiques professionnelles dans la domaine de la migration
Joëlle Moret	<b>71</b> Rapport annuel 2002
	Services
Joëlle Moret	<b>78</b> Neuvième conférence internationale Metropolis, Genève 2004
Denise Efonayi-Mäder	<b>80</b> European Migration Dialogue
Christin Achermann	<b>82</b> Frauen «sans-papier» – Recht auf Gesundheit?
Anna Neubauer	<b>84</b> L'intégration et les jeunes d'origine étrangère
	da und dort
	<b>85</b> Interna carte blanche

Gianni D'Amato

## Editorial

Demografie gilt als jene Disziplin der Sozialwissenschaften, die uns über die geltenden und zukünftigen Fakten unserer Gesellschaft am nüchternsten aufzuklären vermag. Mit Hilfe statistischer Bestandesaufnahmen verschiedener Aspekte unseres Lebens, ist die Bevölkerungswissenschaft zu einem nicht mehr wegzudenkenden Instrument für den Umgang mit sozialem Wandel geworden. Sie tangiert Fragen des Sozialstaates und seiner Dienste; Fragen der Wirtschaft und ihres Entwicklungsbedarfs; Fragen der Gesundheit und der zu ergreifenden Präventionsmassnahmen; Fragen der Familie, der Bildung und der zu tätigen Investitionen. Dies sind nur einige von vielen Beispielen, welche die aktuelle Notwendigkeit demografischer Forschung belegen. Moderne Gesellschaften können nur handlungsfähig bleiben, wenn sie über sich selbst soziologisch aufgeklärt sind und aus ihrem Wissen heraus Prognosen für die Zukunft wagen.

Gerade die in der Öffentlichkeit zum Teil kontrovers diskutierten demografischen Studien zur Migration, wie sie in Frankreich, England, Deutschland, Österreich, Italien und der Schweiz in neuster Zeit erschienen sind, haben in sozialwissenschaftlichen Kreisen den Eindruck entstehen lassen, bei der Bevölkerungswissenschaft handle es sich um die neue Leitwissenschaft, welche die Soziologie, Geschichtswissenschaft und Ethnologie von ihrem Deutungsprimat sozialer Probleme immer mehr verdränge. Derlei Vermutungen, die auf verletzte Eitelkeiten schliessen lassen, sind aber fehl am Platz, wenn Wissenschaft als Produktion von Wissen verstanden wird,

die versucht, applizierbare Antworten auf drängende Fragen unserer Zeit zu finden. Anstatt sich um die Interpretationshoheiten zu streiten, wäre es wichtiger, die aus den Analysen und Prognosen der Bevölkerungswissenschaft gewonnenen Resultate in neue Thesen und Forschungsfragen zu übersetzen, für welche die Demografie rein aus methodischen Gründen keine Antworten zu liefern im Stande ist.

Möglicherweise könnte dieser notwendige Dialog auch die Schwäche eines wichtigen Bestandteils demografischen Denkens korrigieren. Mit der Prognose zukünftiger Entwicklungen hat nämlich die Demografie im historischen Rückblick häufig auch eine pessimistische Anthropologie vertreten. Mittels einer wissenschaftlich unterfütterten Magie der Zahlen wurden nicht selten bedrückende Bilder eines zu schnellen und unheilvollen Wandels evoziert. Diese Sichtweise hat möglicherweise weniger mit der Demografie als solcher als vielmehr mit der Natur von Prognosen zu tun. Nur alarmierende Vorhersagen verkaufen sich gut. Wer in diesem Geschäft bessere Zeiten prognostizierte, wäre wohl bald als unheilbarer Optimist gebrandmarkt. Deshalb ist es nötig, sich auch an die kolossalen Irrtümer demografischer Prognosen zu erinnern. So hatte Malthus mit seiner Theorie der Bevölkerungsentwicklung Hungersnöte vorhergesagt, die sich nie ereignet haben. Was der englische Demograf des 18. Jahrhunderts nicht vorhersehen konnte, war die Industrialisierung, die industrialisierte Agrarproduktion und die soziale Geburtenkontrolle, die seine Berechnungen zu Makulatur werden liessen. Ein ähnlicher Irrtum offen-

barte sich auch in der kulturpessimistischen Beurteilung der Einwanderung, mit deren Hilfe sich seit dem 19. Jahrhundert ein Teil der Demografie der Politik dienstbar machte und in letzter Konsequenz mitverantwortlich war für die tragischen und todbringenden Entwicklungen in der Einwanderungs- und Minderheitenpolitik des 20. Jahrhunderts. Dies trifft gewissermassen sowohl auf liberale (siehe den Immigration Restriction Act von 1924) als auch auf totalitäre Staaten zu (siehe Götz Aly und Susanne Heims «Vordenker der Vernichtung»). Mit derart orakelhaften Beurteilungen der Einwanderung und des gesellschaftlichen Pluralismus beging und begeht die Demografie mit ihren unwissenschaftlichen Wertungen gefährlichen Unfug. Wenn man sich heute die pluralisierten Gesellschaften Westeuropas ansieht, die mit all ihren gesellschaftlichen Errungenschaften – den Problemen zum Trotz – ein Zusammenleben schaffen, so muten Ansichten, wonach Migranten oder Minderheiten einen Kulturverlust mit sich bringen, doch sehr tendenziös an und müssen als politische Stellungnahmen verstanden werden. Bei dieser Frage macht auch die Schweiz keine Ausnahme: Die Hingabe, mit der Demografen die Bewahrung der nationalen Identität seit dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts gefordert haben, beschreibt Gérald Arlettaz in seinem 1985 erschienenen Artikel (Studien und Quellen Nr. 11) auf hervorragende Art und Weise.

Die Kritik am Prognosecharakter der Demografie soll nicht dazu verleiten, weniger, sondern akkuratere demografische Forschung zu betreiben. Eine demografische Forschung, die über sich selbst nachdenkt, ihre Analysen vorantreibt und sich auch auf den Dialog mit den anderen Wissenschaften und deren Publikum einlässt, ist mehr denn je nötig. Ein solches Bestreben ist ganz im Sinne des SFM, das als Forschungsinstitut seit zwei Jahren auch die Bevölkerungsstudien im Namen trägt.

Gianni D'Amato

## Éditorial

La démographie est considérée comme la discipline des sciences sociales qui nous permet de la manière la plus concrète d'expliquer les faits actuels et futurs de notre société. À l'aide de bilans statistiques sur différents aspects de notre vie, la science de la population est devenue un instrument dont on n'imagine plus pouvoir se passer dès qu'il est question de transformations sociales. Elle touche aux questions de l'Etat social et de ses services, aux questions de l'économie et de ses besoins de développement, aux questions de la santé et des mesures de prévention, aux questions de la famille, de la formation et des investissements à faire en leur faveur. Il ne s'agit là que de quelques exemples parmi d'autres qui démontrent la nécessité actuelle de la recherche démographique. Les sociétés modernes ne peuvent conserver leur capacité d'agir que si elles cherchent des explications sociologiques sur elles-mêmes et qu'elles osent tirer de leurs connaissances des pronostics pour le futur.

D'ailleurs, les études démographiques sur les migrations – partiellement controversées dans la sphère publique – récemment parues en France, en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Autriche, en Italie et en Suisse, ont laissé naître l'impression que la science de la population était la nouvelle science leader qui allait évincer de plus en plus la sociologie, l'histoire et l'ethnologie de leur rôle central d'interprètes des problèmes sociaux. De telles suppositions ne sont que le fruit de vanités blessées et n'ont rien à faire dans un débat où la science est considérée comme la production de connaissances qui tente de trouver des ré-

ponses applicables à des questions urgentes de notre temps. Au lieu de se disputer sur la souveraineté de l'interprétation, il serait plus important de traduire les résultats obtenus par la science de la population grâce à ses analyses et pronostics en nouvelles thèses et questions de recherche, auxquelles la démographie ne peut, pour des raisons de pure méthode, apporter de réponses.

Ce nécessaire dialogue pourrait également permettre de corriger la faiblesse d'une des composantes importantes de la pensée démographique. Un détour historique montre que la démographie, avec ses pronostics sur les développements futurs, a aussi souvent représenté une anthropologie pessimiste. À cause de la magie insuffisamment scientifique des nombres, des images déprimantes d'une évolution sinistre et trop rapide ont souvent été évoquées. Cependant, cela a certainement moins à voir avec la démographie en tant que telle qu'avec la nature des pronostics. Seules les prédictions alarmantes se vendent bien. Celui qui, sur ce marché, pronostique des temps meilleurs se verra vite labellisé comme incurable optimiste. C'est pourquoi il est utile de nous rappeler aussi des erreurs colossales des pronostics démographiques. Malthus avait par exemple prédit, dans sa théorie du développement de la population, des famines qui ne se sont jamais produites. Ce que le démographe anglais du 18<sup>e</sup> siècle n'avait pu prévoir a été l'industrialisation, la production agricole industrialisée et le contrôle social des naissances, qui ont rendu ses calculs caducs. Une erreur similaire de jugement est apparue dans l'appréciation pessimiste des effets de l'immi-

gration sur la culture, avec laquelle une partie de la démographie s'est mise au service de la politique depuis le 19<sup>e</sup> siècle, se rendant ainsi complice des développements tragiques et meurtriers de la politique d'immigration et des minorités du 20<sup>e</sup> siècle. Cela s'applique d'ailleurs aussi bien à des Etats libéraux (cf. l'Immigration Restriction Act de 1924) qu'à des Etats totalitaires (voir Götz Aly et Suzanne Heim «Vordenker der Vernichtung»). Avec de tels «jugements-oracles» sur l'immigration et le pluralisme sociétal, la démographie a commis et commet encore de dangereuses erreurs quand elle fait ce type d'appréciations non scientifiques. Lorsqu'on observe aujourd'hui les sociétés pluralistes d'Europe de l'Ouest qui permettent, de par leurs nombreuses conquêtes sociétales – et malgré les problèmes –, une vie en commun, les perspectives sur les migrants ou les minorités en termes de perte de culture apparaissent comme extrêmement

tendancieuses et doivent être considérées comme des points de vue politiques. La Suisse ne fait pas exception: la passion avec laquelle les démographes ont soutenu la préservation de l'identité nationale depuis le dernier quart du 19<sup>e</sup> siècle est décrite de manière remarquable par Gérald Arlettaz dans son article paru en 1985 (Etudes et Sources No 11).

Les critiques du caractère de pronostic de la démographie ne doivent pas nous inciter à mener moins de recherches démographiques, mais à en mener de plus précises. Une recherche démographique qui réfléchit sur elle-même, pousse ses analyses plus avant et s'engage dans un dialogue avec les autres sciences et son public est plus que jamais nécessaire. De tels efforts vont dans le sens du SFM qui, en tant qu'institut de recherche, prend depuis deux ans également en compte l'étude de la population.





Philippe Wanner

## Migration als Lösung demografischer Probleme?

Die demografische Alterung und deren Auswirkungen auf die Wirtschaft, auf die Finanzierung der Sozialversicherungen und auf den Generationenvertrag weckt seit einigen Jahrzehnten ein zunehmendes Interesse. Die Industrieländer sind ausserstande, ein «natürliches» Bevölkerungswachstum sicherzustellen, da in Europa die Fruchtbarkeit (mit Ausnahme der Türkei) zwischen 1,02 (Armenien) und 1,97 (Irland) Kinder pro Frau variiert, wohingegen mehr als zwei Kinder notwendig wären, um den gegenwärtigen Bevölkerungsstand zu halten. In einer wachsenden Zahl von Ländern hat ein demografischer Rückgang begonnen: fast ein Drittel der Staaten Europas, speziell in Ost- und Mitteleuropa, erleben schon jetzt eine Abnahme ihrer Bevölkerungen, die noch lange andauern wird. In einer solchen Phase des Bevölkerungsrückgangs und der Überalterung wird die Frage der Migration zu einer wichtigen demografischen Grösse, die verständlicherweise breit diskutiert wird. Diese Debatte wurde 1989 von der OECD initiiert und danach von der UNO und dem Europarat aufgenommen. Obwohl die Migration allein keine Lösung gegen die Überalterung unserer Gesellschaften sein kann, wird sie von Experten dennoch berücksichtigt, weil sie den unaufhaltsamen demografischen Prozess zumindest abbremsen kann. Deutschland und Italien beispielsweise verzeichnen wachsende Bevölkerungsraten nur Dank der Einwanderung und die Schweiz wird ab 2010 in der gleichen Situation sein. Je mehr die erwähnten demografischen Entwicklungen nach ausgeprägten gesellschaftlichen Anpassungen verlangen, desto mehr verfügen Länder wie die oben erwähnten dank der Migrationsflüsse

über eine Altersstruktur, welche die Probleme einfacher bewältigen lässt. Dies war in der Vergangenheit der Fall und wird auch in Zukunft so sein. Falls die Einwanderung im Laufe der kommenden Jahrzehnte drastisch abnehmen sollte, würde die demografische Überalterung beschleunigt, was beachtliche Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik des jeweiligen Landes hätte.

Obschon die Migration die demografische Entwicklung harmonischer gestalten kann, stellen sich mit ihr dennoch eine Reihe von Fragen. Die Debatte zwischen jenen, die eine kontinuierliche Migration befürworten – die mit humanitären, wirtschaftlichen und demografischen Argumenten begründet werden kann – und anderen Verfechtern, die sich für eine begrenzte Einwanderung aussprechen, steht erst am Anfang. Diese Auseinandersetzung wird schwierig und heikel sein, da notwendigerweise ökonomische, kulturelle, soziale und identitätsbezogene Erörterungen eine Rolle spielen werden. Deshalb möchte das vorliegende Dossier Diskussionen provozieren, wobei die Auswahl der Autoren dieses Vorhaben widerspiegelt. Professor David Coleman, der seine konservative Position energisch verteidigt, hinterfragt die Notwendigkeit eines demografischen Wachstums und zweifelt am wirtschaftlichen Beitrag der Migration. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass alle westlichen Industriestaaten mit ähnlichen demografischen Entwicklungen konfrontiert seien, unterstreicht Coleman besonders die Gefahr eines Identitätsverlusts für die Gastgesellschaft. Angesichts dieses aus der angelsächsischen Situation erwachsenen Kon-

zepts verweist Professor Marc Termote in Anlehnung an die kanadische und US-amerikanische Erfahrung auf einige methodologische Eingrenzungen, die nötig wären, wenn von den wirtschaftlichen Auswirkungen der Migration die Rede ist. Häufig berufen sich die Analysen auf die nationale Bevölkerung eines Landes, während sie sich vielmehr auf ausgesuchte Einwanderungsregionen und Bevölkerungsteile konzentrieren müssten. Es stellt sich daher die Frage, ob die üblichen Analysen nicht das Verständnis ökonomischer Auswirkungen einengen? Professor Rainer Münz hingegen betont die Faktizität einer alternden europäischen Gesellschaft, die nicht zuletzt wegen den sehr niedrigen Kinderzahlen in Zukunft schrumpfen wird. Für ihn bleibt die Zuwanderung eine mögliche Antwort auf die zu erwartende demografische Entwicklung. Eduard Gnesa, der Direktor des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung, trägt in seinem Beitrag zu einigen wichtigen Klärungen betreffend der Lage in der Schweiz bei. Er zeigt insbesondere auf, dass die Migrationsmuster in Bezug auf die Herkunft der Migranten immer noch traditionellen Bahnen folgen.

Einige Klärungen scheinen notwendig zu sein, um die Lektüre dieses Dossiers zu erleichtern. Zunächst einmal ist der Themenbereich «Migration und Demografie» dermassen breit, dass sich für die Autoren eine Beschränkung auf den ökonomischen Bereich quasi von selbst aufgedrängt hat. Nun kann die Rolle der Migration für das Funktionieren eines Landes jedoch nicht angemessen gewürdigt werden, wenn nicht auch andere Bereiche eine Berücksichtigung finden, wie beispielsweise die Frage nach den Sozialversicherungen. Gerade das Beispiel der Schweiz belegt anhand von klaren empirischen Studien einen positiven Beitrag der Migranten zur Bilanz der Sozialwerke. So müsste auch vom Schwung jener Gesellschaften die Rede sein, die sich auf einen migrationsbedingten Austausch zwi-

schen Menschen und Gütern stützen. Diese dynamisierende Wirkung der Migration wird besonders deutlich, wenn im Kontrast dazu jene Gesellschaften betrachtet werden, die sich auf autarke Art und Weise in sich selbst zurückziehen oder gar als geschlossene Gesellschaften gelten können. Aufgrund des beschränkten Platzes in diesem Heft kann diese Debatte auf den folgenden Seiten leider nur sehr begrenzt geführt werden, was den einen oder anderen Leser enttäuschen mag und möglicherweise den Eindruck wecken könnte, der Beitrag, den Migranten an die Gastgesellschaft leisten, sei als gering einzustufen. Freilich beteiligen sich letztere im gleichen Mass wie die Einheimischen an gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Transformationsprozessen. Diesen Anteil an der gesellschaftlichen Entwicklung mit einem oder mehreren Indikatoren belegen zu wollen, wäre schlicht unmöglich.

Ein anderer wichtiger Punkt, der die Begrenzungen eines rein ökonomischen Modells aufzeigt, darf nicht vergessen werden: So ist sicherlich eine Konvergenz unter den Ökonomen feststellbar, die Auswirkungen der Migration auf die wirtschaftliche Entwicklung klein zu reden. Dies gilt sowohl für die Vorteile innerhalb des Produktionsprozesses (Migration als Faktor des Wirtschaftswachstums) als auch für die Nachteile (Migration als Ursache der Arbeitslosigkeit bei Einheimischen). Indes zeigen etliche Studien die Schranken einer solch klassischen Modellierung auf. Insbesondere müsste die Rolle der Migrationsflüsse auf die Herkunftsländer vermehrt in Betracht gezogen werden. Derweil Befürchtungen eines Verlusts kultureller Identität und die Angst vor Arbeitslosigkeit auf ein geringes Vertrauen in die eigene Fähigkeit schliessen lassen, in Zukunft die Geschicke der multikulturellen Gesellschaften zu meistern, wäre es dennoch notwendig und an der Zeit, sich mit Blick auf die Herkunftsländer ebenfalls für die Risiken eines Verlusts an Humanressourcen oder für

die Konsequenzen der «Remittances» für die dortigen Wirtschaften zu interessieren. In einer Zeit, in der die globale ökonomische und finanzielle Verflechtung nicht einmal mehr belegt werden muss, erscheint es doch ein wenig anachronistisch, die Migration lediglich vom Standpunkt der Einwanderungsländer aus verstehen zu wollen. Da Migration die Verschiebung von einem Ort zum andern bedeutet, dürften die ökonomischen Auswirkungen nicht nur in Bezug auf das Einwanderungsland betrachtet werden, sondern müssten auch die durch diesen Prozess abgeleiteten Veränderungsprozesse im Herkunftsland mitberücksichtigen.

Jedenfalls stimmen die Auffassungen im vorgelegten Dossier darin überein, dass die Migration sicherlich nicht eine globale Lösung für die aktuellen demografischen Probleme unserer Zeit sein kann; dass eine Substitution der Geburten durch die Migration keinen Sinn macht, und dass die Migranten nicht dazu aufgefordert werden können, jene «demografische» Rolle zu spielen, welche von den Einheimischen verweigert wird. Anders ausgedrückt, kann die Migrationsforschung nicht den Blick davor verschliessen, dass Familienpolitik und Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt in den europäischen Gesellschaften nach wie vor ihre Dringlichkeit behaupten. Wir danken daher an dieser Stelle den Autoren für die Aufmerksamkeit, mit der sie die Thematik in einen breiteren Kontext eingebettet haben, und für die weiteren Überlegungen und Forschungsfragen, die sich aus ihren Darlegungen ergeben.



Philippe Wanner

## La migration – une solution aux problèmes démographiques?

Le vieillissement démographique – et ses conséquences sur l'économie, les assurances sociales, et les relations intergénérationnelles – suscite depuis quelques décennies un intérêt croissant. Les pays industrialisés ne sont plus en mesure d'assurer une croissance démographique «naturelle», la fécondité variant, en Europe (Turquie exceptée) entre 1,02 (Arménie) et 1,97 (Irlande) enfant par femme alors que plus de deux enfants seraient nécessaires pour assurer le renouvellement des générations. Un nombre croissant de pays entament désormais un processus de diminution de leur population: près du tiers des Etats européens, en particulier les pays de l'Est et du Centre de l'Europe, observent déjà une diminution de leur population, appelée à durer. Dans ce contexte de décroissance et de vieillissement, la migration devient une composante démographique soumise à de nombreuses discussions, initiées par l'OCDE en 1989 déjà, puis plus tard par les Nations Unies et le Conseil de l'Europe. Bien qu'elle ne puisse constituer à elle seule une solution au vieillissement de la population, la migration est quasi unanimement reconnue comme étant un frein bienvenu à ce processus démographique. Des pays comme l'Allemagne et l'Italie voient leur population augmenter uniquement grâce à l'immigration. La Suisse, dès 2010, sera dans cette situation. Dans la mesure où ces tendances démographiques nécessitent des adaptations sociétales importantes, ces pays bénéficient, grâce aux flux migratoires, d'une structure par âge plus facile à gérer. Cela a été le cas dans le passé, et le cela sera aussi dans le futur: dans le cas où la migration venait à diminuer drastiquement au cours des

prochaines décennies, le vieillissement démographique s'en trouverait accéléré, avec des conséquences importantes pour la gestion économique et sociale du pays.

Bien que favorisant une évolution démographique harmonieuse, la migration pose cependant toute une série de questions. Le débat, entre celles et ceux qui militent pour une migration continue – motivée par des raisons humanitaires, économiques et démographiques – et les défenseurs d'une migration limitée, ne fait que débiter. Ce débat est délicat, puisqu'il mélange nécessairement des considérations économiques, culturelles, sociales, ou identitaires. Le dossier présenté dans les pages suivantes se veut dans ce contexte provocateur, et le choix des intervenants répond à cette optique. Défendant une position résolument conservatrice, le Professeur David Coleman remet en question dans sa contribution la nécessité d'une croissance démographique et fait part de ses doutes quant à l'apport économique de la migration. Compte tenu du fait que l'ensemble des pays occidentaux sont confrontés à la même réalité démographique, Coleman relève en outre le danger d'une perte d'identité pour les pays d'accueil. Face à cette approche inspirée par la situation anglosaxonne, la contribution du Professeur Marc Termote, portant sur l'expérience canadienne et américaine, met en lumière quelques limites méthodologiques dans l'appréciation de l'impact économique des migrations: le choix des méthodes d'analyses, souvent centrées sur la population d'un pays, alors qu'elles devraient d'être appliquées aux régions d'immigration et à des sous-populations précises,

n'est-il pas une limite à l'appréhension exacte de cet impact? Le professeur Rainer Münz fait le constat d'une société européenne vieillissante et qui diminuera à l'avenir en raison du faible nombre d'enfants. Selon lui, l'immigration reste une solution possible pour un futur développement démographique. Pour sa part M. Eduard Gnesa, Directeur de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration, apporte quelques éclairages utiles sur la situation de la Suisse, en montrant que les modèles migratoires restent encore traditionnels en termes d'origine des migrants.

Quelques pistes permettant une lecture de ce dossier paraissent a priori nécessaires. D'abord, le thème «migration et démographie» est tellement large qu'un choix implicite a été porté, par les participants à ce débat, au domaine économique. Or, on ne peut pas apprécier le rôle de la migration sur le fonctionnement d'un pays sans prendre en considération d'autres domaines, tels que les assurances sociales – dans le cas de la Suisse, des données empiriques démontrent que l'apport des migrants est positif – et sans évoquer le dynamisme des sociétés basées sur les échanges migratoires, en opposition à celles reposant sur des principes de repli sur soi ou de fermeture. Faute de place, le débat présenté dans les pages qui suivent est très certainement réducteur, ce qui non seulement peut provoquer une certaine frustration chez le lecteur, mais donne aussi l'impression d'un apport minimal des migrants pour la société d'accueil. Or, ceux-ci participent autant aux transformations sociales, économiques et culturelles que les natifs. Traduire en un ou plusieurs indicateurs chiffrés cette contribution est réducteur, voire simplement impossible.

Un autre élément essentiel est à relever, relatif aux limites des modèles économiques: certes, une convergence s'observe parmi les économistes pour minimiser l'impact des migrations sur l'économie, tant pour ce qui est

des avantages qu'elles peuvent produire (migrations comme facteur de croissance économique) que des inconvénients (migrations comme facteur de chômage chez les autochtones). Cependant, de nombreuses études ayant traité du sujet relèvent les limites des modélisations classiques. En particulier, le rôle des flux migratoires sur les pays d'origine des migrants devrait également être pris en compte. Autant que la crainte d'un risque de chômage et d'une perte d'identité dans les pays d'immigration, reflet probable d'un manque de confiance dans les capacités de gestion des sociétés multiculturelles, il serait aussi nécessaire de s'intéresser au risque d'une perte des compétences et des forces de travail dans les pays d'émigration ou aux conséquences des «remittances» sur ces économies. A une époque où l'interdépendance économique et financière à l'échelle mondiale n'est plus à démontrer, il semble quelque peu anachronique d'appréhender les migrations à partir du seul point de vue du pays d'accueil. Puisque la migration est le déplacement d'un lieu vers un autre, l'impact économique ne devrait pas seulement être appréhendé en regard du pays d'accueil, mais aussi en tenant compte des transformations induites dans le pays d'origine.

Certes, le présent dossier converge finalement sur l'observation que la migration ne peut pas servir de solution globale aux problèmes démographiques actuels, qu'une substitution entre migration et natalité n'a pas de sens, et que l'on ne peut pas demander aux migrants de remplir les rôles «démographiques» que les natifs ne remplissent pas. En d'autres termes, elle ne doit en aucun cas occulter la nécessité de politiques familiales ou de transformations sur le marché du travail dans les pays européens. Nous pouvons finalement remercier les participants à ce dossier, pour le soin apporté à replacer les flux migratoires dans un contexte très large d'évolutions sociétales, et pour les pistes de réflexions et de recherches qu'ils suscitent.

David Coleman, University of Oxford

## Europe at the Cross-Roads – Must Europe's Population and Workforce Depend on New Immigration?

Within 15 years, the European population faces natural decline for the first time for centuries. Within the EU taken as a whole, natural increase is likely to end within 10 years; and sooner in East Europe. Overall population decline may start after about 2020 and the population of working age may decline before 2010.

Migration is already at high levels: over 600 000 net per year to the European Union; and asylum seekers to Europe now number about 450 000 per year.

### From what does Europe need to be «saved»?

First we must question the assumptions. Do we need to be «saved»? What is the problem, to which migration might be the solution? Is zero population growth or decline axiomatically undesirable?

Fertility is below replacement level almost everywhere in the «West» (except US, NZ). But it is declining in very few, and in some it is increasing (US, France, Netherlands, NZ). Further increases are projected in most countries, but probably not to replacement level. Higher fertility cannot «solve» population ageing either but it would make its management easier. Replacement of the *total fertility rate* (TFR, 2.08) would eventually maintain population size and maintain the *potential support ratio* (PSR) at about 3. A TFR of about 3.5 would be needed to «preserve» current European PSR, which would raise population

growth rate to about 1.8% per year: an insupportable level of growth. The extent to which family policies do or can increase the birth rate is controversial; many studies point to a modest but positive effect (Gauthier 2002). The «bottom line» however, is that most women in Europe have said consistently that they want to have at least two children; and most women in Europe are not producing two children. This unmet need for children is a proper and pressing welfare concern, even irrespective of its important demographic consequences. Its solution will need, quite apart from financial arrangements, a radical revision of social and cultural attitudes in many countries in the freedoms and equality enjoyed by women in the home as well as at work (McDonald 2002). That will not be easy to achieve.

### Who's afraid of population decline?

Before the eighteenth century, some European countries experienced population decline or stability, between periods of growth. Then population growth became the norm, and we have taken continued growth, and its supposed merits, for granted. That era of growth is ending. In Europe, population decline is expected to become general by the mid-twenty-first century, and by the end of the century, global population itself may be falling.

While population decline brings problems, it may also be argued that a smaller but stable population, once achieved, has advantages.

Problems of overcrowding are ameliorated and the environment is potentially better protected. Unsatisfactory infrastructure, notably urban housing, hastily constructed to cope with growth, can be demolished. Labour shortage may reduce unemployment and moderate inequality through higher wages, and promote capital substitution and labour productivity as wages rise. With international trade and alliances, markets and security transcend frontiers. Economists tend to put too much emphasis on overall *gross domestic product* (GDP), which of course must be smaller in a rich country with fewer people. But what matters for human welfare is the GDP per head. In Western Europe there is no statistical relationship between the standard of living and population size or rate of population change of particular countries. Switzerland is an excellent example.

In the United Kingdom, the Royal Commission on Population (1949) and the later Population Panel (1973) felt that an end of population growth would moderate problems of food imports and balance of payments. The Parliamentary Select Committee on Science and Technology (1971) vehemently opposed further population growth. The Netherlands has long considered itself overpopulated; up to the 1950s it sought, like the United Kingdom, to encourage emigration to ease domestic population pressure. That remains part of the rationale for contemporary policies seeking to discourage immigration. Even in the United States, the report of the Commission on Population Growth and the American Future (1972) saw an end to U.S. population growth, although not a decline, as on balance, advantageous. On environmental grounds, the prospect of population decline is usually welcomed. An «optimum» population size has been proposed for countries such as the United Kingdom of a third or less of the existing total (20 million), arguing from considerations of sustainable environmental footprint (the area

of land needed to sustain the current consumption or lifestyle of an particular community or country).

### Migration, population ageing and decline

Those arguments aside, what can migration do for population? The notion that immigration can «solve» population ageing can quickly be dismissed as demographic illiteracy. Preservation of current potential support ratios that is, the ratio of persons of notional working age (nominally 15–64 or 20–59) to persons of retirement age (nominally 65 plus or 60 plus) would require very high levels of immigration, generating wholly infeasible rates of population growth. The analysis in the 2000 United Nations report on «Replacement Migration», and latterly by Lutz and his colleagues, makes this clear. To maintain current support ratios in the EU would require annual migration so large that it would increase the population of the EU to approximately that of China plus India by 2050. The *reductio ad absurdum* is the case of the Republic of Korea: that country would require 6.2 billion immigrants (equalling the world's population in 2002) by 2050 to preserve its current potential support ratio. To «save» Korea we would all have to go to live there.

### The labour force

In theory, maintaining the size of the labour force, or the total population, through immigration requires fewer immigrants than would the (impossible) demand of maintaining potential support ratios. In some countries, however, this would still require very large inflows, as numerous national studies, and the UN Report, have shown. For example, to maintain the current population size of Germany, an average net inflow of well over 300 000 persons per year would be needed, generating a total inflow of about 17 million by 2050. Fur-

thermore, that figure is an average; adjustment of migration over time is very difficult – immigration is very easy to promote, very difficult to stop, even when the economic cycle is in depression. As Phil Martin has remarked «there are few things more permanent than a temporary labour migrant». It is also important to realise that most immigrants to Western Europe and to the UK in recent decades have not arrived for purposes of work, and there is no reason to suppose that this will be different in the future. Most will be dependants or new spouses, who will need to be supported. Most future immigration will have to come from third-world countries. There is no surplus population in Western Europe (although plenty not in the workforce). Eastern Europe's low birth rates will radically reduce its population entering working age in less than ten years. Mass migration from third world countries – the only option – would bring to Europe large numbers of people with poor workforce skills and qualifications, inadequate knowledge of European languages, high levels of latent dependency and at least initially, of poverty.

In the long run, if Europe wants to maintain its total population or population of working age, it will have to grow its own. Given sub-replacement fertility of the native population, demographic theory shows that migration sufficient to maintain any constant size must eventually replace the original population with the immigrant population. Any population trying to maintain its numbers by importing people to compensate for below-replacement fertility would eventually be replaced by the newcomers. Its culture too would therefore be replaced unless the new immigrant populations showed a willingness to adopt local identity, values and habits in a way radically different from the preferences of many third-world populations in Europe today. A society does not automatically «save» itself simply by maintaining the population density in the national

territorial space with people of different and diverse social origins.

### Questioning the need for immigration

We should also question, on more specific grounds, the merits of large-scale migration to meet supposed generalised workforce needs. In recent decades changes in workforce participation rates, falling for men, increasing for women, productivity per worker and the ages of entry to and exit from the workforce have affected the actual size of the labour force much more than any changes from migration, and could continue to do so. Output, which is what matters, is determined also by skills, labour relations and technology. Net inflows under work permit for labour are variable and sometimes even negative (in some years in the 1990s more people have left the UK than entered it for work purposes). In countries such as Switzerland or Luxemburg, the immigrant or foreign contribution to the workforce is very large; in most European countries it is more modest.

Existing work-permit mechanisms seem sufficient to meet reasonable demand in specific occupations, without encouraging a free-for-all. Unmet labour demand can arise from particular sectors growing with structural change in the economy, for example Information Technology (IT) where demand was for a while growing faster than domestic supply or domestic training capacity. In some countries such as the UK, public-sector areas which are chronically underfunded and where state-controlled training has been mismanaged, become dependent on overseas medical personnel, as it is the case of the British National Health Service. This demand can be highly variable. For example the much-hyped crisis of IT recruitment in the UK, which according to the government required hundreds of thousands of immigrant IT specialists to meet it,



was so short-lived that by the end of 2002 IT skills had been taken off the government's own list of occupations where a skills shortage existed.

### The actual record of immigration

Does its past record encourage us to hope that immigration can «save» us in future? Few doubt the advantages to employers, and probably to the economy, of the ability to recruit highly-skilled workers to fill real job vacancies, although these tend to be on a modest scale, temporary, and often reciprocally balanced between (developed) countries. Many analyses of the net economic effects of immigration to Continental Europe, especially those done during the 1960s guest worker period when most immigrants were workers, came then to unequivocally favourable conclusions. But many of those «temporary» workers stayed on even when unemployed when the economy moved on, and were later joined by their dependants. In the long run, the guest worker era, which Japan notably avoided, may have retarded the inevitable and desirable automation of production in Europe, and reduced its competitiveness.

Over time, the pattern of economic demand and of immigration has changed. Conclusions on the economic benefits of migration have become more nuanced and in some cases negative. The growth sectors of the economy now demand skilled or professional workers. Migrants from outside Europe are less well equipped with such skills, although medicine and the IT sector are notable exceptions. Since the 1970s the majority of legal migrants to the UK, and to Europe, and also to the United States have come as dependants, as students, as new spouses for the growing immigrant populations or more recently as asylum claimants. Only a minority of immigrants entered through any job-recruitment process or for work rea-

sons: in 2000 well under 20% in Denmark, the US, France, Norway and Sweden, for example (OECD 2003 Chart 1.2) although of course that does not preclude others taking jobs. In France, in 1999 78% of the inflow was family related. The skills of such migrants, especially those from outside Europe, are usually at a low level. Unemployment among existing foreign populations in Europe is about double the national average, and workforce participation rates, especially among women, are usually considerably lower.

Computing the benefit or cost of immigration is obviously difficult. For example the US National Research Council (Smith and Edmonston, 1997) concluded that all immigration (legal and illegal) to the US might add as little as \$1 billion and as much as \$10 billion per year to the US economy, which was then growing at \$400 billion per year. Immigration might thus contribute as little as 0.25 per cent to the annual rate of growth or as much as 2.5 per cent. More certain is the fact that immigration was then adding about 0.5 per cent per year to population growth and comprised about 60 per cent of that population growth. If the lower end of the growth estimate is taken, in the 1990s immigration was making the average US resident slightly poorer, not richer.

Research in the US as in Europe often shows that immigration is not to the advantage of the lower paid. Borjas, Freeman and Katz (1997) conclude that immigration has had a marked adverse impact on the economic status of the least skilled US workers (high school drop-outs and those in the bottom 20% of the wage distribution). Borgas (1999) more recently concluded that more recent immigrants to the United States contributed much less to the economy than in previous decades, partly because of a declining skill level, and that their presence might well disadvantage poorer American workers.

This deterioration is shared in the immigration experience of some European countries, where in net terms resources are transferred from natives and rich immigrants to poor immigrants (Wadensjö 1999). In the UK, at local level, a 1% increase in the share of immigrants in a county or region leads to an increase of between 0.2 and 0.6 percentage points in the local unemployment rate (Dustmann, Fabbri, Preston and Wadsworth 2003). In Denmark, while immigrants from rich countries are judged to be economically beneficial, those from poor countries impose a net cost on the host society (Schultz-Nielsen 2001). In Sweden the net economic effect of recent immigration has been negative, amounting to an annual net transfer to immigrants of between 1% and 2% of GDP (Ekberg 1999). There, more recent migrants tended to be much less well-equipped in terms of capital and also much more prone to be unemployed or economically inactive. The conclusion varies from country to country; Sweden has a well-developed welfare system and many of its immigrants are poor and unskilled asylum seekers. Even on narrow economic criteria, however, the general conclusion from real evidence seems to be that overall, recent immigration has at best marginally positive net effects and quite likely negative ones.

### Immigration and economic distortion and dependency

Before increasing migration even further, claims of labour shortage must be evaluated critically. There is no need to accept without reservation the claims of employers who may simply not wish to pay proper levels of wages or invest as they should in training or in labour-saving processes which would increase productivity. Only employers and economists will welcome unequivocally the low wages which immigration is supposed to maintain. Rising wages promote the automation of simple functions or beneficial reforms of labour

markets: one may ask if Europe really does need quite so many million bureaucrats or waiters. Where productivity cannot be increased by technology, those functions should be abandoned or exported abroad to give employment there. If employers are permitted to evade these choices by importing immigrant labour which may (temporarily) accept a lower standard of living than wages and status in such occupations may fall even further. The native workforce will shun such jobs precisely because they have become «immigrant» occupations. No-where but in the field of migration do the demands of employers enjoy such unqualified approval from liberal commentators who are normally alert to the abuses committed by unregulated capitalism.

Easy access to migrant labour can thereby create distortion and dependency in economies, and restricting easy access to unskilled labour can have beneficial results. In the US, the «Bracero» programme to recruit Mexican agricultural guest-workers was restricted in the 1960s, against employer protests. In California this promoted remarkable gains in productivity through the mechanisation of fruit picking and processing and other efficiencies, accompanied by increases in individual wages, in union membership and in the employment of US workers (Martin and Olmstead 1985).

Another example of distortion is that of the British NHS, the worst funded health system in the West. Overseas recruitment has permitted the continuation of chronic public under-funding. It has made continued overseas recruitment essential, as investment in training remains inadequate to meet domestic needs. Salaries and wages, and conditions of service for staff remain poor. The health service provided to the public, except for emergency and acute services, is the subject of constant complaint. Poor conditions of service weaken the retention of British staff, and imported staff also do not long endure its pro-

blems. Thus over 100 000 trained UK nurses are no longer nursing, and despite substantial overseas recruitment of nurses, the number of foreign nurses in the NHS remained constant over several years (Dobson et al. 2001) as many left to take up employment with better conditions.

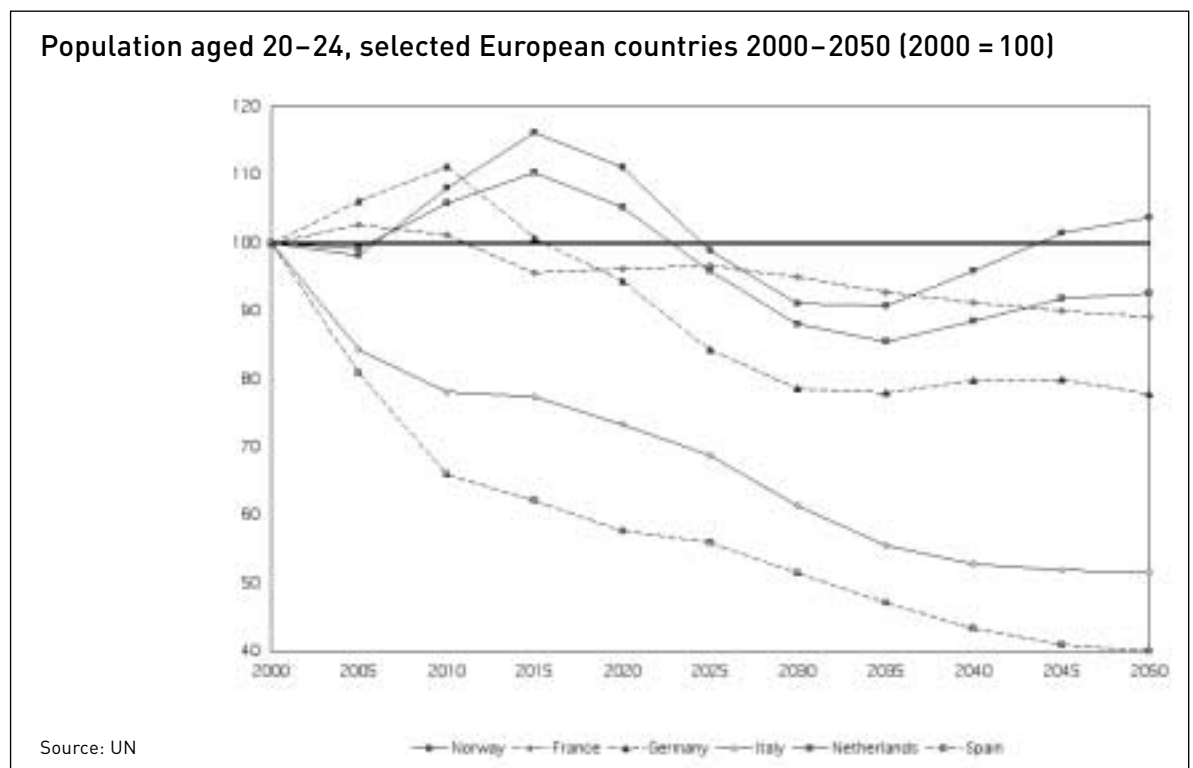
### Workforce growth and decline, and European variety

The threat of decline in the numbers of people of working age is real, of course, but it tends to be exaggerated. Declines «projected» for the future are interpreted as actual decline today. Furthermore it does not make much sense to talk about a general «European» problem when there is so much demographic and labour market difference between European countries. First, the population of working age continues to increase in many European countries (even if it is peaking in others) partly of course as result of current levels of immigration as well as continued natural increase. In the UK, the latest projections from the Government Actuary's Department envisage a population of nominal working age (assume 15–64) in-

creasing from 38.4 million in 2001 to 39.4 million in 2026 and declining slightly to 38.3 million, about today's figure, by 2051. Plenty of time, it would seem, to plan for a fall of 100 000 people.

It is true that numbers in the potential working age-groups are likely to decline quite soon in countries which have suffered low fertility for some years, such as Italy, Spain and Greece, but much less in countries such as Norway and the Netherlands where fertility has remained relatively higher. These UN projections of the working age entry population, say 20–24, highlight these differences in outlook (Figure 1), with relatively constant numbers in NW Europe and longer term decline elsewhere. These projections do not fully take into account the increases in the birth rates in Denmark, the Netherlands, and especially in France in recent years.

If fertility remains below the replacement rate, then population and population of working age would eventually decline in all these countries without migration. But a lot can happen in 25 years.



## Europe's workforce potential

As noted above, however, actual workforces are not just determined by demographic forces but by participation rates and by ages of entry and exit from the workforce. Eurostat projections of population in combination with projections of modest growth in participation rates, for example, shows that no country in Europe except Italy is likely to have a smaller actual workforce (people in work, not people of nominal working age) in 2025 that it has today (Feld 2000). Europe's potential workforce is considerable and could be mobilised through reforms which are essential anyway for other reasons. The EU countries have, overall, the lowest workforce participation rates of any major modern economic block – hardly 64% of the population aged 15–64 is economically active. This varies greatly between countries. In Italy and Spain, for example, scarcely half the 15–64 year old population is actually working (Table 1).

If, for example, the whole of the EU15 could acquire the high workforce participation rates of Denmark as in 1999 then the employed population would be increased by 35.6 million people (11.8 million males, 23.5 million females) or 23.2% – about the same as the

supposed numerical deficit by 2050. This of course can only be done once – workforce participation rates cannot rise above 100%. And it is easy to imagine the obstacles to realising this hypothetical result. But it shows the need to concentrate on reforming the EU's sclerotic and unsustainable labour market, welfare and early retirement systems before tinkering with its demography. Economic growth depends fundamentally on continual improvement in productivity and competitiveness, in which the UK still lags. Even the US Dept of Labor has agreed that immigration can retard such progress<sup>1</sup>, a point recently repeated by Mr Alan Greenspan.

In Southern Europe the highest unemployment rates co-incide with the lowest economic activity rates, with high levels of illegal immigration and very tight protection of labour and control of rents and tenure in rented accommodation. Retirement is very early, unproductive bureaucracies large and unproductive studentship seems perpetual. There, the same «familist» culture and marked gender inequity that keep the workforce participation rates of women so low also keep birth rates very low, and thus the threat to future workforce. Evidently, it is much easier to let in more immigrants than to get the domestic workforce ac-

**Table 1 Economic activity and workforce participation in European countries, 1999**

	Population aged 15–64		
	Total Fertility Rate	Economically Active %	Employed %
France	1.87	68.8	60.4
Germany	1.37	71.2	64.8
Italy	1.21	59.6	52.5
Netherlands	1.72	73.6	70.9
Spain	1.19	62.1	52.3
UK	1.64	75.1	70.4

Sources: Council of Europe 2001, Eurostat 2000 Labour Force Survey, OECD

tually employed by difficult reforms, of culture as well as law, which impinge on vested interests. Yet these reforms are essential anyway as even the EU recognises to realise its goal of becoming «the world's most productive economic grouping».

### Changing the boundaries of working life

In the longer term, the closest we will get to a «solution» to population ageing is to change the boundaries of working life. Increases of retirement age to between 72 and 74 would, in fact, completely preserve the current potential support ratio of workers to the retired up to 2050 (UN 2001). A complete «solution» is not to be expected, and these in any case may seem extreme values. But some movement in that direction is essential and desirable. Expectation of life at birth now exceeds 80 years, and at age 65 it approaches 20 years. We cannot spend in a longer life of leisure the earnings of a shorter life of work, and expect to retain standards of consumption. Most additional years are of active life. In fact, average actual retirement for men is about 58, not the nominal 65. The status quo could be substantially maintained by a return to the actual retirement age of the 1960s.

### Can there be a coherent European migration policy?

The European Commission's 2000 report «On a Community Immigration Policy») which recommends a common immigration policy, assumes the countries of the EU share a common demographic experience, a common need for labour and equivalent problems of population change and ageing. This is not true. Demographic divergence has predominated over convergence in Europe since the 1980s. There seems to be neither the possibility nor the need for a «European» policy on (labour) migration over and above that already being

managed by individual member states, or for any new mechanisms to facilitate it. The great economic, labour market and demographic differences between EU countries make it difficult to envisage any common need or the need for a common policy on labour migration. Demographic diversity surely demands subsidiarity in these areas. Average family size in European countries varies from 1.2 to 1.9, projected population change by 2020 varies from a gain of about 4 million (UK and France) to a fall of 3 million (Italy and Germany), with potential support ratios in 2020 ranging from under 2.9 (Germany and Italy) to 3.5 (UK and Denmark) compared with today's 4.2.

### The demographic consequences of immigration

Immigration is making a substantial difference to current and future population size and to the current and future ethnic composition of many European countries. It does this both through the high level of net immigration, and through the natural increase of some populations of immigrant origin. In Western Europe today about 10% of the population was born abroad, little short of the US proportion, and a higher proportion of population is of foreign origin. Around 2000, up to 20% of births in Europe are to immigrant or foreign mothers.

Although statistics are not very satisfactory, on current rates of immigration, foreign-origin populations (variously defined) are projected to reach up to 30% of the total population in a number of Western countries by 2050 (table 2). Definitions differ: the Netherlands projections conservatively define the foreign origin population as foreign immigrants and their children only while those of the US, Germany and Denmark include all descendants. Comparison with a zero immigration scenario underlines the primary importance of immigration in these changes.

**Table 2 Summary comparison of medium variant and zero migration projections of immigrant origin populations, 2000–2050 (percent of total population)**

	Germany		USA		Netherlands	Denmark	
	medium variant	zero mig	medium variant	zero mig	base scenario	base scenario	zero mig
2000	9.9	9.9	15.3	14.5	17.5	7.1	6.7
2005					19.5	8.6	6.9
2010			19.0	16.1	21.5	10.2	6.9
2015					23.1	11.6	7.0
2020			22.4	17.3	24.9	13.1	6.9
2030	18.2	12.3	25.9	19.1	27.7		
2040			29.5	20.5	30.3		
2050	23.6	15.3	33.2	22.1	32.8		

Sources: National statistical offices

## Conclusions

A substantial degree of population ageing is inevitable, although population age-structures will eventually stabilize given constant vital rates. Ageing is bound to lead to lower levels of economic growth than otherwise would have been possible. But an end of population growth, and even modest decline, may be benefits. Immigration cannot solve population ageing but could at very high levels avert future decline in the total population and in the population of working age. Adjusting numbers to varying need would be very difficult, however. Most of the «needed» migrants would perforce have to come from poor third world countries of non-European culture. Continued immigration into populations with sub-replacement fertility at a level sufficient to maintain population size inevitably leads to the replacement of the original population by the immigrant population. Even present rates of immigration are tending quite substantially in that direction.

No demographic «solutions» for population ageing are possible. Even a return to the «re-

placement» level fertility of about 2.1 children would only raise potential support ratios to around 2.9 in the long run. However any increase in fertility towards that level would be very helpful in making easier the management of population ageing, without long-term population increase. In countries with very low fertility, some increase in fertility seems necessary to enable non-demographic policies to manage the future. In others, especially in France and NW Europe, existing fertility levels point to a more manageable future. Support ratios could theoretically be restored by the mobilisation of Europe's considerable demographic reserves in the medium term, but not in the long term.

Skilled work-related migration (work-permits etc.) is not very controversial and can bring obvious benefits. But most immigration is not work-related and the actual overall economic record of immigration is very dubious. Immigrant/minority unemployment rates are usually higher than average, in first and second generation, and workforce participation rates usually lower than average – especially among women. More strategically, immigrant

labour can distort economy and creates «dependence», helping to protect under-capitalised enterprises at low wages, and giving excessive priority to demands of employers.

Immigration should not be seen as an «easy» short-term way of avoiding the politically difficult reform of Europe's fundamental long-term economic problems: low official retirement ages, excessive early retirement, very long degree courses, low workforce participation of women and immigrants, high levels of unproductive bureaucracy, and rigid labour laws which inhibit conventional labour recruitment. These factors encourage a black market in illegal immigrant labour producing a «paradoxical» co-existence of high unemployment with high immigration in Spain and Italy. These must all be solved if Western societies are to be self-sustaining. Most important, many European countries need to make radical change in their welfare systems and their cultural values in order to advance the equality and opportunity for women. Look after the interests of women and population will look after itself.

- <sup>1</sup> US Dept. of Labor (1989). *The Effects of Immigration on the US Economy and Labor Market*. Washington, D.C.: USGPO.
- Borjas, G. J., R. Freeman, et al.** (1997). «How Much Do Immigration and Trade Affect Labour Market Outcomes», *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 1, pp. 1–90
- Coleman, D. A.** (2001). «Why Europe Does Not Need a European Immigration Policy» (Memorandum and Oral Evidence Submitted to the House of Lords Select Committee on the European Union), in *House of Lords, Session 2000–01, 13th Report. A Community Immigration Policy Report with Evidence*. HL Paper 64. London: The Stationery Office, pp. 19–36
- Coleman, D. A.** (2002). «Replacement Migration, or Why Everyone is Going to Have to Live in Korea: a Fable for our Times from the United Nations», *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, no. 357, pp. 583–598
- Commission on Population Growth and the American Future** (1972). *Report: Population and the American Future*. Washington DC: US GPO
- Dobson, J., K. Koser, G. McLaughlan and J. Salt** (2001). *International Migration and the United Kingdom: Recent Patterns and Trends*. Home Office Research, Development and Statistics Directorate Occasional Paper No 75. London: Home Office
- Dustmann, C., F. Fabbri, et al.** (2003). «The Local Labour Market Effects of Immigration in the UK», *Home Office Online Report 06/03*
- Ekberg, J.** (1999). «Immigration and the Public Sector: Income Effects for the Native Population in Sweden», *Journal of Population Economics*, vol. 12, pp. 278–297
- European Commission** (2000). *On a Community Immigration Policy*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM (2000) 757 Final. Brussels: Commission of the European Communities
- Feld, S.** (2000). «Active Population Growth and Immigration Hypotheses in Western Europe», *European Journal of Population*, vol. 16, pp. 3–40
- Gauthier, A. H.** (2002). «Family Policies in Industrialised Countries; is there convergence?», *Population*, vol. 57, no. 3, pp. 447–475
- Lutz, W. and S. Scherbov** (2002). «Can Immigration Compensate for Europe's Low Fertility?», *Vienna Institute of Demography Research Papers IR-02-052*
- McDonald, P.** (2002). «Sustaining Fertility through Public Policy: the Range of Options», *Population*, vol. 57, no. 3, pp. 417–446
- Martin, P. L. and A. L. Olmstead** (1985). «The Agricultural Mechanisation Controversy», *Science* vol. 227, no. 4687, pp. 601–606
- OECD** (2002). *Trends in International Migration. SOPEMI 2002*. Paris: OECD.
- Population Panel** (1973). *Report Cmnd. 5258*. London: HMSO
- Royal Commission on Population** (1949). *Report Cmd. 7695*. London: HMSO
- Schultz-Nielsen, M. L.** (2001). *The Integration of Non-Western Immigrants in a Scandinavian Labour Market: the Danish Experience*. Copenhagen: Statistics Denmark
- Select Committee on Science and Technology** (1971). *First Report: Population of the United Kingdom*. London: HMSO
- Smith, J. P. and B. Edmonston**, Eds. (1997). *The New Americans. Economic, Demographic and Fiscal Effects of Immigration*. Washington DC: National Academy Press
- United Nations** (2000). *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* New York: United Nations
- US Dept of Labor** (1989). *The Effects of Immigration on the US Economy and Labor Market*. Washington DC: USGPO
- Wadensjö, E.** (1999). *Economic Effects of Immigration. Immigration to Denmark: International and national perspectives*. Aarhus: Aarhus University Press



In seinem Beitrag wirft **David Coleman** einen kritischen Blick auf die häufig postulierte Notwendigkeit eines kontinuierlichen demografischen Wachstums. Er untersucht auch die Auswirkungen der Migration auf die wirtschaftlichen Prozesse eines Einwanderungslandes. Die von ihm prognostizierte Gefahr eines Identitätsverlustes der Gastgesellschaft sowie die Integrationsschwierigkeiten von niedrig qualifizierten Einwanderern, die meist über ungenügende Sprachkompetenzen verfügen, veranlassen den Autor, in resoluter Weise die Ansicht zu vertreten, wonach der demografischen Alterung mit internen Arbeitsmarktmaßnahmen zu begegnen sei.

Dans sa contribution, **David Coleman** porte un regard critique sur la nécessité d'une croissance démographique continue, et sur l'impact que peut avoir la migration sur l'économie d'un pays. Attirant en outre l'attention sur le risque de perte d'identité des pays d'accueil et les difficultés d'intégration de populations pouvant présenter un faible niveau de formation et des connaissances linguistiques limitées, l'auteur défend résolument l'idée que, pour répondre au vieillissement démographique, des solutions internes au marché du travail sont à encourager.

**David Coleman** is Professor of Demography at the Oxford University. Between 1985 and 1987 he worked for the British government, as the Special Adviser to the Home Secretary, and then to the Ministers of Housing and of the Environment. He has worked as a consultant for the Home Office and for the United Nations. In 1997 he was elected to the Council of the International Union for the Scientific Study of Population.



Rainer Münz, Wien

## Demografische Entwicklung in Europa – Konsequenzen für die Migrationspolitik

### Demografische Entwicklung in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts

Fast alle Länder Europas haben eines gemeinsam: Ihre Bevölkerungen altern und werden im Laufe des 21. Jahrhunderts wahrscheinlich auch schrumpfen. Dafür gibt es zwei Ursachen. Zum einen liegt die durchschnittliche Kinderzahl fast überall in Europa auf einem historischen Tiefstand. Zum anderen erfreuen sich die Menschen Westeuropas einer hohen und voraussichtlich weiter steigenden Lebenserwartung. Dies hat zuerst einmal demografische Konsequenzen. Die Alterung wird die einzelnen Länder und Regionen allerdings nicht gleichermassen betreffen. Je nach Land wird die Zahl der Menschen über 65 bis 2025 um 10 bis 100 Prozent und bis 2050 um 30 bis 150 Prozent steigen.

In allen Ländern Westeuropas<sup>1</sup> zusammen wird die Zahl der Menschen über 65 von heute 63.4 Millionen (2002) bis 2025 auf 92.0 Millionen (+37 Prozent gegenüber 2002) steigen und dann bis 2050 leicht auf 84 Millionen zurückgehen (+33 Prozent gegenüber 2002). In Ostmitteleuropa<sup>2</sup> wird diese Altersgruppe von derzeit 16.6 Millionen (2002) bis 2025 auf 24 Millionen (+41 Prozent) und bis 2050 auf 29 Millionen ansteigen (+76 Prozent gegenüber 2002).

Gleichzeitig wird – ohne Zuwanderung – fast überall die Zahl der Menschen im Erwerbsalter zurückgehen: in Westeuropa von derzeit 259 Millionen (2002) bis 2025 auf 237 Millionen (–9 Prozent) und bis 2050 auf nur noch 162.8

Millionen (–37 Prozent); in Ostmitteleuropa von derzeit 88 Millionen (2002) bis 2025 auf 80 Millionen (–9 Prozent) und bis 2050 auf nur noch 61 Millionen (–31 Prozent). Der Rückgang der ökonomisch aktiven Bevölkerung würde ohne Zuwanderung allerdings geringer ausfallen, da derzeit – je nach Land – nur zwischen 60 und 80 Prozent der Angehörigen dieser Altersgruppe tatsächlich erwerbstätig sind.

In Grossbritannien, Frankreich und den Niederlanden wird die Zahl der 15- bis 64-Jährigen in den kommenden Dekaden nur wenig schrumpfen. Für Frankreich rechnet die Prognose einen Rückgang von nur –0.2 Millionen (–0.5 Prozent) bis 2025, aber immerhin von –4.3 Millionen (–8.4 Prozent) bis 2050. Auch für Grossbritannien wird bis 2025 nur mit einem sehr geringen Rückgang gerechnet (–0.2 Millionen oder –0.6 Prozent), danach wird die Abnahme der Bevölkerung hingegen stark zunehmen (–4.8 Millionen bzw. –12.3 Prozent bis 2050). Andere Länder, die niedrigere Kinderzahlen haben, stehen ohne massive Zuwanderung vor einem sehr starken Rückgang ihrer Bevölkerung im Erwerbsalter. In Deutschland wäre bis 2025 mit einem Rückgang um –6.0 Millionen oder –10.7 Prozent und bis 2050 um –15.7 Millionen oder –28.2 Prozent zu rechnen. Im benachbarten Polen würde der Rückgang ohne Zuwanderung bis 2025 rund –2.3 Millionen (–8.6 Prozent) und bis 2050 ca. –7.7 Millionen (–29.1 Prozent) ausmachen. Italiens Bevölkerung in Erwerbsalter würde bis 2025 um –5.7 Millionen (–14.8 Prozent) und bis 2050 um –16.3 Millionen (–41.9 Prozent) schrumpfen. In Spanien beträgt der errechnete Rück-

gang –3.9 Millionen (–14.8 Prozent) bis 2025 und –11.4 Millionen (–41.5 Prozent) bis 2050. In fast allen Ländern Ostmittel- und Osteuropas ist die Situation ähnlich.

## Konsequenzen für das Erwerbssystem und die Systeme der sozialen Sicherung

Vier Elemente der demografischen Entwicklung haben besonderen Einfluss auf das Erwerbssystem und das System der sozialen Sicherung:

- die schrumpfende Zahl einheimischer Erwachsener;
- der starke Anstieg der Zahl alter Menschen;
- die veränderte Dynamik der Familienbildung;
- die sich ändernde Relation zwischen jüngeren und älteren Erwachsenen.

Die rasch wachsende Zahl alter, insbesondere hochaltriger Menschen bedeutet zuerst eine Herausforderung für das Gesundheitssystem und die Pflegesicherung. Denn die demografische Alterung bewirkt fast automatisch mehr Gesundheitsausgaben, auch wenn die Alten von morgen gesünder sein werden als die Alten von heute.

Insbesondere die erfolgreiche Zurückdrängung so genannter Zivilisationskrankheiten – insbesondere Tod durch Krebs, Herzinfarkt und Hirnschlag – wird bewirken, dass Menschen nicht nur älter werden, sondern im Alter auch eine längere Zeit an chronisch-degenerativen Erkrankungen leiden werden. Dadurch steigt die Nachfrage nach Pflegeleistungen.

Zugleich dünnen durch geringe Kinderzahlen, gesunkene Heiratshäufigkeit und steigende Scheidungsraten jene familiären Netzwerke aus, innerhalb derer bislang unentgeltlich Pflegeleistungen erbracht wurden. An ihre Stelle muss professionelle Pflege treten. Damit fragt sich, wie diese Pflege für die Alten

von morgen finanziert werden soll: durch Ausbau der Pflegeversicherung – also im Umlageverfahren; oder durch stärkere Beteiligung der Pflegebedürftigen beziehungsweise ihrer Familien. Letzteres setzt voraus, dass die Älteren über eine ausreichend hohe Pension, sonstige Alterseinkünfte oder ein ausreichendes Vermögen verfügen.

Die sich ändernde Relation zwischen jüngeren und älteren Erwachsenen bedeutet, dass tendenziell weniger Jugendliche und junge Erwachsene mit frisch erworbenem Wissen aus dem Bildungssystem ins Berufsleben treten. Dies beschert dem Wirtschaftsstandort Europa ein Qualifikationsproblem. Und stellt vor allem die umlagefinanzierten Rentenversicherungen vor ein Finanzierungsproblem. Tendenziell müssen immer weniger Junge für immer mehr Alte aufkommen. Dagegen lässt sich folgendes tun:

- Wir können das Rentenalter erhöhen. Voraussetzung dafür ist die Entstehung eines funktionierenden Arbeitsmarktes für ältere Erwerbstätige. Sonst verschiebt sich das Finanzierungsproblem bloss von der Rentenversicherung zur Arbeitslosenversicherung oder zu den öffentlichen Haushalten, die für Sozialhilfe beziehungsweise andere Formen der Mindestsicherung aufkommen müssen. Diese Strategie einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit eignet sich vor allem für jene Länder, in denen die Erwerbsquoten der 55- bis 65-Jährigen heute sehr niedrig sind. Dies gilt insbesondere für südeuropäische Länder wie Italien, Spanien und Griechenland, aber auch für Länder wie Polen und Ungarn.
- Wir können versuchen, die Erwerbsquoten der Frauen zu erhöhen. Auch dafür gibt es klare Voraussetzungen: die flächendeckende Versorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen und ganztägigen Schulformen sowie eine familiengerechtere Organisation

von Erwerbsarbeit. Diese Strategie eignet sich vor allem für jene Länder, in denen die Erwerbsquoten von Frauen heute sehr niedrig sind. Auch dies ist in Südeuropa sowie in Ländern wie Österreich, (West-)Deutschland und Irland der Fall.

- Wir können qualifizierte Migranten anwerben, die an die Stelle jener Kinder treten, welche wir selbst nicht in die Welt gesetzt haben. Voraussetzung dieser Strategie ist, zukünftige Engpässe und Mangelberufe nicht nur zu identifizieren, sondern auch Migrantinnen und Migranten zu finden, die diese «Lücken» füllen können. Hierzu bedarf es nicht nur einer geeigneten Migrationspolitik, sondern auch einer Organisation des Arbeitsmarktes, die Zuwanderer nicht bloss den Zugang gewährt, sondern ihnen auch die optimale Verwertung mitgebrachter Qualifikationen ermöglicht. Und es bedarf eines Klimas der Akzeptanz. Sonst werden jene Zuwanderer, die wir nach Europa holen wollten, nicht hierher kommen.

## Konsequenzen für die Migrationspolitik

Die genannten Strategien schliessen einander nicht aus, führen aber zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen. Die ersten beiden Strategien zielen auf eine Vollerwerbsgesellschaft, also auf die stärkere Erwerbsbeteiligung von Einheimischen und schon im Land lebenden Zuwanderern. Die dritte Strategie setzt hingegen auf permanente Zuwanderung und eine zunehmend heterogene Gesellschaft. Länder, in denen die einheimische Bevölkerung im Haupterwerbsalter zurückgehen wird, die aber heute schon hohe Erwerbsquoten haben – zum Beispiel die Schweiz und Dänemark – kommen um eine solche Strategie nicht herum. Mittel- und langfristig werden sich alle Staaten Europas auf eine proaktive Migrationspolitik einstellen müssen, weil die einheimischen

Bevölkerungen im Erwerbsalter bis 2050 überall um 10 bis 50 Prozent schrumpfen werden. Dann geht es nicht mehr nur um die Rekrutierung qualifizierter Zuwanderer, sondern auch um die Zulassung weniger qualifizierter Migranten.

Wie die UN Population Division schon im Jahr 2000 eindrucksvoll vorrechnetete (United Nations 2000), kann auch massive Zuwanderung die Alterung der Bevölkerungen und Gesellschaften Europas nicht aufhalten. Aber Zuwanderung lässt sich einsetzen, um den Rückgang der Erwerbsbevölkerungen zu stoppen. Um die Zahl der 15- bis 64-Jährigen in den Ländern der Europäischen Union (derzeitige EU-15) zu stabilisieren, wäre bis 2010 eine jährliche Netto-Zuwanderung von rund 550 000 ausländischen Arbeitskräften nötig. Danach müsste die Zuwanderung auf 1,6 Millionen pro Jahr steigen. Zwischen 2003 und 2050 würde dies eine Netto-Zuwanderung von 68 Millionen Menschen bedeuten. Bezogen auf die heutige Einwohnerzahl der EU-15 wären dies fast 17 Prozent der Bevölkerung beziehungsweise eine jährliche Netto-Zuwanderungsrate von +3.8 pro 1000 Einwohner (gegenüber +2.2 pro 1000 während der 1990er Jahre und +0.7 pro 1000 zwischen 1960 und 1990). Ökonomisch und fiskalisch wäre eine solche Strategie klarerweise nur dann sinnvoll, wenn ein Grossteil der zukünftigen Zuwanderer tatsächlich erwerbstätig wird. Derzeit ist dies nicht der Fall. Die Erwerbsquoten ausländischer Zuwanderer und ihrer Kinder liegen in den EU-Staaten zum Teil beträchtlich unter jenen der Einheimischen (EU 2003). Das aber bedeutet, dass ausgeklügelte Migrationspolitiken nur dann erfolgreich sein können, wenn sie die Integration von Zuwanderern nicht einfach der Zivilgesellschaft oder bloss der Eigeninitiative der Zuwanderer überlassen sondern aktiv fördern. Oder wir müssen uns auf schrumpfende Gesellschaften einstellen, die ihren Bürgerinnen und Bürgern wahrscheinlich gewisse Abstriche beim Wohlstand abverlangen müssen.

**Tabelle 1: Derzeitige Erwerbsquoten (2000/2001) und erwarteter Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter (15- bis 65-Jährige) bis 2025 in ausgewählten Ländern Europas**

	Erwerbsquoten 2000/2001 (Beschäftigte und Arbeitssuchende in Prozent aller 15- bis 64-Jährigen)			
		> 75%	66-75%	< 66%
Erwarteter Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter 2000-2025 (Prozentsatz in Klammern)	> -10%	<b>Schweiz</b> (81.8; -15.7*)  <b>Dänemark</b> (80.0; -5.2) <b>Schweden</b> (78.9; -8.7)	<b>Österreich</b> (70.3; -11.1) <b>Finnland</b> (74.2; -10.8) <b>Deutschland</b> (72.2; -10.7) <b>Tschechische Rep.</b> (71.6; -12.1)	<b>Italien</b> (60.3; -14.8) <b>Spanien</b> (65.3; -10.4) <b>Ungarn</b> (60.2; -15.6)
	-5 bis -10%		<b>Portugal</b> (71.1; 5.1)	<b>Belgien</b> (65.2; -5.6) <b>Griechland</b> (63.0; -9.7) <b>Polen</b> (65.8; -8.6)
	< -5%	<b>Grossbritannien</b> (76.6; -0.6)	<b>Frankreich</b> (68.0; -0.5) <b>Niederlande</b> (74.6; -2.1) <b>Irland</b> (67.4; -19.2) <b>Slowakei</b> (70.1; -3.6)	

Quellen: UN (2001, 2002) World Population Prospects; OECD Online-Database, www.oecd.org, update 2002  
 \* Laut BfS Szenarien -3.0

<sup>1</sup> Westeuropa: EU-15, Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz.  
<sup>2</sup> Ostmitteleuropa: 10 Beitrittsländer der Erweiterungsrounden 2004 und 2007.

#### Bibliographie

- Council of Europe** (ed.) (2002). Demographic Yearbook – Edition 2002. Strassburg: Council of Europe
- EU/DG Employment** (2003). Employment in Europe. Brüssel: EU
- Fassmann, Heinz und Rainer Münz** (Hg.) (2000). Ost-West Wanderung in Europa. Wien-Köln-Weimar: Böhlau
- Feld, Serge** (2000). Active Population Growth and Immigration Hypotheses in Western Europe, European Journal of Population, vol. 16, pp. 3-40
- International Organization for Migration** (ed.) (2003). World Migration 2003. Genf: IOM
- Münz, Rainer** (2002). Europe and its Immigrants, in Henry Cavanna (ed.). Governance, Globalization and the European Union. Which Europe for Tomorrow? Dublin: Four Courts Press, pp.183-210
- OECD/Directorate for Social Affairs, Manpower and Education** (ed.) (2003). SOPEMI. Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration, Annual Report. Paris: OECD
- UN Population Division** (2000). Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Aging Populations? New York: UNO
- UN Population Division** (2001). World Population Prospects – The 2000 Revision. New York: UNO
- UN Population Division** (2002). World Population Prospects – The 2002 Revision. New York: UN
- v. Hoffmann, Bernd** (ed.) (2003). Towards a Common European Immigration Policy. Frankfurt-Berlin-Bern: Peter Lang

La population européenne vieillit. Durant le 21<sup>e</sup> siècle, elle diminuera probablement aussi. Les causes en sont l'accroissement de l'espérance de vie, la faible natalité et un déficit croissant des naissances. L'immigration est une réponse possible à cette évolution démographique. Une politique migratoire et d'intégration appropriée en est toutefois une condition indispensable.

**Rainer Münz** a enseigné la sociologie, la science démographique et la migration à l'Université Humboldt de Berlin, ainsi qu'aux Universités de Bamberg, Berkeley, Frankfurt/Main, Klagenfurt, Wien et Zürich. En 2000 et 2001 il a été membre de la commission pour l'immigration du gouvernement allemand.

**Rainer Münz** unterrichtete Soziologie, Migrationsforschung und Bevölkerungswissenschaft an der Humboldt-Universität, Berlin sowie an den Universitäten von Bamberg, UC Berkeley, Frankfurt/Main, Klagenfurt, Wien und Zürich. Von 2000 bis 2001 war er Mitglied der Zuwanderungskommission der Deutschen Bundesregierung. Kontakt: [rainer.muenz@chello.at](mailto:rainer.muenz@chello.at)



Eduard Gnesa, IMES Bern

## Migrationenpolitik und demografischer Wandel: Warum sich die Schweiz zuerst um europäische Einwanderer bemühen muss

Der Wald, so hiess es in den Achtzigerjahren, sei am Sterben. Das war keine lapidare Feststellung, sondern ein eigentliches Untergangsszenario – schliesslich war allen klar, was ein Wegfall unserer grünen Lunge für unsere Gesellschaft und ihre Lebensgrundlagen bedeutet hätte. Doch der Wald starb nicht. Es geht ihm zwar schlechter, aber heute mag niemand mehr etwas vom kranken Wald hören – zu viel wurde darüber geredet. Und zudem droht der Untergang nun in anderer Form. «Die Schweiz hat ein ungelöstes Problem: Ihr gehen die Jungen aus – und zwar bald», titelten Anfang Jahr verschiedene Zeitungen. Und forderten ein sofortiges Umkrempeln der schweizerischen Politik mit offenen Grenzen für Einwanderer aus der ganzen Welt.

Tatsächlich verzeichnet die Schweiz bei den Geburtenzahlen einen Rückgang; die Fruchtbarkeitsrate liegt bei 1,48 Kindern pro Frau – das ist ein Drittel weniger, als für die langfristige Konstanz der Bevölkerungszahl notwendig wäre. Doch dieses Problem lässt sich nicht mit einer schnellen Öffnung der Grenzen für alle beheben. Zudem ist die Bevölkerung in der Schweiz auch 2002 um knapp 60 000 Personen gewachsen, und die Zuwachsrate von 0,8% blieb gegenüber dem Vorjahr stabil. Allerdings nimmt die Alterung der Gesellschaft bei kleinem Wachstum seit Jahren zu. Demografisch und migrationspolitisch bedeutsam ist aber auch, dass erste Analysen des Bundesamts für Statistik der Volkszählung 2000 zeigen, dass der Ausländeranteil seit 1990 insbesondere bei den Frauen zwischen 20 und 45

Jahren stark angestiegen und bei den Kleinkindern und schulpflichtigen Kindern besonders hoch ist.

Umgekehrt bedeutet die zurzeit hohe Arbeitslosigkeit nicht, dass wir die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte vollständig stoppen müssen. Denn nach wie vor gibt es Branchen und Berufe, vor allem im höher qualifizierten Bereich, die ihren Bedarf nicht im Inland decken können. Heute wird ein Viertel des gesamten Arbeitsvolumens in der Schweiz durch ausländische Arbeitskräfte geleistet – das sind rund eine Million Menschen.

Wer in der Migrationspolitik langfristige Herausforderungen – wie beispielsweise den demografischen Wandel der Gesellschaft – mit kurzfristigem oder gar überstürztem Handeln meistern will, ist deshalb schlecht beraten. Gefragt sind weder Panikmache noch Träumereien. Fest steht: Die Schweiz ist auf eine gelenkte Zuwanderung angewiesen. Diese soll so gestaltet werden, dass die dauerhaft hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer möglichst gut integriert werden können.

Aus ökonomisch-gesellschaftlichen Gründen strebt die Schweiz in erster Linie die Zuwanderung aus EU-Ländern an. Mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU hat die Schweiz am 1. Juni 2002 einen wichtigen Wechsel in der Migrationspolitik vollzogen. Nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren dürfen EU- und EFTA-Staatsangehörige frei in der Schweiz Wohnsitz nehmen und arbeiten –

dies gilt umgekehrt auch für Schweizerinnen und Schweizer innerhalb der EU.

Die ersten Erfahrungen mit diesem Abkommen sind erfreulich. Wie erwartet, war die Nachfrage nach Aufenthaltsbewilligungen stark, aber nicht überbordend. Das stärkste Interesse war wie schon in den Vorjahren aus Deutschland zu verzeichnen, aber auch aus Portugal. Behauptungen, wonach im EU-Raum gar nicht genügend Arbeitskräfte rekrutiert werden können, weil alle EU-Staaten, inklusive der künftigen Mitgliedsländer, ähnliche Probleme mit der Alterung und dem Rückgang der Erwerbsbevölkerung hätten, halten einer kritischen Betrachtung nicht stand. Seit 1999 ist die Einwanderung aus EU-Ländern in die Schweiz wieder höher als die Rückkehr dorthin – im Jahre 2002 betrug dieser so genannte Wanderungssaldo für die Schweiz immerhin fast 17 000 Personen.

Mit der geplanten EU-Osterweiterung könnte sich ein weiteres Rekrutierungsgebiet für qualifizierte und weniger qualifizierte Arbeitskräfte eröffnen. Die Schweiz hat im Juli dieses Jahres begonnen, mit der EU darüber zu verhandeln. Der Bundesrat erachtet die Ausweitung der Personenfreizügigkeit als wichtigen und vorteilhaften Schritt für die Schweiz.

Die Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten – die im neuen Ausländergesetz geregelt werden soll – beschränkt sich hingegen künftig auf beruflich Qualifizierte, wofür heute ein Kontingent von 4000 Aufenthaltsbewilligungen pro Jahr zur Verfügung steht. Die hin und wieder geäusserten Forderungen nach einer Öffnung des Arbeitsmarktes auch für weniger Qualifizierte aus der ganzen Welt zielen an

Realitäten vorbei, denn die Nachfrage nach wenig qualifizierten Arbeitskräften in der Schweizer Wirtschaft ist nicht derart gross. Dies verdeutlicht eine Zusammenstellung des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco): Zwischen 1991 und 2002 wurden 67 000 Arbeitsplätze auf Sekundarschulniveau gestrichen, hingegen wurden im selben Zeitraum auf Fachhochschul- und Universitätsniveau 233 000 Stellen neu geschaffen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass gegenwärtig 42% der über 130 000 Arbeitslosen in der Schweiz Ausländerinnen und Ausländer sind, häufig mit geringer beruflicher Qualifikation.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Migrationspolitik ist schlussendlich die Integration. Dieser Aspekt wurde lange ausser Acht gelassen. Heute ist aber klar – und dies ist im Entwurf zum neuen Ausländergesetz festgeschrieben –, dass Integration unabdingbar ist und auch staatlich gefördert wird. Wer integriert ist und vorwärts kommt, läuft weniger Gefahr, in seinem Leben aus dem Lot zu geraten.

Zeichen einer geglückten Integration ist oft die Einbürgerung. Deshalb muss es uns zu denken geben, wenn über eine halbe Million Ausländerinnen und Ausländer die Mindestvorschriften erfüllen – und sich trotzdem nicht einbürgern lassen wollen. Oftmals wirken das Einbürgerungsverfahren und Gebühren von mehreren tausend Franken abschreckend. Mit der geplanten erleichterten Einbürgerung von Jugendlichen und den tieferen Gebühren will der Bundesrat Anreize schaffen, damit diese Menschen nicht nur im Kopf und im Bauch, sondern auch auf dem Papier Schweizer und Schweizerinnen werden.

**Eduard Gnesa présente dans son article les principales caractéristiques de la migration en Suisse en faisant référence au lieu d'origine des migrants. Il signale en particulier les effets des accords bilatéraux sur les flux et relève la nécessité de l'intégration comme facteur de réussite d'une politique migratoire.**

Marc Termote

## L'immigration n'est qu'une solution partielle. Le cas des États-Unis et du Canada

Une *politique d'immigration* peut poursuivre, plus ou moins explicitement, trois types d'objectifs: des *objectifs démographiques* (freiner le déclin réel ou anticipé de la population et rajeunir la structure par âge de celle-ci), des *objectifs économiques* (augmenter la croissance du revenu par habitant) et des *objectifs humanitaires* (réunir les familles, accueillir des personnes persécutées, donner un asile aux réfugiés). Si la pertinence de ces derniers est le plus souvent indiscutable, celle des objectifs démographiques et économiques est loin d'être évidente, comme l'a souligné Coleman dans son article. Les brefs commentaires qui suivent tendent à démontrer que ce qui vaut pour l'Europe vaut aussi pour le Canada et les États-Unis.

Une certaine confusion règne souvent quant à la manière de définir ce que l'on entend par l'impact économique de l'immigration. Il nous semble à cet égard important de distinguer les *conséquences de l'immigration* sur les conditions économiques des natifs des *effets de la migration* sur les immigrants eux-mêmes. En d'autres termes, on ne peut se contenter d'estimer les effets sur le revenu et le taux de chômage moyen pour la population totale du pays d'immigration, mais il faut tenter de comparer ce qu'aurait été le revenu et le taux de chômage de la population en l'absence d'immigration avec ce qui a été observé après immigration, et cela sur la longue période, afin de laisser le temps aux divers effets de l'immigration de se manifester. Peu d'études empiriques font cette distinction. Certaines se bornent même à estimer les conséquences de l'immigration sur le produit (ou

le revenu) national, conséquences nécessairement positives puisque si l'on ajoute des facteurs de production, on ne peut que faire croître la quantité produite.

Quel que soit le pays considéré, quelle que soit la période analysée, quelle que soit la méthode (le «modèle») utilisée, les résultats convergent tous vers la même conclusion: *l'immigration n'exerce qu'un effet marginal*, non significativement différent de zéro, sur l'évolution du revenu par habitant, du salaire et du taux de chômage. À titre d'exemple, nous pouvons mentionner les résultats dégagés par le *Conseil économique du Canada* dans une étude importante publiée en 1991: «En ce qui concerne le revenu disponible par habitant, une augmentation de l'immigration a un effet positif, mais très limité. Si les niveaux d'immigration étaient doublés par rapport à la moyenne des 25 dernières années, le taux de croissance du revenu disponible par habitant s'en trouverait augmenté de 0,06% par an. [...] Il est presque certain que l'incidence de l'immigration sur le chômage est elle aussi négligeable, du moins à long terme. L'existence d'effets temporaires semble même très improbable, à moins que l'immigration n'augmente très rapidement. [...] L'effet que peut exercer l'immigration en comblant les lacunes du marché du travail [...] est presque certainement très minime par rapport à la solution de rechange qui consiste à combler ces lacunes par des ajustements du marché intérieur. [...] Des retombées positives sont souvent attribuées à l'immigration. Cependant, il n'y a guère d'arguments théoriques, ni de données empiriques, en faveur de ce point de vue; ce-



lui-ci se trouve au contraire infirmé par certaines constatations empiriques».

Si pour tous les pays d'immigration, qu'il s'agisse des pays européens, des États-Unis, de l'Australie, ou du Canada, on aboutit toujours à la conclusion d'un effet marginal de l'immigration sur les conditions économiques du pays d'accueil, cela est le résultat, selon nous, d'un *biais spatial*. En effet, la quasi-totalité des études considèrent les effets de l'immigration sur l'économie nationale. Or, l'immigration est un phénomène spatialement très concentré, la très grande majorité des immigrants étant établis dans quelques grandes régions métropolitaines. Si l'on entend

dégager les conséquences économiques de l'immigration, c'est au niveau local, là où se manifeste le phénomène, que doit se situer l'analyse. En adoptant un cadre trop étendu, on dilue les effets que peut exercer l'immigration. Ajouter annuellement 1 pour cent d'habitants (ce qui est déjà un taux d'immigration extrêmement élevé, très rarement atteint) ne peut modifier significativement une moyenne nationale calculée sur un ensemble par définition cent fois plus grand, même si le profil socio-économique de ce 1 pour cent est très différent de celui des autres 99 pour cent (ce qui n'est pas toujours le cas, loin s'en faut). Au niveau local, l'image peut être très différente.

Une étude récente, portant sur les États-Unis, confirme l'intérêt que peut présenter une *analyse spatialement désagrégée*. W. Clark a en effet observé que, si au niveau de l'ensemble du pays, les différences de revenu et de chômage des immigrants et des natifs ne sont pas très importantes, par contre, les disparités régionales sont considérables, même après standardisation (pour tenir compte des différences régionales dans le profil – par âge, scolarité, etc. – des immigrants et des natifs). Plus précisément, dans la plupart des régions métropolitaines du Nord des États-Unis, la performance économique (en matière de revenu et de chômage) des immigrants est nettement supérieure à celle des natifs, l'inverse étant vrai dans les régions métropolitaines du Sud.

En d'autres termes, même si au niveau national l'effet économique de l'immigration est neutre, au niveau local la différence entre les bénéfices économiques et les coûts (dus à l'expansion des infrastructures et des services qu'entraîne l'immigration) peut être négative. Quelques rares régions reçoivent la très grande majorité des immigrants (par exemple, Toronto, Montréal et Vancouver accueillent les trois quarts des immigrants canadiens) et doivent assumer les coûts d'intégration de ces



immigrants, mais elles ne peuvent même pas déterminer le nombre d'immigrants qu'elles auront à recevoir. En matière d'immigration internationale, c'est d'ailleurs souvent en fonction de ce qui est perçu au niveau local que réagissent l'opinion publique et les décideurs, plutôt que sur la base de moyennes nationales abstraites.

La nécessité de recourir à des analyses désagrégées ne vaut pas seulement du point de vue territorial, elle vaut aussi pour la population qui réside sur ce territoire. La quasi-totalité des études se contentent de dégager les effets de l'immigration sur l'ensemble de la population, *sans distinguer les immigrants des natifs*, a fortiori sans faire de distinction *parmi les immigrants* (par exemple entre immigrants récents et immigrants anciens) et *parmi les natifs* (par exemple selon leur statut socio-économique). Les rares études qui introduisent cette distinction confirment l'affirmation de Coleman selon laquelle l'immigration n'est *guère avantageuse aux travailleurs peu qualifiés* et peu payés du pays d'immigration. Ainsi, les travaux de Borjas montrent que le seul effet significatif du niveau d'immigration sur les salaires porte sur les salaires des immigrés eux-mêmes. Cet auteur observe en effet une très forte sensibilité des salaires des différents groupes d'immigrés à une augmentation de leurs effectifs: une augmentation de 10 pour cent de leur effectif fait baisser le salaire moyen des immigrés noirs de 6 pour cent, la baisse étant de 8 pour cent pour les immigrés asiatiques, de 11 pour cent pour les immigrés blancs (hispaniques exclus) et de 14 pour cent pour les immigrés hispaniques. En d'autres termes, *la concurrence sur le marché du travail s'exerce surtout entre les groupes les plus semblables, très peu entre les immigrants et les natifs*.

Parmi les travaux portant sur les États-Unis, ceux de J. Simon sont incontournables. Un des mérites de cet auteur est d'avoir élargi la pro-

blématique de l'impact économique en comparant les *gains résultant du commerce international* avec ceux créés par la *migration*: l'immigration internationale ne procure pas au consommateur un bénéfice aussi considérable que l'échange des biens. En effet, dans le cas d'une importation de biens, la différence dans le coût du travail entre le pays fournisseur et le pays acheteur profite au consommateur, qui paie moins cher que si le bien importé était produit chez lui. Par contre, l'immigration n'influence guère le pouvoir d'achat et le niveau de vie des natifs: les principaux bénéficiaires sont les migrants eux-mêmes, qui reçoivent des salaires plus élevés dans le pays qui les accueille que dans leur pays d'origine.

L'argumentation théorique et empirique que nous venons d'esquisser en ce qui concerne les effets économiques de l'immigration trouve son parallèle lorsqu'il s'agit des conséquences démographiques. Par définition, tout comme l'immigration augmente nécessairement le produit national, elle augmente nécessairement l'effectif de la population du pays d'accueil, et en ce sens elle a un effet positif. La question fondamentale est cependant de savoir si la *croissance démographique doit nécessairement être un objectif en soi*. Même si l'on répond affirmativement à cette question, il reste encore à vérifier si l'immigration peut empêcher le déclin démographique. À cet égard, la réponse doit être circonstanciée: tout dépend en effet de l'importance du *déficit des naissances*, et donc – pour l'essentiel – du niveau de la *fécondité*. Dans certains pays, cette dernière est suffisamment proche du seuil de remplacement pour que l'immigration puisse agir comme substitut aux naissances manquantes, du moins en termes purement quantitatifs. Mais dans la plupart des pays, y compris le Canada, la *fécondité a été* – et demeurera fort probablement – tellement *basse* qu'il faudrait des niveaux d'immigration extrêmement élevés (de l'ordre du double ou

du triple des niveaux actuels) pour empêcher le déclin démographique. En d'autres termes, sauf cas exceptionnels, *l'immigration ne peut que freiner le déclin, ou retarder l'échéance d'un déclin anticipé, elle ne permet pas de l'éviter.*

La migration n'agit pas seulement sur les nombres, elle exerce également un effet sur les structures, entre autres sur la structure par âge. À cet égard, on ne peut qu'être d'accord avec Coleman lorsqu'il soutient que l'immigration n'est pas une solution au problème du vieillissement de la population. Un immigrant n'égale pas un nouveau-né, puisque que par définition il rentre dans la population d'accueil à un âge différent de zéro, en fait (en moyenne) à un âge bien plus proche de celui de la population d'accueil que de l'âge zéro. Un simple calcul permet d'illustrer l'effet marginal de l'immigration sur l'âge moyen de la population. Supposons, pour arrondir les chiffres, un âge moyen de 30 ans à l'immigration et un âge moyen de la population d'accueil s'élevant à 40 ans. Avec un taux annuel (extrêmement élevé) d'immigration de 1 pour cent, l'âge moyen baissera de 40 ans à 39,9 ans après un an, à 39,8 ans après deux ans, etc. Bien sûr, il faut tenir compte de l'effet induit de l'immigration sur les naissances, puisque la fécondité des immigrants est en général nettement plus élevée que celle de la population d'accueil. Il est vrai que dans plusieurs pays (les États-Unis, la France, le Royaume-Uni), la fécondité est restée à un niveau relativement élevé grâce entre autres à la surfécondité des immigrants. Il ne faudrait cependant pas surestimer l'apport futur de l'immigration au nombre de naissances dans le pays d'accueil. En effet, toutes les études montrent que les immigrantes ajustent très rapidement leur comportement de fécondité sur le niveau de celui de leur pays d'accueil, alors que la fécondité dans les pays d'origine de ces immigrants connaît elle-même une baisse marquée.

Se limiter à l'impact de l'immigration sur l'âge moyen ne suffit cependant pas. Les débats sur l'avenir des caisses de *retraite et du système de santé impliquent la prise en considération des effectifs des groupes d'âge.* Vouloir maintenir, grâce à l'immigration, la structure par âge observée aujourd'hui, structure qui résulte d'un «accident» de l'histoire (le baby-boom), est pour le moins discutable. Comme le souligne Coleman, la réalisation d'un tel objectif conduirait à des niveaux d'immigration irréalistes, voire absurdes. En outre, ces très nombreux immigrants que l'on ferait venir pour augmenter les classes d'âge actif gonfleraient à leur tour l'effectif des personnes retraitées, de sorte qu'essayer de résoudre le problème des caisses de retraite en augmentant par immigration le nombre d'actifs (qui d'ailleurs sont souvent minoritaires dans les flux d'immigration), non seulement ne fait que *reporter le problème*, mais en outre nous entraîne dans un processus explosif, où il faut accueillir de plus en plus d'immigrants pour «supporter» des âgés dont le nombre croît de façon accélérée, précisément par suite de l'immigration antérieure. En outre, lorsqu'on envisage l'apport de l'immigration à l'effectif de la population active, on tend à oublier que, sauf cas exceptionnels, l'âge moyen des immigrants actifs est supérieur à celui de la population active née dans le pays d'accueil, ce qui n'est guère surprenant, puisque la plupart des immigrants entrent sur le marché du travail de leur nouveau pays à un âge nettement plus avancé que les natifs. En d'autres termes, l'immigration peut rajeunir (faiblement) la population totale, mais elle contribue à vieillir la population d'âge actif.

Enfin, il ne faut pas négliger les effets de l'immigration sur la structure socioculturelle du pays d'accueil. L'immigration représente sans aucun doute un apport social et culturel inestimable pour le pays où s'établissent les immigrants. Mais ces gains ne doivent pas occulter certains *risques* en matière de cohé-

sion sociale et de survie de la culture de la société d'accueil. À plus ou moins long terme, l'immigration finit par remplacer une population à sous-fécondité chronique. Les immigrants ne s'intègrent pas toujours facilement dans la société d'accueil, surtout en matière linguistique et culturelle. Lorsque la langue et la culture de la société d'accueil ne sont pas «protégées» par la loi du nombre ou par la «loi du sol», le risque est grand qu'une immigration soutenue ne finisse par mettre en danger la survie culturelle de cette société.

Les pays d'immigration ont, nous semble-t-il, tendance à en demander beaucoup à leurs immigrants. Ceux-ci devraient remplacer les enfants que nous n'avons pas eus, ils devraient faire les enfants que nous n'aurons pas, ils devraient occuper les emplois que nous ne voulons plus occuper, ils devraient renflouer nos caisses de retraite, ils devraient adopter très vite notre langue et notre culture, etc. Il serait peut-être temps d'être réaliste, et de cesser de croire que la solution de nos problèmes démographiques et économiques se trouve chez «l'autre».



Der Autor verwirft die Meinung, wonach die Einwanderung nur geringe Auswirkungen auf die Einkommensverteilung und die Arbeitslosigkeit habe: Gerade lokale Untersuchungen würden zeigen, dass die Einwanderung für wenig qualifizierte einheimische Arbeitnehmer unabhängig von deren Nationalität nicht von Vorteil sei. **Marc Termote** bestreitet ausserdem auch die Wirksamkeit der Einwanderung auf die Altersstruktur. Eine Erhöhung der Einwanderungsrate würde demnach die sozialpolitischen Probleme im Zusammenhang mit der Überalterung lediglich zeitlich verzögern.

**Marc Termote** est professeur à l'Université de Montréal. Ses champs de spécialisation sont la démographie urbaine et régionale et les facteurs économiques de la migration internationale, sujets auquel il a consacré de nombreux ouvrages de référence.

Philippe Wanner / Gianni D'Amato

## Einbürgerung in der Schweiz. Eine Avenir-Suisse-Studie über die Auswirkung der laufenden Bürgerrechtsrevision auf die Einbürgerungsnachfrage.

Bürgerrechte befähigen Menschen, an einer Gesellschaft mit gleichen Rechten und Pflichten teilzuhaben. In der Schweiz wurde deshalb seit Beginn des 20. Jahrhunderts die Einbürgerung als ein Mittel der Eingliederung von Immigranten diskutiert. Die Frage der Einbürgerung hat jedoch nicht nur eine politische und juristische Bedeutung, sondern auch eine demografische. Die Einbürgerung spielt einerseits eine Rolle bezüglich der Struktur und der Grösse der Wohnbevölkerung, sie hat aber auch einen Einfluss auf die Berechnung der Migrationsströme insgesamt. Aufgrund dieser Zusammenhänge beschäftigen sich demografische Projektionen wiederholt mit der Frage des Zugangs zu den Bürgerrechten.

Die Art und Weise, wie moderne Staaten die Frage der Gewährung von Bürgerrechten angehen, scheint mit unterschiedlichen nationalen und juristischen Traditionen zusammenzuhängen. Lange Zeit wurden Staaten darin unterschieden, ob sie die Bürgerschaft eher nach dem Prinzip des *ius sanguinis* (Vererbung der Staatsbürgerschaft durch die Eltern) oder dem Prinzip des *ius soli* (Definition der nationalen Zugehörigkeit gemäss Geburtsort) gewährten. Erstere galten in Fragen der Einbürgerung als restriktiver, letztere als liberaler. Neueste komparative Studien können allerdings keine Bestätigung für diesen dichotomen Zusammenhang finden, sondern verweisen auf die konvergenten juristischen Entwicklungen in verschiedenen modernen

Staaten des Westens. So wird neuerdings in vielen Staaten einerseits der Zugang zu Bürgerrechten eingeschränkt um Missbrauch zu verhindern, andererseits werden Massnahmen ergriffen, um die zweite und dritte Generation der Migranten mittels der Einbürgerung politisch und gesellschaftlich zu integrieren.

Die laufende Revision des Bürgerrechtsgesetzes in der Schweiz kann ebenfalls in diesen Zusammenhang gestellt werden. Der neue Gesetzesvorschlag handhabt die Einbürgerungsbedingungen weniger restriktiv und möchte neben kürzeren Fristen und geringeren Gebühren eine Rekursmöglichkeit für abgewiesene Kandidaten einführen. Ausserdem soll mit dem neuen Gesetz das *ius soli* für die dritte Generation zur Anwendung kommen. Auch ist der Zeitpunkt, in welchem dieses Gesetz nun zur Diskussion kommt, geprägt von drei fundamentalen Veränderungen in Bezug auf das Migrationsphänomen, was wiederum Rückwirkungen auf die Gestaltung und Implementierung des vorgeschlagenen Bürgerrechtsgesetzes haben könnte. Seit den 1990er Jahren haben zunächst die Migrationsflüsse in Bezug auf Herkunftsländer und Auswanderungsmotive eine starke Modifikation erfahren. Darüber hinaus befindet sich das Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (ANAG) ebenfalls in Revision. Im neuen Ausländergesetz zeichnet sich eine Bevorzugung von EU-Bürgern und von hochqualifizierten Fachkräften ausserhalb des

EU-Raumes gegenüber Nicht-EU Bürgern ab. Schlussendlich werden auch die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU wie auch die EU-Osterweiterung Auswirkungen auf den Migrationskontext der Schweiz haben.

Die im Auftrag von Avenir Suisse gefertigte Studie skizziert, welchen Einfluss eine Revision des Bürgerrechtsgesetzes auf die Zahl der Einbürgerungsgesuche im Zeitraum der nächsten drei Jahrzehnte haben könnte. Um diese Prognosen bewerkstelligen zu können, wird erstens die juristische Lage der Einbürgerung in der Schweiz erläutert, um dann, zweitens, das neue Gesetz vorstellen zu können. An dritter Stelle werden die kürzlich untersuchten Tendenzen bezüglich der ordentlichen und der erleichterten Einbürgerung präsentiert. Mit Hilfe dieses Wissens soll am Schluss diskutiert werden, welche Bedeutung ein neues Bürgerrechtsgesetz auf die spätere Einbürgerungsrate haben könnte.

Die Einbürgerung der Ausländerinnen und Ausländer obliegt der Kompetenz der Kantone, während der Bund allgemeine Richtlinien erlassen darf, die als Mindestvorschriften die Einbürgerung auf der Ebene des Bundes regeln. Die letzte wichtige Revision des Bürgerrechtsgesetzes trat am 1. Januar 1992 in Kraft und beruht auf der Gleichheit der Geschlechter. Zuvor konnte eine ausländische Frau bei der Heirat mit einem Schweizer automatisch das Schweizer Bürgerrecht erlangen, hingegen galt diese Regelung für ausländische Ehemänner von Schweizerinnen nicht. Diese mussten sich auf dem ordentlichen Weg einbürgern, was die Einhaltung einer Wartefrist von 6 bis 12 Jahren bedeuten konnte. Mit dem revidierten Bundesgesetz von 1992 konnten die ausländischen EhepartnerInnen von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern erleichtert eingebürgert werden. Für diese Gruppe genügte als Bedingung von da an eine dreijährige Ehe und ein insgesamt fünfjähriger Aufenthalt in der

Schweiz, um ihren Rechtsanspruch anzumelden. Eine zweite juristische Neuerung war die Ermöglichung der doppelten Staatsbürgerschaft durch die Streichung eines entsprechenden Gesetzesartikels (Art. 17).

Zu den geltenden Voraussetzungen für die Einbürgerung zählen in der Schweiz ein Mindestwohnsitz von 12 Jahren, eine erfolgte soziale Integration, eine Vertrautheit mit den Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen, die Beachtung der Rechtsordnung und keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz. Bei der ordentlichen Einbürgerung wird nach geltendem Recht vorausgesetzt, dass die Bewerberin oder der Bewerber zwölf Jahre in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs (Art. 15). Für die Frist von zwölf Jahren wird die Zeit, während welcher der Bewerber zwischen seinem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet.

Wer diese Voraussetzungen erfüllt, hat zwar Anspruch auf die Erteilung der «eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung» (Art. 38 Abs. 2 BV), Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger wird aber nur, wer «das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt.» (Art. 37 BV) Somit ist die ordentliche Einbürgerung zusätzlich von folgenden drei Eigenheiten geprägt: Erstens ist sie gekoppelt an den Erwerb des Bürgerrechts in der domizilierten Gemeinde und später des entsprechenden Kantons. Zweitens variiert die Entscheidungskompetenz über die Erteilung des Bürgerrechts je nach Kanton. Drittens unterzieht sich jeder Bewerber einer Eignungsprüfung in Gemeinde und Kanton. Dabei besteht zur Zeit weder durchgängig ein Anspruch auf einzelne Einbürgerungsakte noch landesweit ein Rechtsschutz gegen willkürliche Ablehnungen.

Nachdem 1994 einige Kantone in einer Gegenrechtskonvention ihre Bürgerrechtsgesetzgebung im Sinne einer Vereinfachung der Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer modifiziert hatten und seither auch andere Kantone ähnliche vereinfachte Einbürgerungsverfahren praktizieren, schien dem Bundesrat 1999 die Zeit gekommen zu sein, eine Gesetzesvorlage zu dieser Frage erarbeiten zu lassen, weshalb er am 30. April 1999 eine Arbeitsgruppe («Arbeitsgruppe Bürgerrecht») einsetzte. Deren veröffentlichte Vorschläge durchliefen eine erste Beratungsphase und mündeten in einer Gesetzesvorlage, die folgende Änderungen empfiehlt: Für die erste Generation sollte nicht mehr ein zwölfjähriger Aufenthalt Voraussetzung für die Einbürgerung sein, sondern es genügt eine Frist von acht Jahren, die gekoppelt ist an den Besitz einer langfristigen Aufenthalts- oder Niederlassungsgenehmigung. Die kantonalen Aufenthaltsfristen würden von mehr als fünf Jahren auf höchstens drei Jahre einheitlich beschränkt. Die zweite Generation könnte zwischen dem 15. und dem 24. Lebensalter durch ein vereinfachtes Verfahren eingebürgert werden, das Rücksicht nimmt auf die schulische Sozialisation in der Schweiz. Für die dritte Generation würde ausserdem die Möglichkeit einer Einbürgerung bei Geburt befürwortet. Ausserdem sollen die Gebühren auf einen minimalen Höchstbetrag auf Bundes- und Kantonebene einheitlich beschränkt werden und es soll eine Rekursmöglichkeit in das Gesetz eingebaut werden, um Willkürentscheiden vorzubeugen.

Bislang wurden die Auswirkungen von Gesetzesänderungen auf das Einbürgerungsverhalten zu wenig untersucht. Allgemein lässt sich aber festhalten, dass offizielle Prognosen die Einbürgerungsrate in der Schweiz häufig unterschätzt und den Einbürgerungsanreizen von neuen Gesetzen zu wenig Beachtung geschenkt haben. Um genauere Hypothesen für zukünftige demografische Szenarien formulieren zu können, müssen die intervenierenden Fakto-

ren gesondert betrachtet werden. Dabei muss dem rechtlichen Kontext, der Herkunftsnationalität, dem Migrations- und dem Ehestatus eine besondere Beachtung geschenkt werden.

Was den rechtlichen Kontext angeht, hat sich in den 1990er Jahren gezeigt, dass die Revision von 1992 zu einem kontinuierlichen Anstieg der ordentlichen Einbürgerungen geführt hat. Hingegen haben sich die erleichterten Einbürgerungen der mit Schweizern verheirateten Ausländerinnen und Ausländern in diesem Zeitraum eher stabilisiert. Die Revision hat zu einem Teil Nachholeffekte produziert, vor allem bei Männern, die im Wissen um das kommende Gesetz auf eine Einbürgerung gewartet hatten. Es hat aber auch zu einem allgemeinen Verhaltenswandel geführt, der vorwiegend bei den Frauen beobachtet werden kann. Auch bei der zweiten Generation hat sich die Einbürgerungsrate seither erhöht. Es lässt sich somit festhalten, dass eine Vereinfachung des Einbürgerungsverfahrens eine positive Wirkung auf die Einbürgerungsrate hatte. Eine solche Gesetzesänderung wird teilweise auch als Einladung und Anreiz zur Einbürgerung verstanden.

In Bezug auf die Herkunftsnationalität spielt es für das Einbürgerungsverhalten eine Rolle, ob das betreffende Herkunftsland die doppelte Staatsbürgerschaft akzeptiert und ob es ein Land ist, das dem EU-Raum zugeordnet werden kann oder nicht. Bürger aus EU-Staaten, welche keine doppelte Staatsbürgerschaft kennen (Spanien, Deutschland, Österreich), lassen sich in geringerer Masse einbürgern. Ihre Einbürgerungsrate sinkt tendenziell. Aus dieser Gruppe sind vor allem junge Erwachsene der zweiten Generation, die eine Einbürgerung beantragen, da sie keine Rückkehrabsichten zu haben scheinen. Insgesamt reagiert diese Gruppe kaum auf Gesetzesänderungen. Die Einbürgerungsrate von Bürgern aus EU-Staaten, welche die doppelte Staatsbürgerschaft anerkennen (Frankreich, Italien), befindet sich

auf einem intermediären Niveau. Bei den Italienern sind es gleichermaßen die jungen Erwachsenen wie auch die älteren Menschen und die mit Schweizerinnen und Schweizern verheirateten Eheleute, die sich einbürgern lassen. Diese Gruppe hat auch sensibel auf die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft reagiert. Im Vergleich zur Periode 1985 bis 1991 hat sich im Zeitraum 1992 bis 1998 bei ihnen die Einbürgerungsrate verdreifacht. Für die dritte Gruppe, den Menschen aus Staaten ausserhalb der EU, böte das Schweizer Bürgerrecht eine zusätzliche Aufenthaltssicherheit und einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Allerdings ist das Verhalten dieser Gruppe nicht einheitlich. Bürger aus industrialisierten Staaten wie den USA und Kanada ziehen die Möglichkeit einer Einbürgerung kaum in Betracht. Angehörige aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens und der Türkei haben durchschnittliche, die Bürger aus ozeanischen Staaten und aus Vietnam hingegen überdurchschnittliche Einbürgerungsquoten. Auch wenn der Einfluss des Gesetzesvorschlags bei dieser heterogenen Gruppe insgesamt gering sein mag, so kann vor allem die darin enthaltene Rechtssicherheit einen Anreiz für jene Menschen darstellen, die beispielsweise aufgrund ihrer südosteuropäischen Herkunft Diskriminierungen im Einbürgerungsverfahren zu befürchten haben.

Hinsichtlich des Migrationsstatus (Geburtsort, Aufenthaltsdauer) lässt sich aus empirischen Befunden nachweisen, dass Ausländer, die in der Schweiz geboren wurden oder schon lange in der Schweiz leben, ein grosses Interesse an einer Einbürgerung besitzen. Fast die Hälfte aller Einbürgerungen betrifft Personen, die in der Schweiz geboren wurden. Seit 1992 haben Angehörige der zweiten Generation ausserdem die Einbürgerungsrate um den Faktor 2,6 erhöht. Bezüglich der Aufenthaltsdauer lässt sich für die erste Generation festhalten, dass sie eine Einbürgerung meist nach einem

Aufenthalt von 12 bis 15 Jahren anstrebt, während die zweite Generation das zwanzigste Lebensjahr abwartet, bevor sie ein Einbürgerungsgesuch einreicht. Alles in allem hängen Männer eher an ihrer alten Staatsbürgerschaft als Frauen und lassen sich dementsprechend weniger oft einbürgern.

Was die Schweizer Nationalität des Ehepartners von Einbürgerungskandidaten angeht, ist bemerkenswert, dass von 12 000 jährlich geschlossenen binationalen Ehen 4500 bis 6000 Ehepartner über die erleichterte Einbürgerung zum Schweizer Bürgerrecht gelangen. Der debattierte Gesetzesänderungsvorschlag wird allerdings die erleichterte Einbürgerung nicht tangieren. Was hingegen einen Einfluss auf die Einbürgerungsrate haben wird, ist das Heiratsverhalten von Schweizern und Ausländern. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass je länger eine Gemeinschaft in der Schweiz lebt, desto mehr binationale Ehen mit Schweizern geschlossen werden. Ausserdem sind solche Ehen bei Angehörigen der zweiten Generation stark verbreitet.

Für eine Evaluation der Bedeutung der geplanten Bürgerrechtsgesetzrevision auf das zukünftige Einbürgerungsverhalten müssen zusätzliche Elemente zu Rate gezogen werden. Eine wichtige Auswirkung des vorgeschlagenen Gesetzes betrifft die Ausweitung jenes Personenkreises, der die Bedingungen für eine Einbürgerung erfüllt. Gemäss dem geltenden Gesetz genügen von den 1 556 000 in der Schweiz lebenden Ausländern 738 400 den Voraussetzungen an eine Einbürgerung. Mit dem revidierten Gesetz würde dieser Personenkreis auf 970 500 ansteigen (Berechnungsgrundlage 31. Dezember 2001). Ein grosser Teil würde auf die erste Generation entfallen, die sich schon nach acht Jahren einbürgern lassen könnte (Anteil: 170 000 Personen). Der Rest von etwa 60 000 Personen entfiel auf die zweite Generation, wovon zwei Drittel in der Schweiz geboren sind. Die Verkürzung der Fristen wür-





den sicherlich einen zeitlich beschränkten Nachholeffekt bewirken. Allerdings böte ein neues Gesetz durch die Senkung der Einbürgerungsgebühren, das vereinfachte Verfahren und den Rechtsanspruch auch Anreize zur Einbürgerung, welche längerfristig das Einbürgerungsverhalten beeinflussen könnten. Die Einführung des *ius soli* wäre gewiss ein fundamentaler Richtungswechsel in der Schweizerischen Bürgerrechtsgesetzgebung. Indes wird die Zahl jener, die von diesem Recht Gebrauch machen könnten, zur Zeit auf 50 000 Personen geschätzt. Es handelt sich in diesem Fall um Ausländerkinder, die einen Elternteil haben, der ebenfalls in der Schweiz geboren wurde. Die jährliche Zunahme der dritten Generation wird auf 3000 bis 4000 Kinder geschätzt. Mit einer voraussichtlichen Zunahme der Einbürgerungsrate der zweiten Generation aufgrund einer allfälligen Annahme des geplanten Bürgerrechtsgesetzes würde dieser Anteil weiter sinken.

Das ebenfalls in der Diskussion befindliche revidierte Ausländergesetz wird die Zuwanderung und den Aufenthalt von Personen regeln, deren Status nicht durch das Freizügigkeitsabkommen der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU abgedeckt ist. Bezogen auf diesen Personenkreis wird im vorgeschlagenen Ausländergesetz (AuG) eine Einwanderung von hochqualifizierten Fachkräften ins Auge gefasst. Ein neuer Kurzaufenthalterstatus ist in der Gesetzesvorlage ebenfalls vorgesehen. Ziel der beiden Massnahmen ist es, die Migration von Personen ausserhalb der EU einzuschränken und ihren Aufenthalt im Land zeitlich zu begrenzen. Eine Revision des Ausländergesetzes gemäss dieser Vorgaben hätte eine tiefgreifende Auswirkung auf die Einbürgerungsraten, da die Zahl der Einbürgerungskandidaten in Zukunft abnehmen würde. Die Bürger aus EU-Staaten weisen heute schon geringe Einbürgerungsraten auf. Hochqualifizierte Bürger aus Industriestaaten, die nicht

zur EU gehören, lassen sich nur selten einbürgern. Währenddessen soll den Angehörigen jener Nicht-EU-Staaten, die bislang die meisten unqualifizierten Arbeitskräfte in der Schweiz gestellt haben (Türkei, ehemaliges Jugoslawien), ihr Aufenthaltsrecht eingeschränkt werden, weshalb sie künftig die Bedingungen für die Einbürgerung im geringeren Masse erfüllen werden. Mit einem neuen Ausländergesetz kann somit Einfluss genommen werden auf die potentiellen Einbürgerungskandidaten der Zukunft.

Bislang war die EU-Herkunftsnationalität insofern entscheidend, als Personen aus Ländern, die keine doppelte Staatsbürgerschaft gestatten, sich im geringeren Masse in der Schweiz einbürgern liessen als jene, die aus Ländern kommen, die dieses Recht akzeptieren. Falls die betreffenden Länder dieses Verbot fallen liessen, könnte für die betreffenden Gruppen der Wunsch, das Schweizer Bürgerrecht zu erlangen, wachsen, wie es bereits bei den Italienern der Fall war.

Die Bevölkerungsstruktur der ausländischen Bevölkerung diversifiziert sich in Bezug auf die Herkunft, was in Zukunft eine Rolle für die Einbürgerungsrate spielen kann, sofern es die Migrationspolitik erlaubt. Denn es sind gerade diese neuen Gruppen, für die die Einbürgerung eine wichtige Rolle spielt. Die Gemeinschaften aus dem Balkan, Osteuropa und Afrika könnten daher in Zukunft zu einer erhöhten Einbürgerungsrate beitragen.

Als letzter Punkt sei der Einfluss der binationalen Ehen auf die Einbürgerungsentwicklung erwähnt. Per Ende 2001 waren 125 600 Ausländer mit einem Schweizer oder einer Schweizerin verheiratet und haben deshalb nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz und drei Jahren ehelicher Lebensgemeinschaft einen Anspruch auf das Schweizer Bürgerrecht. Pro Jahr werden um die 5000 Gesuche im erleichterten Einbürgerungsverfahren gestellt. Mit einem längeren Aufenthalt von Immigrantengruppen kann für die Zukunft eine Zunahme binationaler Ehen erwartet werden, was einen positiven Effekt auf das Einbürgerungsverhalten haben könnte. Allerdings betrifft ein grosser Teil dieser Verbindungen Angehörige der zweiten Generation. In dem Mass, in dem diese Gruppe jedoch bereits von den Erleichterungen des Gesetzesvorschlags vor der Ehe profitieren würde, würden binationale Ehen abnehmen.

Die ausführliche Studie zur Einbürgerung in der Schweiz findet sich unter: [www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)

**Alors que la nouvelle loi sur la naturalisation est en discussion, les informations permettant de mesurer l'impact de cette loi sur les comportements de naturalisation font défaut. Pourtant, la question de la naturalisation n'a pas seulement un intérêt en raison de son rôle sur l'évolution démographique, mais aussi parce qu'elle représente le dernier stade d'une intégration politique – en offrant la possibilité de s'exprimer sur des sujets soumis au vote – ou sociale. La question des discriminations face à la naturalisation est par ailleurs une autre motivation d'analyser la naturalisation. Pour ces raisons, l'analyse du contexte législatif et démographique de la naturalisation trouve tout son sens.**

Milena Chimienti

## Le domaine «Migration et santé» à l'OFSP : rétrospective et stratégie future

La multiplication, depuis une dizaine d'années, des études portant sur la question de la santé des migrants<sup>1</sup>, ainsi que le développement de services «Migration» au sein d'institutions publiques de santé, invitent à s'interroger sur la pertinence de développer un domaine de recherches et d'interventions sur le thème «Migration et santé». La réalité migratoire actuelle questionne également sur la nécessité de services spécialisés. Si la santé représente un champ parmi d'autres où l'inclusion des migrants à la société d'accueil peut être discutée, institutionnaliser le domaine «Migration et santé» traduit la difficulté du service public à traiter les migrants et autochtones de manière équivalente dans le cadre des soins et de la prévention.

Quand, comment et pour quelles raisons des projets spécifiques ont-ils été développés sur la santé des migrants au sein de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) ou par différentes œuvres d'entraide? Pour quelles raisons en est-on arrivé ensuite à institutionnaliser ce domaine? Quelles sont les tâches futures des services de santé des migrants? Pour répondre à ces questions, l'OFSP a entamé en 2000 un travail rétrospectif sur l'ensemble de ses activités menées dans le domaine de la migration depuis 1990, mais aussi une approche prospective concernant la stratégie future de ce domaine.

Nous présentons ici les résultats de quatre études menées par le SFM dans ce cadre entre 1998 et 2002. Ces études, qui adoptent trois approches différentes (recherche, évaluation et consultation), ont permis au SFM de s'ouv-

rir, parallèlement à la recherche «fondamentale», à des recherches appliquées et d'intervention.

### Origine des interventions au niveau fédéral

Le «Projet Migration et santé» (abrégé «PMS» dans la suite du texte) a été mis en place par l'OFSP comme projet-pilote en 1991. Il a été motivé par le manque d'informations considérables sur le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) et le sida au sein de différentes communautés migrantes. Derrière cette initiative se trouvait le souci de prévenir la propagation de l'épidémie au sein de la population résidente dans son ensemble. Par ailleurs, le système de santé, vu l'explosion de ses coûts, s'est employé à mieux adapter ses interventions aux besoins de l'ensemble de la population, dans une optique de rationalisation et d'amélioration de la qualité des services. Il s'agissait donc d'une part de mieux connaître les besoins des migrants, qui ne constituaient pas jusqu'alors un groupe-cible, et d'autre part, d'adapter la prévention à leurs spécificités de santé.

Le lancement de ce projet a par ailleurs eu lieu alors que la migration a été considérée comme un phénomène durable, nécessitant des mesures sanitaires spécifiques. Il a fallu cependant attendre la moitié des années 1990 avant que la question de l'intégration des migrants ne figure sur l'agenda politique, et que le domaine «Migration et santé» se développe. Les interventions dans le domaine de la santé des migrants ont donc précédé leur recon-

naissance politique et la formulation de bases légales.

Les activités du PMS étaient menées au départ par trois personnes issues de la migration chargées de la prévention dans les communautés espagnoles, portugaises et turques. Leur travail était coordonné par le responsable du PMS, qui était le seul à être directement engagé à l'OFSP.

C'est seulement en 1996, soit cinq ans après le lancement du projet-pilote, que la question de la migration a pris une réelle envergure à l'OFSP, par la création d'un service chargé de ce domaine. Bien qu'à cette date, les activités n'étaient pas le fruit d'une stratégie concertée, le responsable de ce service a été chargé à la fois de la direction du PMS, qui impliquait environ deux-tiers des ressources financières, et d'autres mesures de la promotion de la santé des migrants et des migrantes. Par des contrats avec des organisations partenaires externes, le service «Migration» a financé des mandats ayant pour but de prendre en compte les besoins des migrants dans les services sanitaires publics. En 1996 également, le projet connût un développement décisif avec d'une part l'élargissement de son rayon d'action, à la prévention des dépendances et à la promotion de la santé et, d'autre part, la prise en compte de nouveaux groupes-cible. Dès lors, le projet s'occupe également des communautés d'Amérique latine, d'Afrique, du Sri Lanka, d'Italie et de l'ancienne Yougoslavie.

## Types d'interventions menées

Un des problèmes limitant l'action dans ce domaine est le manque de données relatives aux besoins des personnes immigrées. Afin de rassembler les connaissances sur cette question, l'OFSP mandata le SFM pour dresser une revue et analyse de la littérature dans le domaine «Migration et santé», qui s'est conclue

par la publication d'un ouvrage (Weiss 2003). Si des différences de santé existent entre migrants et autochtones, différentes études en Europe montrent que les besoins des migrants dépendent davantage des conditions sociales que d'une spécificité liée au facteur migratoire.

Les activités du PMS et du service «Migration» vont dans ce sens. Depuis leur création, ils poursuivent deux buts: encourager la prévention et faciliter l'accès aux soins. L'approche de médiation interculturelle par les pairs (le plus souvent des personnes de la communauté ou parlant la même langue) a constitué un thème central des activités du PMS. Cette approche vise à transmettre des messages de prévention en évitant les attitudes paternalistes et en impliquant plus activement dans le travail de prévention les communautés et les individus migrants. Elle a pour principe directeur la mobilisation des migrants tant au niveau de la conception que de la réalisation des interventions.

Les autres activités du PMS ont d'abord consisté à traduire et à adapter les messages de prévention existants, dans le but de faciliter l'accès à ces informations pour les migrants. Par la suite, la priorité s'est progressivement déplacée vers le recrutement et la formation de personnes-clé destinées à prendre une fonction de médiation au sein des communautés concernées (personnalités, représentants des médias, etc.).

## Bilan de dix ans d'activités de l'OFSP dans le domaine de la migration

En 2000, l'OFSP a mandaté le SFM pour mener une évaluation de l'ensemble des mesures mises en place par l'OFSP dans le domaine «Migration et santé» durant les années 1990<sup>2</sup>. Cette évaluation devait formuler des propositions pour la prise de décision concer-

nant l'avenir du programme, en tenant compte en particulier de l'aspect organisationnel (Efionayi-Mäder et al. 2001). Dans ce cadre, un intérêt particulier a été porté aux activités du PMS, premier et principal projet du programme global, et à l'origine des mesures mises en œuvre par l'OFSP dans le domaine de la migration.

Dans l'ensemble, l'évaluation a salué le caractère innovateur du «Projet Migration et santé», attribué en particulier au recrutement de membres issus des communautés et à l'approche participative de la médiation. Cette démarche a permis de toucher des groupes d'habitude difficiles à atteindre. Il existe un accord unanime sur le travail de pionnier opéré par l'ancien projet-pilote, qui a rendu visible les préoccupations et les besoins des migrants résidant en Suisse. Ces mesures ont par ailleurs favorisé des interventions dans les cantons et par des acteurs privés (voir Cattacin et Kaya 2001). Plusieurs ONG, et associations privées ont suivi la voie ouverte par l'OFSP, notamment en matière de médiation interculturelle et d'interprétariat communautaire, parfois à l'aide d'un soutien financier de l'OFSP. En outre, l'évaluation a également attribué au PMS l'ancrage institutionnel réalisé par la création du service «Migration» en 1996 au sein de l'OFSP.

Par contre, l'évaluation a critiqué le choix de groupes-cible en raison de sa rigidité et son caractère quelque peu arbitraire, de même que la (trop) forte orientation thématique sur la prévention du sida et des dépendances. Par ailleurs, des lacunes d'ordre stratégique et organisationnel ont été signalées. L'évaluation relève que le passage d'un projet expérimental, proche de la base et fortement ancré sur l'engagement personnel à une institution professionnelle avec des fondements conceptuels et une structure de communication, a certes été un objectif, mais qu'il a été manifestement planifié et encadré de manière insuffisante.

Ainsi, l'évaluation a conclu qu'en dépit du succès précédemment mentionné, l'orientation et le mode de travail du PMS ne rejoignent plus de manière satisfaisante les attentes liées au contexte actuel. Dès lors, une révision des bases thématiques et structurelles s'imposait dans le programme global: alors que le service «Migration» devrait se charger de tâches conceptuelles et stratégiques, de la promotion et de la coordination des activités, la mise en œuvre des interventions devrait être menée de manière autonome par le projet lui-même. L'évaluation a donc conseillé une nouvelle orientation stratégique, dont le but serait, entre autres, de placer le PMS à l'extérieur de l'OFSP. Il est proposé que la structure de base du nouveau PMS soit donc revue en fonction des priorités thématiques futures et repose sur des ressources humaines adaptée à celle-ci. En outre, les projets futurs devraient être jugés selon des conditions contractuelles clairement définies et sur la base d'une collecte systématique d'indicateurs d'impact.

Le service «Migration» a interprété de manière radicale les recommandations de l'étude, en choisissant de dissoudre le PMS (qui a pris fin en février 2002). Par cette décision, le service a marqué sa volonté de se distancer de l'intervention et de sa mise en œuvre, afin d'endosser davantage un rôle d'impulsion et de conception. Si cette décision a le mérite d'opter pour une position claire et de correspondre au rôle assigné à un Office fédéral, le défi du service sera de ne pas trop s'écarter de la réalité du terrain.

### **Stratégie «Migration et santé»: une étape charnière vers la reconnaissance de ce domaine**

Parallèlement à cette évaluation rétrospective de l'histoire des activités de l'OFSP dans le domaine de la migration, le service «Migration» a voulu planifier, de manière concertée sur

le plan national, sa stratégie future pour les années 2002–2006. Cette stratégie s'est appuyée sur les résultats d'une étude menée par le SFM (Chimienti et Cattacin 2001). Son aspect le plus important réside dans la démarche consultative<sup>3</sup> et scientifique<sup>4</sup>, plutôt que dans le caractère innovateur de son contenu.

Celui-ci s'inscrit dans la continuité des interventions menées jusqu'à présent, visant à améliorer le traitement et l'interaction entre les migrants et le personnel soignant, ainsi que l'accès des migrants aux différentes prestations des services de santé – qu'il s'agisse de soins, de la prévention ou de promotion de la santé. Ces mesures projettent de s'adresser à tous les groupes de migrants, sans distinction par rapport au type de migration (asile, migration économique, 2<sup>e</sup> génération). Comme c'est le cas depuis plusieurs années en matière de prévention, elles sont orientées en tenant compte des facteurs de risque plutôt que des groupes à risque.

Continuité aussi, car l'axe principal qui ressort de l'enquête auprès des différents informateurs encourage la professionnalisation (par la formation reconnue et le développement de services) de l'activité d'interprètes communautaires et de celle de médiateurs interculturels. Alors que ces activités existent depuis dix ans environ, elles relèvent encore actuellement principalement du «bricolage», de par le recours à des interprètes non formés et la plupart du temps non rémunérés.

Ainsi, la nouvelle stratégie, comme les précédentes activités nationales dans le domaine, rejoignent les recommandations d'une majorité d'études portant sur ce sujet, qui attribuent les différences de santé entre migrants et autochtones moins à des déficits de santé pour les migrants qu'aux difficultés d'accès au système de santé et aux inégalités de traitements entre migrants et autochtones. Les personnes interviewées au cours de l'étude

ont d'ailleurs reconnu la nécessité d'obtenir davantage de données probantes sur ce sujet. Une indication s'écarte cependant de cette orientation: la stratégie prévoit des mesures spécifiques aux troubles que développent les personnes traumatisées de guerre et de violence (migration d'asile). Certains experts consultés ont souligné l'importance de traiter rapidement ces troubles, afin de ne pas compliquer ultérieurement leur traitement. D'autres, plus mitigés, ont mis en garde contre le risque de «médicaliser la migration», alors que, selon eux, les situations précaires de santé relèvent davantage de questions sociales. La stratégie suppose que cette dérive pourrait être évitée si ce type de prestations conserve un caractère provisoire pour les personnes concernées.

A la suite de l'étude, les différents acteurs du domaine ont été invités à se prononcer sur ces bases stratégiques, avant leur soumission au Conseil fédéral. Dans l'ensemble, la concertation a été positive, mais il est ressorti que deux points devaient être ajoutés. D'une part, la stratégie devra mentionner dans les priorités des interventions auprès des femmes migrantes, notamment en ce qui concerne les questions liées à la santé reproductive. D'autre part, les modalités de financement devront être davantage précisées.

Relevons enfin qu'en juillet 2002, le Conseil fédéral a approuvé cette stratégie: quatre à sept millions seront prévus chaque année pour sa mise en œuvre jusqu'en 2006. Cette prise de position marque une étape charnière pour le domaine «Migration et santé», qui acquiert ainsi une reconnaissance et l'assurance de sa durabilité. Cependant, la poursuite du travail entamé par la stratégie dépendra également du relais que les cantons offriront aux démarches effectuées au niveau fédéral.

## Short assessment

En-dehors de ces deux études axées autour des activités de l'OFSP, les recherches du SFM dans le domaine menées entre 1998 et 2002 ont consisté en deux brèves évaluations concernant des projets d'œuvres d'entraide financées par l'OFSP.

### a) Le service spécialisé «Migration et santé» de la Croix Rouge Suisse

Cette brève évaluation s'intéressait davantage au développement organisationnel et stratégique du service spécialisé «Migration et santé» de la CRS qu'à son impact. Ce service, créé en juillet 2000 dans le cadre d'un contrat de prestation de l'OFSP, comporte une offre reposant sur une double logique: d'une part, une formation continue et de conseils aux professionnels du domaine de santé afin d'améliorer leurs compétences transculturelles et, d'autre part, des cours et des informations aux migrants.

L'évaluation a été de manière générale positive quant aux offres: celles qui concernent la formation du personnel spécialisé dans le secteur des soins, correspondent manifestement à une demande existant depuis longtemps et s'inscrivent dans les axes prioritaires de la stratégie globale de la Confédération présentée plus haut.

En revanche, les résultats de cette évaluation sont plus mitigés en ce qui concerne l'organisation et la consolidation du service spécialisé. Le développement relativement rapide des produits et projets s'est fait en partie aux dépens d'une conceptualisation fondée et d'une planification à moyen terme. L'évaluation relève que la fusion des activités nécessite une consolidation de la stratégie globale et que le service devra décider pour le long terme s'il veut maintenir une double intervention (au niveau du personnel soignant du domaine de la

santé et au niveau des migrants) ou se concentrer sur l'une des deux options (même si, ainsi que le souligne l'évaluation, cette double logique d'interventions a souvent été considérée comme positive). En effet, le profil du service spécialisé est resté jusque-là un peu vague. Ainsi, dans un avenir proche, des décisions cruciales devront être prises à différents niveaux (concernant le financement, la palette des services offerts et la cohérence des approches) et se répercuteront sur l'orientation future du service spécialisé.

Etant donné, en outre, le grand nombre de prestations dans lequel le service intervient, l'évaluation propose d'examiner une éventuelle limitation à long terme des offres directes (mise en œuvre), en faveur d'une offre indirecte en amont (c'est-à-dire déléguer et soustraire un certain nombre de tâches). Cette stratégie exige une coopération renforcée avec les différentes institutions partenaires, mais elle permet aussi un élargissement des groupes-cible.

Notons pour finir que les recommandations de cette étude ont été en grande partie suivies et sont en cours de réalisation dans le cadre d'un *coaching* du service par le SFM, axé sur la gestion de la qualité (Dahinden et al. 2003).

### b) Les groupes d'entraide

Une autre brève évaluation menée par le SFM a porté sur un projet du PMS lancé en 1993 concernant la création de groupes d'entraide des familles italiennes touchées par un problème de dépendance, qui n'avait pas fait l'objet d'une évaluation depuis son commencement. L'origine de ces groupes réside dans la nécessité d'une intervention thérapeutique de type systémique, faisant appel à la mobilisation des ressources et de la participation de l'entourage de la personne en thérapie. Ces groupes ont pour but de maintenir également une référence à la culture italienne, qui repré-

sente un élément rassurant pour les familles à la recherche d'aide et de soutien. Le but de cette évaluation était de faire un bilan des activités et de leur potentiel de développement.

Les avantages que présentent ces groupes (moindre coût, comble l'absence d'offres en langue dans ce domaine dans les institutions publiques suisses, effet positif sur les familles, etc.) amène l'évaluation à recommander de les maintenir et même de les étendre sur le territoire suisse. L'étude conseille ainsi de reconnaître le travail déjà effectué et d'en assurer la durabilité à travers un financement, la professionnalisation d'une partie des activités et l'intensification du partage des expériences entre les groupes. Nous ignorons si ces recommandations seront suivies, mais elles ont été compromises par la fin du «Projet Migration et santé» (Fibbi et Cattacin 2002).

## Conclusions

### Activités générales passées du domaine «Migration et santé»

De ces différentes recherches, nous pouvons dégager quelques tendances générales sur la manière dont se sont développées les activités du domaine étudié à l'OFSP comme par exemple à la Croix Rouge Suisse.

Les projets évalués présentent une certaine variété des activités. Cette variété a eu pour conséquence d'une part de limiter la visibilité du projet ou service, en raison de l'absence d'une ligne claire, et d'autre part de ne pas toujours utiliser les acquis d'autres projets. Si les interventions comportent un important potentiel innovateur et d'impulsion, les projets ou services ont eu par contre des difficultés à se forger un profil, comme ce fut le cas du PMS par exemple ou d'une partie des activités du service spécialisé de la *Fachstelle* de la CRS.

Ces lacunes peuvent s'expliquer par la jeunesse du domaine «Migration et santé», qui a dû conjuguer avec une absence de moyens financiers, de structures institutionnelles et de données probantes concernant les problèmes de santé prioritaires des migrants.

L'institutionnalisation de ce domaine, dont on peut trouver l'origine dans la création du service «Migration» à l'OFSP en 1996 et des années plus tard au sein des œuvres d'entraide comme la Croix-Rouge Suisse et Caritas, permettra certainement de combler ces lacunes. Elle a déjà permis dans le cadre de la stratégie fédérale un travail plus solide de conceptualisation qui s'appuie sur des bases scientifiques et légales mieux développées. Cette meilleure conceptualisation passe inévitablement par une réorganisation des cahiers des charges, qui devrait aboutir à une distribution davantage réfléchie des activités et qui nécessite une meilleure collaboration entre les différents services ou projets (entre la mise en œuvre et la conception). En outre, cette officialisation exige une gestion de la qualité, afin notamment de définir des objectifs mesurables et des indicateurs d'impacts. Enfin, l'institutionnalisation du domaine analysé doit passer par la prise en compte des acquis, afin de capitaliser le travail passé. Le travail du service «Migration», qui réunit actuellement les formations existantes d'interprètes communautaires et de médiateurs menées en Suisse en vue de proposer une formation et des standards nationaux, va dans ce sens.

### Et après?

Bien que l'effort de professionnalisation et le souci de transparence visés ces dernières années soient louables (notamment les remises en question des activités passées et la planification d'une stratégie largement concertée et fondée sur des bases scientifiques), il reste bon nombre de défis à surmonter dans les années à venir.



Tout d'abord, l'appui des cantons dans la mise en œuvre de la stratégie au niveau local et le relais qu'ils offriront aux propositions fédérales devront être clarifiés.

Par ailleurs, si les mesures dans le domaine de la santé comme dans d'autres domaines veulent s'inscrire dans un principe d'égalité des chances, elles devront inévitablement passer par une reconnaissance de la pluralité de la société. Ainsi, les mesures d'inclusion devront non seulement viser les migrants, mais également entraîner une adaptation réciproque de la part de la société d'accueil. Certaines mesures actuelles visant l'adaptation des services généraux aux migrants (p. ex.: formation des professionnels de santé à des compétences dites transculturelles, prestation en langue par le recours à des interprètes et des médiateurs interculturels, flexibilité des horaires et des questions administratives) vont dans ce sens.

Un autre défi consistera ensuite à dépasser l'approche sectorielle de la santé, dans laquelle sont encore ancrées ces propositions. Etant donné que les problèmes de santé semblent généralement davantage résulter de conditions socio-économiques, liées aux conditions de travail, de logement, ou encore au statut juridique de la personne migrante, la promotion de la santé et la prévention devront en effet prendre en compte à plus long terme ces aspects contextuels et faire des propositions à ce niveau (Efionayi-Mäder et Chimienti 2003).

Enfin, on pourrait aussi souhaiter, dans une perspective pluraliste de la société, que le traitement de la santé des migrants soit davantage inscrit de manière transversale dans les services et institutions générales, plutôt qu'en tant que mesures spécifiques et isolées de ceux-ci.

- 1 Le masculin est utilisé ici comme terme générique comprenant les hommes et les femmes.
- 2 Cette évaluation mandatée par le Centre de compétences en évaluation (CCE) de l'OFSP faisait suite à deux évaluations intermédiaires réalisées par l'Institut universitaire de médecine sociale et préventive (IUMSP) de Lausanne.
- 3 Le service Migration a opté pour une large consultation étant conscient que pour agir de manière durable et efficace dans ce domaine, la collaboration et la mise en réseau des différents et nombreux acteurs de ce domaine est indispensable: non seulement en ce qui concerne le financement, mais parce que toute la mise en œuvre requiert l'implication des différents acteurs. Ainsi quelque 300 acteurs du domaine de la migration, de l'intégration et de la santé ont été questionnés dans le cadre de cette étude.
- 4 L'étude s'est basée sur la méthode Delphi qui favorise l'adhésion à une stratégie d'une majorité des acteurs concernés et permet ainsi au minimum d'obtenir à un consensus sectoriel. L'analyse Delphi prévoit une démarche évolutive en plusieurs étapes. Par ce procédé nous avons pu évaluer la situation empirique par des experts, alors qu'un sondage représentatif auprès des populations qui nous intéressent, permet seulement de dresser un bilan purement numérique de l'état de santé.

#### Bibliographie

- Cattacin, Sandro et Bülent Kaya** (2001). Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse. Discussion paper 11/2001. Neuchâtel: Forum Suisse pour l'étude des migrations
- Chimienti, Milena et Sandro Cattacin** (2001). «Migration et santé»: priorités d'une stratégie d'intervention. Rapport de base d'une étude Delphi. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations
- Dahinden, Janine, Denise Efionayi-Mäder et Sandro Cattacin**, (2003). Kurzevaluation der Fachstelle «Migration und Gesundheit» des Schweizerischen Roten Kreuzes. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.
- Efionayi-Mäder, Denise et Milena Chimienti** (2003). «Migration und Gesundheit: eine sozialpolitische Orientierung», in Sozialalmanach Caritas, Gesundheit – eine soziale Frage, pp. 155–170
- Efionayi-Mäder, Denise, Milena Chimienti, Sandro Cattacin et al.** (2001). Evaluation des Gesamtprogrammes «Migration und Gesundheit» des Bundesamts für Gesundheit. Neuchâtel, Forum suisse pour l'étude des migrations
- Fibbi, Rosita et Sandro Cattacin** (2002). L'auto e mutuo aiuto nella migrazione. Una valutazione d'iniziativa di self help genitori italiani in Svizzera. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
- Weiss, Regula** (2003). Macht Migration krank? Eine transdisziplinäre Analyse der Gesundheit von Migrantinnen und Migranten. Zürich: Seismo

**Welches waren für das Bundesamt für Gesundheit die ausschlaggebenden Gründe, um Projekte im Bereich der Migration zu unterstützen und den Aufbau einer Abteilung «Migration und Gesundheit» aufzubauen? Dieser Frage geht der obenstehende Artikel nach. Es werden darin die Aufgaben erörtert, die ein auf Migrationsfragen sensibilisierter Gesundheitsdienst in Zukunft meistern muss. Die in diesem Übersichtsartikel präsentierten Studien des SFM beinhalten Evaluationen, Forschungs- und Consultingaufträge im Gesundheitssektor, die im Zeitraum zwischen 1998 und 2002 fertiggestellt wurden. Diese Retrospektion diente dem Bundesamt für Gesundheit für eine aktuelle Lagebeurteilung und die Erarbeitung zukünftiger Strategien.**

Denise Efionayi-Mäder

## Integration auf Zeit – die vorläufige Aufnahme in der Schweiz

### Ein hochkomplexes Rechtsgebilde

Gegenwärtig leben in der Schweiz rund 26 000 vorläufig aufgenommene MigrantInnen aus dem ehemaligen Jugoslawien, Sri Lanka, Somalia, Bosnien und zahlreichen anderen Staaten. Die vorläufige Aufnahme (Ausweis «F») wird verfügt, wenn die Wegweisung von ausländischen Staatsangehörigen in ihr Herkunftsland nicht durchführbar ist. Am häufigsten betroffen sind abgewiesene AsylbewerberInnen, denen eine Rückreise nicht zugemutet werden kann, weil es die Lage im Herkunftsland nicht erlaubt (Gewaltsituation, körperliche Gefährdung, Unmöglichkeit einer medizinisch notwendigen Behandlung usw.). Diese Voraussetzungen für eine Schutzgewährung – man spricht von subsidiärem Schutz – erfüllen gegenwärtig rund zwei Drittel der vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz. An zweiter Stelle sind ehemalige Asylsuchende zu nennen, bei welchen eine Wegweisung infolge ihrer langen Anwesenheit und Integration in der Schweiz eine schwerwiegende persönliche Notlage zur Folge hätte: Wir haben es mit einer humanitären Regelung zu tun, die rund ein Fünftel des Personenkreises ausmacht. Weniger zahlreich sind vorläufig Aufgenommene, bei denen die Ausweisung nur aus technischen Gründen unmöglich oder völkerrechtlich unzulässig ist.<sup>1</sup>

### Provisorium auf Dauer

Da die Gründe, welche zu einer vorläufigen Aufnahme führen, in den meisten Fällen über Jahre hinweg bestehen bleiben, leben rund

60% der vorläufig aufgenommenen Erwachsenen seit über 5 Jahren in der Schweiz, 30% seit mehr als 10 Jahren. Ein grosser Teil dieser Personen sind Kinder und Jugendliche unter 19 Jahren (45%). Sie besuchen die öffentliche Schule. Aber nach dem schulpflichtigen Alter haben vorläufig Aufgenommene aus verschiedenen Gründen, die unter anderem mit dem Bewilligungstyp zusammen hängen, grosse Schwierigkeiten, eine Lehrstelle zu finden.

### Rechtsstellung wie Asylsuchende

Mit der vorläufigen Aufnahme sind zahlreiche rechtliche Beschänkungen verbunden, die verschiedene Lebensbereiche berühren: So sind die betreffenden Personen in den meisten Kantonen nur zu bestimmten Erwerbszweigen mit akutem Arbeitskräftemangel zugelassen (Gastgewerbe, Landwirtschaft, Reinigungswesen usw.) und vorausgesetzt, dass keine inländische Person für die angebotene Stelle zu finden ist. Wie Asylsuchende werden vorläufig Aufgenommene ausserdem einem Wohnkanton zugeteilt und haben in der Regel keine Möglichkeit, ins Ausland zu reisen oder ihre Familienangehörigen nachkommen zu lassen. Bedürftige Personen beziehen Sozialhilfe, die gegenüber den SKOS-Standards um 40% bis 60% abgesenkt sind, und können prinzipiell nicht in den Genuss von Integrationsleistungen des Bundes kommen. Erst die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, die dem Ermessen des zuständigen Kantons vorbehalten bleibt, führt zu einer Verbesserung der Rechtsstellung.

## Integrationsparadox und kantonale Ungleichbehandlungen

In diesem Zusammenhang lässt sich ein Phänomen veranschaulichen, das am besten als «Integrationsparadox» bezeichnet werden kann. Es besteht darin, dass von staatlicher Seite wie gesagt keine Integration von vorläufig Aufgenommenen angestrebt wird, womit die erwähnten Beschränkungen der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben gerechtfertigt werden. Gleichzeitig wird aber erwartet, dass vorläufig Aufgenommene eine möglichst gute gesellschaftliche Eingliederung – finanzielle Unabhängigkeit, tadelloses Verhalten, guter Leumund, schulische Leistungen usw. – nachweisen können, wenn sie eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis «B») beantragen. Die Studienergebnisse zeigen, dass diese Kriterien unter gewissen Umständen zwar durchaus erfüllbar sind, dass es aber auch zahlreiche Situationen gibt, in denen die betreffenden Personen sozusagen «verheizt» werden, weil es ihnen die Rahmenbedingungen nicht erlauben, den erforderlichen Voraussetzungen zu genügen: Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Zulassungspraxis zum Arbeitsmarkt für Personen mit F-Bewilligungen sehr restriktiv und die Hürden für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung zugleich besonders hoch sind. Der Weg zur Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung erweist sich somit für die Betroffenen als eine Gratwanderung zwischen unbeeinflussbaren Faktoren – Arbeitsmarktsituation, arbeitsrechtliche Zugangsbeschränkungen, behördliche Bestimmungen usw. – und mehr oder weniger beschränkten individuellen Gestaltungsmöglichkeiten.

### Behördliche Spannungsfelder

Erschwert wird die Lage durch die unklaren institutionellen Zuständigkeiten, welche die vorläufige Aufnahme im Übergang zwischen

Asyl- und Ausländerbereich respektive zwischen einem «Provisorium mit Rückkehrorientierung» und einem «festen Aufenthalt mit Integration» ansiedeln. Die Fallstudien in den Kantonen St. Gallen, Waadt und Zürich illustrieren, dass zwischen den Verwaltungssektoren massgebliche behördliche Spannungen bestehen.<sup>2</sup> Stark vereinfachend ausgedrückt, tendieren Fremdenpolizei und Arbeitsmarktbehörden eher dazu, die Beschränkungsmöglichkeiten, die mit der F-Bewilligung einhergehen, auszuschöpfen, beispielsweise in der Absicht, die Erwerbsmöglichkeiten von ansässigen Personen zu «schützen» und dissuasive Signale zu setzen. Umgekehrt sind etwa VertreterInnen des Bildungswesens der F-Bewilligung gegenüber mehrheitlich sehr kritisch eingestellt. Dies ist insofern verständlich, als gerade bei Kindern und Jugendlichen die soziale Integration eine wesentliche Rolle für die Kompetenzentwicklung und soziale Eingliederung spielt. Es erweist sich als ausserordentlich schwierig, Jugendliche schulisch zu motivieren, wenn sie wissen, dass ihr Verbleib in der Schweiz unsicher und der Zugang zu Lehrstellen, Berufsbildung und Arbeitsmöglichkeiten verstellt ist.

### Informationsdefizite und Stigmatisierung

Schliesslich ist zu betonen, dass das juristisch komplexe Gebilde der vorläufigen Aufnahme nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch bei Behörden viel Verwirrung stiftet, da insbesondere die Bedeutung des subsidiären Schutzes und der humanitären Regelung verkannt werden und die Betroffenen sozusagen auf ihr Merkmal als abgewiesene AsylbewerberInnen – oder polemisch ausgedrückt als «unechte Flüchtlinge» – reduziert werden. Daraus wird manchmal geschlossen, dass die betreffenden Personen sozusagen entgegen geltendem Recht geduldet würden; ein Fehlschluss, der durch politische Diskurse gestützt wird, welche die vorläufige Aufnahme pauschal mit

«Asylrechtsmissbrauch» gleichsetzen. Die prekäre Rechtsstellung verstärkt diesen Irrtum zusätzlich im Sinne einer selbstreferentiellen Stigmatisierung. Der öffentlichen Wahrnehmung von Seiten der Behörden, potentieller Arbeitgeber, LehrmeisterInnen, Vermietern usw. kommt aber insofern eine besondere Bedeutung zu, als vorläufig Aufgenommene oft keine klaren Rechte oder Ansprüche geltend machen können, so dass wichtige Entscheide, die sie direkt betreffen, letztlich im Ermessensspielraum von Dritten liegen.

### Ausblick: Asylgesetzrevision

Angesichts der Tatsache, dass das Grundanliegen einer verbesserten Integration von vorläufig Aufgenommenen in der Vernehmlassung zur laufenden Teilrevision des Asylgesetzes unbestritten geblieben ist, schlägt der Bundesrat vor, an Stelle der heute vorläufigen Aufnahme zwei neue Statuspositionen zu schaffen:

1. eine *humanitäre Aufnahme* für Asylsuchende, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, deren Wegweisung jedoch als unzulässig beziehungsweise unzumutbar erklärt oder eine schwerwiegende persönliche Notlage darstellen würde. Diese wäre mit einer rechtlichen Besserstellung bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt, des Familiennachzugs und der Gewährung von Integrationsleistungen verbunden.
2. eine *provisorische Aufnahme* für Personen, deren Wegweisung beispielsweise aus technischen Gründen oder mangels Mitwirkung des Heimatstaates unmöglich ist. Die Rechtsstellung wäre gegenüber der vorläufigen Aufnahme unverändert.

Angesichts der vorliegenden Resultate ist die Verbesserung der Rechtsstellung von humanitär aufgenommenen Personen sicher ein Fortschritt, weil dadurch eine ganze Reihe von

Problemen gelöst werden, auf die der Forschungsbericht ausführlich eingegangen ist: So ist die Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt insofern ein bedeutender Vorteil, als das «Integrationsparadox» zumindest in Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit – restriktive Arbeitsbewilligungspraxis und hohe Hürden bei der Umwandlung – durchbrochen wird. Die geplanten Integrationsmassnahmen erlauben ausserdem, sprachliche und berufliche Fähigkeiten zu fördern und besser auf den hiesigen Arbeitsmarkt abzustimmen. Zentral ist, dass es keine Gründe mehr geben sollte, auf eine Förderung der Berufs- und Weiterbildung von Jugendlichen zu verzichten oder ihnen den Zugang zu Lehrstellen zu erschweren.

Ungelöst bleibt aber im Rahmen der geplanten Teilrevision die Problematik rund um das Informationsdefizit und das Provisorium des Aufenthalts. So wird vermutlich die Angst vor einer drohenden Wegweisung bei den Betroffenen bestehen bleiben. Sie bildet ein wichtiges Integrationshindernis, kann auf die Dauer gesundheitliche Folgen nach sich ziehen, erschwert Behandlungsmöglichkeiten und ist für eine gewisse Perspektivlosigkeit sowohl im Hinblick auf den Verbleib als auch im Hinblick auf eine allfällige Rückkehr verantwortlich. Man kann deshalb zum Schluss kommen, dass die verbreitete Anwendung einer Sonderbewilligung Probleme erst schafft, die sich durch die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen vermeiden liessen.

- <sup>1</sup> Letzteres gilt für vorläufig Aufgenommene, welche die Flüchtlingseigenschaft nach Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, aber kein Asyl gemäss Schweizer Asylrecht erhalten, da sogenannte Asylausschluss- oder Nachfluchtgründe vorliegen.
- <sup>2</sup> Tatsächlich variieren die Einschätzungen auch innerhalb einzelner Politikfelder.

#### Bibliographie

Kamm, Martina, Denise Efionayi-Mäder, Anna Neubauer, Philippe Wanner, Fabienne Zanolli; in Zusammenarbeit mit Annika Fauck (2003). Aufgenommen, aber ausgeschlossen? – Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz. Bericht im Auftrag der EKR. Neuchâtel: SFM



Il y a en Suisse 26 000 personnes possédant un permis d'admission provisoire (permis F). Ce statut est accordé quand il n'est pas possible d'exécuter le renvoi des ressortissants étrangers dans leur pays d'origine. Les requérants d'asile dont la demande a été rejetée, mais dont le renvoi ne peut être exigé, sont les personnes les plus fréquemment concernées par ce statut. Parce que les raisons d'une admission provisoire peuvent être valables pendant des années, une grande partie de ces personnes vivent avec un statut précaire pendant une longue période. Presque la moitié sont des enfants ou des jeunes de moins de 19 ans qui, en raison de leur statut, rencontrent beaucoup de difficultés à trouver une place d'apprentissage. Le rapport met en lumière les différents domaines dans lesquels les personnes au bénéfice d'un permis F rencontrent des tensions dans leur vie de tous les jours et commente pour terminer les propositions d'amélioration que la Confédération souhaite introduire pour résoudre les problèmes liés à l'admission humanitaire et à l'admission provisoire.

Nicole Wichmann

# Prävention irregulärer Migration

## Einleitung und Konzeptionelles

Im Auftrag der IOM Mission Bern und der interdepartementalen Projektgruppe «Prävention irregulärer Migration» erstellte das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien eine Übersicht über von anderen europäischen Ländern durchgeführte Projekte im Bereich «Prävention irregulärer Migration».

Der Begriff «Prävention irregulärer Migration» kann vieles umfassen, von direkt zielgerichteten präventiven Massnahmen wie der Erstellung technischer Vorkehrungen an den Grenzen und Flughäfen, Informationskampagnen, Konfliktprävention und Konfliktbewältigung bis hin zu Good Governance-Beratung und Rückkehrhilfen. Eine derart umfassende Auslegung des Begriffs «Migrationsprävention» wurde im Bericht nicht verwendet. Der Bericht beschränkt sich im Wesentlichen auf Projekte, die in drei Kategorien eingeteilt werden können: Erstens die technische Zusammenarbeit beim Grenz- und Migrationsmanagement, zweitens die Durchführung von Informations- und Kommunikationsmassnahmen und drittens Aktivitäten im Überschneidungsbereich von Migration und Entwicklung.

Im Überschneidungsbereich von Migration und Entwicklung, dem so genannten Migration-Development Nexus, ist viel Konzeptualisierungsarbeit geleistet worden und es liegt mittlerweile ein gewisses empirisches Wissen vor (Nyberg-Sorensen et al. 2002). Die «drei R», nämlich *Recruitment*, *Remittances* und *Re-*

*turn* – zu Deutsch Rekrutierung, Geldrücksendungen und Rückkehr – stehen im Zentrum dieses Ansatzes (Martin und Straubhaar 2002). Der Bericht diskutiert, inwieweit und unter welchen Bedingungen die «drei R» einen Beitrag zur Migrationsprävention zu leisten vermögen. Im abschliessenden Kapitel des konzeptuellen Teils befindet sich eine Auflistung von Kriterien, die ein gutes Projekt kennzeichnen. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass Projektaktivitäten im «drei R»-Bereich auf ihre mutmassliche mittel- und langfristige Wirkung überprüft werden müssen. Überdies muss bei der Konzipierung neuer Projekte der Multiplikatoreffekt einberechnet und die Schaffung neuer Disparitäten vermieden werden. Bei allen Aktivitäten ist es unerlässlich, dass ein «Klima des Dialoges» zwischen den Herkunfts-, Transit- und Destinationsländern irregulärer MigrantInnen herrscht und dass die Zusammenarbeit gemäss dem «win-win» Prinzip gestaltet wird.

## Projektübersicht

Bereits evaluierte Projekte und Modellprojekte, die mit dem Prädikat «best practice» versehen wurden, waren nicht auffindbar, da die Umsetzung von Aktivitäten im Migration-Development Nexus mit einer Baustelle vergleichbar ist. Der Bericht beinhaltet Informationen zu «drei R-Projekten», Informationskampagnen und Projekten aus der technischen Zusammenarbeit, die von anderen europäischen Staaten umgesetzt worden sind. Zudem werden die ersten Erfahrungen bezüglich der Wirkung auf die Prävention irregulärer Migration kurz erläutert.

Als Beispiel für die technische Zusammenarbeit wird in der Studie *Schweden* angeführt, weil die Kooperation der nordischen Staaten mit dem Baltikum als eine recht effektive Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Destinationsländern irregulärer MigrantInnen betrachtet wird. Die VertreterInnen der nordischen Migrationsbehörden agieren einerseits als Protagonisten einer restriktiven Migrationspolitik, andererseits transferieren sie aber auch «liberale» Elemente des europäischen Migrationsregimes in die angrenzenden Länder, wie den Aufbau einer Asylgesetzgebung oder den Menschenrechtsschutz von MigrantInnen.

Die Bereitschaft *Italiens*, – als Gegenleistung für die intensivere Kooperation im Kampf gegen die irreguläre Migration – Einwanderungskontingente für die BewohnerInnen der benachbarten Emigrationsländer (Marokko, Tunesien und Albanien) bereitzustellen, entspricht dem «win-win» Prinzip. Im albanischen Fall übernimmt die IOM Mission in Rom beziehungsweise Tirana die Verantwortung für die Rekrutierung, Selektion und Arbeitsplatzvermittlung der interessierten albanischen Arbeitskräfte. Das grosse Interesse am IOM-Projekt in Albanien zeigt auf, wie gross das Emigrationspotential in diesem Land ist. Die Schwierigkeiten bei der Vermittlung der selektierten Arbeitskräfte illustrieren, inwiefern der Erfolg eines solchen Projektes von der Situation und der Struktur des Arbeitsmarktes im Destinationsland abhängt.

*Frankreich* praktiziert im Rahmen der Co-développement-Politik mit Mali eine Verkopplung der Bereiche Migration und Entwicklung. Das erklärte Ziel des Co-développements ist es, die Entwicklung der Herkunftsregionen der irregulären MigrantInnen zu fördern, um den Menschen dort eine Zukunftsperspektive zu ermöglichen (Weil 2002). Bei der Durchführung von Projekten bezieht der französische Staat verschiedene Akteure ein, unter anderem MigrantInnenvereinigungen und NGOs. Diese Organisationen kanalisieren die Geldrücksendungen der in Frankreich lebenden MigrantInnen und investieren sie in gewisse Projekte und Regionen (Kayes und Bamako).

## Schlussfolgerungen

Kein Ansatzpunkt und kein Typus von Prävention ist a priori den andern überlegen. Wichtig ist, dass die ganze Palette von Mitteln eingesetzt wird. Die Herausforderung besteht darin, Paketlösungen auszuarbeiten, von denen alle beteiligten Staaten und betroffenen Individuen profitieren können.

Die Studie von Martin J. Niederberger und Nicole Wichmann zur Prävention irregulärer Migration findet sich unter: [www.migration-population.ch](http://www.migration-population.ch)

### Bibliographie

**Nyberg-Sorensen, N. et al.** (2002). «The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview», *International Migration*, Vol. 40 (5), Special Issue 2 (The Migration-Development Nexus)

**Martin, Phil und Thomas Straubhaar** (2002). «Best Practices to Reduce Migration Pressures», *International Migration*, Vol. 40 (3), Special Issue 1

**Weil, Patrick** (2002). «Towards a Coherent Policy of Co-Développement», *International Migration*, Vol. 40 (3), Special Issue 1

Sur mandat du bureau de Berne de l'Organisation mondiale pour les migrations et du groupe de travail interdépartemental pour la prévention des migrations irrégulières, le SFM a rédigé un aperçu des projets européens dans le domaine de la prévention. Le rapport se limite aux projets qui traitent du travail (technique) commun de contrôle des frontières et de gestion des migrations, de la mise en œuvre de mesures d'information et de communication et des activités des domaines imbriqués que sont les migrations et le développement. Le rapport cherche en particulier à savoir jusqu'où et à quelles conditions les questions liées au recrutement, à l'envoi d'argent dans le pays d'origine («remittances») et au retour peuvent apporter une contribution à la prévention des migrations.

Milena Chimienti

## La répression du travail clandestin à Genève

Le travail clandestin (défini comme le travail de migrants sans permis de séjour et donc sans autorisation de travail) est un phénomène complexe à plusieurs niveaux. Premièrement, il se situe à l'intersection du phénomène des migrations irrégulières et de celui du travail non déclaré (de personnes avec une autorisation de séjour) avec lequel on le confond souvent. Deuxièmement, il s'inscrit au cœur d'enjeux politiques divers: restriction de l'immigration encourageant l'arrivée d'une main-d'œuvre qualifiée d'une part, et besoins de l'économie en main-d'œuvre à faible niveau de qualification d'autre part. En outre, il est régi par plusieurs législations dont les objectifs ne coïncident pas forcément: la lutte contre l'immigration illégale et la politique des étrangers (admission de travailleurs) relèvent de la législation fédérale et laissent une marge de manœuvre limitée au canton. En revanche, la lutte contre le travail au noir et les pratiques de régularisation (qui restent tributaires du niveau fédéral, mais différent entre les cantons) sont plus fortement empreintes de la législation cantonale.

Compte tenu de la complexité des politiques touchant au travail clandestin, qui rend l'évaluation des pratiques difficiles, et constatant que la politique cantonale de répression du travail clandestin était mal connue du Parlement, le Grand Conseil du canton de Genève a lancé une motion visant à étudier ce phénomène. La Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) s'est vue confier le soin d'évaluer la politique de répression du travail clandestin dans ce canton.<sup>1</sup> L'étude menée par le Forum suisse pour l'étude des

migrations et de la population entre avril et septembre 2002 a porté sur l'évaluation des sanctions (incluant leur application et leurs conséquences) à l'égard des travailleurs clandestins et de leurs employeurs (Chimienti et Efionayi-Mäder 2003). Le but de cette étude était de mettre en parallèle l'application du traitement des travailleurs et des employeurs, tout en sachant que les conséquences ne peuvent être strictement identiques pour les deux parties concernées.

Cette étude a reposé d'une part sur l'analyse de 396 dossiers (de l'Office cantonal de la population) de travailleurs clandestins sanctionnés, sélectionnés de manière aléatoire sur la base de l'ensemble des interdictions d'entrée enregistrées par l'Office fédéral des étrangers<sup>2</sup> pour le canton de Genève entre 1999 et 2001, et de 156 dossiers (de l'Office de la main-d'œuvre étrangère) concernant des employeurs sanctionnés. Nous avons ensuite suivi la trace de l'ensemble de ces dossiers jusqu'au service des contraventions, afin de constater l'application de la mise à l'amende de ces personnes. D'autre part, le travail empirique a consisté en des entretiens avec des personnes sanctionnées, sélectionnées de manière aléatoire à partir des dossiers: 47 travailleurs ont été interviewés en Suisse ou dans leur pays d'origine (Colombie, Equateur et Portugal) et 20 employeurs.

L'étude des 396 dossiers d'employés clandestins sanctionnés par une interdiction d'entrée montre que ceux-ci travaillent principalement dans le secteur de l'économie domestique (44%) et de l'hôtellerie-restauration (17%), et



dans des emplois non qualifiés. La majorité des employés clandestins présents à Genève sont originaires d'Amérique latine (58%), ils sont pour plus de la moitié célibataires (66%) et il s'agit dans la majorité des cas de femmes (63%).

La plupart des employés clandestins (77%) ont été interpellés par la police, dans la majorité des cas lors d'un contrôle de routine (67%); 13% ont été interpellés par les douanes et seulement 5% par l'Office de la main-d'œuvre étrangère (OME), qui est l'organe chargé des contrôles et des sanctions auprès des employeurs. Un quart (26%) de ces personnes interpellées ont reçu une amende, qu'elles n'ont le plus souvent (65% des cas) pas payé. Dans 40% des 396 cas étudiés, l'employeur n'est pas dénoncé par son employé. Mais même lorsqu'il l'est et que son nom est transmis à l'OME, il échappe le plus souvent au contrôle: en effet seuls 32% des employeurs identifiés par leurs employés se sont vus infliger une amende. Parmi ceux-ci, 20% ne paient pas l'amende. Finalement, sur les 396 dossiers d'employés clandestins sanctionnés, seuls 15% des employeurs paient une amende. Notons qu'en moyenne, celle-ci est de 1735 francs pour l'employé, et de 2072 francs pour l'employeur. Ces montants relativement similaires sont surprenants, puisque les barèmes actuellement en vigueur sont plus élevés pour les employeurs.

Malgré des situations de départ foncièrement différentes qui rendent la comparaison difficile, l'étude relève par conséquent des inégalités de traitement de différents ordres:

- Entre employés et employeurs: en pratique, il existe plusieurs sources de contrôles pour les employés (la police, les garde-frontière, l'Office cantonal de la population, l'OME) et types de sanctions (amende, emprisonnement, expulsion et interdiction d'entrée), car ceux-ci cumulent de facto différentes in-

fractions (entrée, séjour et travail illégal). Le contrôle des employeurs s'effectue quant à lui par l'Office de la main-d'œuvre étrangère (qui compte 8 inspecteurs affectés à cette tâche) et parfois la police (qui intervient en fait rarement à ce niveau). Ils sont soumis essentiellement à une amende. Ainsi, les instances de contrôles pour les employeurs étant moins nombreuses et la sanction surtout pécuniaire, le risque paraît moindre pour eux. Relevons encore qu'aucune démarche n'est entreprise par les autorités pour récupérer les cotisations sociales et les impôts non versés par les employeurs. Enfin, concernant la répression, il faut souligner que la structure asymétrique de la relation entre employés et employeurs donne un avantage certain à la partie qui a le plus grand pouvoir de négociation et qui, de ce fait, peut mieux imposer ses conditions.

- Entre employeurs: des différences importantes existent en fonction des secteurs économiques. Les employeurs du secteur de l'économie domestique (qui représente le principal secteur d'activité) ne sont découverts que dans le cas d'une dénonciation de leur employé. Les secteurs de l'informatique, les banques et les assurances semblent échapper aux contrôles des autorités. Aucun employeur de ces secteurs n'a été identifié dans le cadre de notre étude alors que plusieurs témoignages (employeurs et autorités) permettent de supposer que ces secteurs sont aussi concernés par ce phénomène. Il est probable que les employés de ces branches, relativement privilégiés, disposent de papiers de séjour valables. Les grandes entreprises semblent aussi épargnées en raison de leur taille qui rend difficile, par rapport aux petites entreprises, des contrôles improvisés.
- Entre employés: les risques d'interpellation diffèrent entre les employés en fonction

de leur origine, leur apparence physique, le secteur économique dans lequel ils exercent. Le risque d'être interpellé, le type d'éloignement prononcé (carte de sortie ou accompagné de la police), la mise ou non à l'amende diffèrent également selon l'appréciation du fonctionnaire.

<sup>1</sup> Le rapport de la Cepp est disponible à l'adresse suivante: [www.geneve.ch/cepp](http://www.geneve.ch/cepp)

<sup>2</sup> L'actuel Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES)

#### Bibliographie

**Chimienti, Milena et Denise Efionayi-Mäder; avec la collaboration de Romaine Farquet** (2003). La répression du travail clandestin à Genève. Application des sanctions et conséquences pour les personnes concernées. Rapport de recherche 27. Neuchâtel: SFM

En conclusion, les résultats obtenus mettent en évidence que le séjour illégal est davantage visé par la politique actuelle de répression du travail sans autorisation. Ils incitent à s'interroger sur le risque que représente une mise en œuvre relativement tolérante de la politique de répression du travail clandestin sur le développement de relations de travail peu formalisées ou réglementées. Celles-ci profiteraient à priori à la partie qui bénéficie d'avantages structurels et juridiques par rapport à celle dont le droit du travail est empêché en raison de l'illégalité du séjour. Enfin la marge de manœuvre dont disposent les fonctionnaires, provoquée par l'absence de priorités dans la politique de répression du travail clandestin, nous amène aussi à penser qu'une clarification des enjeux politiques permettrait de diminuer les importantes inégalités de traitement observées.

Diese Studie über die Schwarzarbeit im Kanton Genf geht der Frage der Wirkungen staatlicher Polizeimassnahmen nach. Untersucht wurden sowohl die Anwendung der Sanktionen gegenüber Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern. Die aufgedeckten und sanktionierten SchwarzarbeiterInnen waren vorwiegend als Hausbedienstete oder in der Restauration und der Hotellerie tätig; sie wurden in den meisten Fällen durch Routinekontrollen entdeckt. Die Bestrafung der Akteure erscheint in der Studie als asymmetrisch: Arbeitgeber werden weniger angezeigt und wenn, dann im Vergleich zu ihren Angestellten oft mit minimalen Strafen sanktioniert. Ausserdem existieren seitens der Verwaltung viel mehr Kontrollorgane, welche die Arbeitnehmer kontrollieren, als dies für Unternehmer der Fall ist. Eine Asymmetrie der Möglichkeiten besteht auch innerhalb der Gruppe der SchwarzarbeiterInnen: Je nach Herkunft, Aussehen und dem Tätigkeitsfeld variieren die Risiken, gefasst zu werden, beträchtlich.

Philippe Wanner

## Participation des femmes au marché du travail

Dans le cadre de la 12<sup>e</sup> révision de l'Assurance vieillesse et survivants, l'Office fédéral des assurances sociales a mis sur pied un programme de recherche visant à répondre à un certain nombre de questions posées par les changements démographiques. Le FSM a été mandaté dans le cadre de ce programme et invité à analyser les facteurs intervenant sur l'activité professionnelle des femmes.

Une analyse des facteurs individuels ou collectifs pouvant intervenir sur la situation des femmes vis-à-vis du marché du travail a été menée à partir d'une revue de la littérature européenne portant sur le thème. La comparaison des caractéristiques nationales montre le rôle prépondérant des politiques publiques (contenu des politiques familiales, structures d'accueil pour l'enfant en bas âge, politiques fiscales, etc.), de la situation économique, des politiques d'entreprise (infrastructures pour la mère et l'enfant, congés en cas de maladie de l'enfant, accès au temps partiel, etc.), des structures familiales (répartition des rôles au sein du couple, présence ou non du conjoint, nombre d'enfants, etc.) et des caractéristiques individuelles (niveau de formation, état de santé, appartenance culturelle, etc.) sur la participation des femmes au marché du travail. La description des situations très diverses observées en Europe met en évidence les interventions ayant favorisé dans le passé l'activité professionnelle des femmes, en particulier des mères de famille. Il n'y a pas une manière de permettre aux femmes de concilier au mieux vie professionnelle et vie familiale, mais une multitude de conditions à remplir.

Le rôle de différents facteurs individuels et familiaux sur le comportement professionnel des femmes en Suisse a pour sa part été mesuré à partir d'une analyse d'enquêtes. Trois enquêtes nationales, présentant chacune de spécificités dans l'approche adoptée et dans les informations recueillies, ont été utilisées (enquête sur la population active, enquête suisse sur la famille, panel suisse des ménages). Les résultats obtenus ont montré que les facteurs intervenant sur l'activité professionnelle de la femme peuvent varier en fonction de sa position dans son parcours de vie. Quatre périodes peuvent être définies: (1) la période pré-parentale, marquée principalement par l'entrée dans la vie professionnelle; (2) la période consacrée à la fondation de la famille, qui se caractérise par une proportion relativement élevée de cessations d'activité ou de diminutions du taux d'emploi; (3) celle consacrée à l'éducation des enfants, qui observe un retour progressif sur le marché de l'emploi; (4) celle de la fin de la vie active, marquée par le passage à la retraite. Il est à noter que c'est au cours des deuxième et troisième périodes que les femmes présentent les plus grandes spécificités par rapport aux hommes en ce qui concerne leur activité professionnelle. A chaque période isolée interviennent par ailleurs des facteurs différents, dont le rôle a été mesuré dans l'étude à l'aide de modèles de régression logistique et de survie.

Les résultats des analyses statistiques mettent en évidence l'importance prépondérante des comportements familiaux sur l'activité professionnelle de la femme, et ce sont sur-

tout les étapes du cycle de vie marquées par la fondation de la famille et l'éducation des enfants qui montrent des caractéristiques intéressantes. Contrairement à la situation observée dans d'autres pays comme la France ou la Suède, la Suisse se situe encore aujourd'hui dans un contexte où l'activité de la femme est dictée principalement par le rythme de naissance des enfants et les tâches d'éducation. Le niveau de formation, le statut d'activité du conjoint ainsi que le lieu de résidence représentent cependant des facteurs pouvant intervenir sur le statut professionnel de la mère. Celui-ci dépend aussi étroitement de l'accès au temps partiel, qui représente un moyen évident de concilier activités familiale et professionnelle, mais qui est aussi une étape avant la cessation de l'activité. Quant aux femmes migrantes, elles présentent bien évidemment des caractéristiques professionnelles intéressantes, dépendant étroitement de leur origine.

Ces résultats ont conduit à une discussion sur l'impact possible de différents changements individuels ou collectifs sur la participation future de la femme au marché du travail. Quatre schémas d'évolution ont été définis, allant d'un recul de l'activité professionnelle à une participation élevée suite à une modification dans la conception des politiques familiales, en passant par un modèle de statu quo et un modèle d'autonomie accrue de la femme. La probabilité d'occurrence de chacun de ces modèles a été discutée en fonction des conditions nécessaires à leur mise en place. Les conséquences de ces modèles sur l'activité professionnelle ont également été estimées.

#### Bibliographie

**Wanner, Philippe, Alexis Gabadinho, Antonella Ferrari** (2003). La participation des femmes au marché du travail. Aspects de la sécurité sociale. Berne: OFAS

**Wanner, Philippe** (2003). «Facteurs intervenants sur l'activité professionnelle des hommes et des femmes», *La vie économique*, juillet 2003

Im Zentrum dieser vom Bundesamt für Sozialversicherungen finanzierten komparativen Studie stand die Eruierung jener Faktoren, die einen Einfluss auf die Situation der Frauen am Arbeitsplatz haben. Es zeigt sich dabei, dass die Politik der öffentlichen Dienste, die wirtschaftliche Lage, die Unternehmenspolitiken und deren Verhältnis zur Familienpolitik, die Familienstrukturen sowie die individuellen Eigenschaften der Frauen eine Rolle spielen. Vor allem die Zeit nach der Familiengründung und während der Kindererziehung hat einen gewichtigen Einfluss auf das Arbeitsverhalten der Frauen. Anders als in Schweden und in Frankreich wird in der Schweiz die berufliche Partizipation der Frauen immer noch stark von diesen beiden Faktoren beeinflusst. Abschliessend werden vier verschiedene zukünftige Entwicklungen in ihrer Auftretenswahrscheinlichkeit diskutiert.

Philippe Wanner

## Familles migrantes

Quitter son pays d'origine pour s'installer pour une durée plus ou moins longue à l'étranger répond aujourd'hui à des logiques et des circonstances très variées. La migration peut résulter de contraintes économiques, politiques, humanitaires ou familiales, mais aussi de choix de réalisation personnelle, comme dans le cas des migrations de personnes hautement qualifiées. Il n'y a donc pas «une» migration, mais une multitude de situations migratoires. La famille, qu'elle soit proche ou plus éloignée, intervient de manière déterminante. Les théories sociologiques modernes de la migration montrent ainsi que la prise de décision ne peut être comprise sans tenir compte des stratégies familiales de survie et/ou d'affirmation. Présentant l'évolution de la migration en Suisse au cours des dernières décennies, l'étude effectuée sur mandat de la Commission fédérale pour les questions familiales met en évidence l'émergence du rôle de la famille et de la femme dans le choix migratoire.

Les familles jouent désormais un rôle prépondérant dans les mouvements migratoires en direction de la Suisse. Cette observation ressort des statistiques, qui non seulement montrent une proportion croissante de migrations justifiées par un regroupement familial, mais mettent aussi en évidence l'accroissement de la proportion des femmes et des enfants dans les flux migratoires. Par conséquent, la famille nucléaire reste aujourd'hui en Suisse le schéma de base des ménages étrangers, alors que les ménages autochtones se caractérisent par une forte diminution des ménages familiaux au profit des ménages indivi-

duels ou composés d'un couple sans enfant. Ainsi, les données d'enquêtes suggèrent que moins de 42% des Suisses âgés de plus de 15 ans vivaient dans un ménage familial en 2000, contre 57% des étrangers. Il convient cependant de relever que de fortes disparités s'observent en fonction du pays d'origine puisque, si le ménage familial est une configuration majoritaire parmi les Européens du Sud ou les étrangers en provenance de Turquie ou des Balkans, elle est plus rare parmi les étrangers provenant d'un pays de l'Europe germanophone ou de la France.

Les données disponibles sur les conditions de vie des familles migrantes mettent par ailleurs en évidence la diversité des situations observées en fonction de l'origine: si les étrangers originaires d'Europe occidentale présentent un niveau de vie plutôt élevé en moyenne, ce n'est pas le cas des Européens du Sud ou des ressortissants de pays n'appartenant pas à l'Europe communautaire, qui peuvent rencontrer parfois des situations de précarité ou de pauvreté. La famille joue dans cette situation un rôle important: il est probable qu'au sein des familles migrantes, des stratégies sont mises en place pour répondre aux situations de précarité: la mobilisation des réseaux communautaires, en particulier lors de la recherche d'emploi et le travail d'appoint de la femme en cas de revenu insuffisant, sont deux stratégies fréquemment évoquées. Les stratégies disponibles pour les migrants vivant seuls en Suisse, tout comme pour les familles en situation irrégulière, sont en revanche plus aléatoires.

Dans ce contexte où la précarité des conditions de vie touche en premier lieu certains groupes d'étrangers, une question fondamentale est de savoir si ces difficultés se maintiennent dans le temps et conduisent à des situations de marginalisation de populations définies selon l'origine, ou si les différences entre Suisses et groupes étrangers tendent à disparaître progressivement, soit à l'échelle individuelle, soit d'une génération à l'autre. Cette question fait référence à l'intégration des populations étrangères, discutée dans notre étude à partir de données sur les comportements familiaux et les comportements de santé. Ces deux domaines mettent clairement en évidence le fait que la migration conduit progressivement les communautés étrangères à adopter les normes prévalant dans le pays d'accueil. Ce processus d'intégration se déroule de manière parfois lente puisqu'il peut s'étendre sur plusieurs générations. Dès lors, les familles se trouvent au centre de ce processus, car c'est le plus souvent en leur sein que s'organisent les stratégies d'intégration ou le maintien des comportements liés au pays d'origine ; la deuxième génération a une position charnière, dans la mesure où elle a été socialisée à la fois par les parents et à des degrés divers par la communauté d'immigrés d'une part, et par l'école et les groupes de pairs d'autre part.

En conclusion, si l'étude met en évidence des constats quantitatifs qui représentent autant de jalons pour des analyses plus spécifiques de la famille en migration, elle ne répond pas, faute de données, à des questions cruciales d'actualité: les conditions de vie des familles vivant en clandestinité, les migrantes vivant dans des ménages monoparentaux, et la répartition des rôles dans les familles classées selon l'origine font partie des sujets qui mériteraient rapidement des approfondissements.

#### Bibliographie

Wanner, Philippe et Rosita Fibbi (2002). «Familles et migrations, familles en migrations», in Commission fédérale pour les questions familiales (éd.), Familles et migrations. Berne: OFAS

Die Rolle der Familie und speziell der Frauen im Migrationsprozess soll durch diese von der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen finanzierten Studie beleuchtet werden. Diese Forschung belegt, dass in Haushalten von Migranten die Kernfamilie nach wie vor das dominierende Familienmodell darstellt, während bei den Einheimischen Einfamilienhaushalte oder Paare ohne Kinder an Wichtigkeit gewonnen haben. Die Familien spielen für die Aufrechterhaltung des Lebensstandards eine wichtige Rolle. Während für Einheimische und für westeuropäische Migranten die Studie ein durchschnittlich eher hohes Existenzniveau ausmacht, ist dies bei Angehörigen aus Südeuropa und aus Nicht-EU-Staaten nicht immer der Fall. In prekären und von Armut geprägten Lebenslagen spielt bei Migranten die Familie häufig die Rolle eines Auffangnetzes, das für den weiteren Integrationsprozess entscheidend sein kann.

# Migrationspolitik in Agglomerationen: Eine explorative Analyse der zentralen Problem- und Interventionsfelder in der Schweiz

## Vorgeschichte

Im Februar 2001 gründeten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden gemeinsam die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK). Sie ist eine Plattform zur Förderung der vertikalen Zusammenarbeit und zur Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Vertreten sind in diesem Gremium der Bundesrat, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Schweizerische Städteverband (SSV) sowie der Schweizerische Gemeindeverband (SGV).

Auch im Bereich der Ausländer- und Integrationspolitik liegen die sich stellenden Fragen oft gleichzeitig im Zuständigkeitsbereich von Bund, Kantonen und Gemeinden. Hier haben sich die Partner der TAK darauf geeinigt zu prüfen, wo möglicherweise Handlungsbedarf besteht und welche Massnahmen zu ergreifen sind. Die dazu erforderlichen Arbeiten wurden einer tripartiten Arbeitsgruppe unter der Leitung des Generalsekretärs der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) übertragen.

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) wurde beauftragt, eine Vorstudie zu erstellen, die als Grundlage für die weiteren Arbeiten dienen sollte. Diese Studie liegt nun vor und verdankt ihr Gelingen der Beteiligung vieler Gemeinden und Kantone.

Im Folgenden werden einige Resultate der Umfrage zusammengefasst dargestellt.

## Die schriftliche Umfrage bei den 30 grössten Gemeinden

Unter den 30 grössten Gemeinden der Schweiz wurde nun durch das SFM eine schriftliche Umfrage durchgeführt, die es erlaubte, die Schwerpunkte ihrer Anliegen zu ermitteln und Unterschiede festzuhalten. Jede Gemeinde war gebeten, anhand ihrer geplanten oder realisierten Projekte im Migrationsbereich die mögliche Bedeutung eines tripartiten Vorgehens zu beschreiben.

## Zu den Resultaten

Die meisten Gemeinden sehen in *Sprach- und Integrationskursen* für Erwachsene, oft gekoppelt mit Kleinkinderbetreuung während der Kurszeit, ein vorrangiges Bedürfnis, welches tripartit anzugehen wäre. Mit ebenso grosser Häufigkeit werden *Gewaltprävention* und öffentliche Sicherheit genannt. Diese Themen werden von verschiedenen Seiten erwähnt, nicht nur von Polizeiämtern und Sicherheitsbeauftragten. Es handelt sich auch nicht um ein ausschliessliches Grosstadtthema, sondern betrifft ebenfalls Agglomerationen und mittlere Gemeinden.

Eine Mehrheit der Stimmen schlägt die TAK für die Vergrösserung des Vorschulangebots und den *Ausbau der ausserfamiliären Betreuung* vor, auch wenn die beiden Anliegen nicht ganz identisch sind.

Ein recht grosser Bedarf wird hinsichtlich Ausbau und Differenzierung von Übersetzungsdiensten sowie von Mediations- und Konfliktvermittlungsdiensten geltend gemacht. Ähnliches gilt ebenfalls für die Gesundheitsprävention und die zahnmedizinische Prophylaxe.

Die Notwendigkeit einer *Stadtentwicklung* – eine ebenfalls in der Untersuchung angeschnittene Frage – ist sicher von der Grösse der Gemeinde abhängig. Um der räumlichen Segregation entgegenzuwirken, haben gleichwohl nicht nur die allergrössten unter den Kommunen den Bedarf nach finanziellen Anreizen für eine Erneuerung ihrer Bausubstanz angemeldet.

### Die Bedeutung eines tripartiten Vorgehens

Die mögliche Bedeutung eines tripartiten Vorgehens wird für die meisten Projekte darin gesehen, dass sie erst in einem solchen Rahmen überhaupt *sinnvoll* angegangen werden könn-

ten oder *wirkungsvoll* würden. Der Inhalt der hierunter erwähnten Projekte beschreibt ein weites Spektrum – angefangen von Vorschulprojekten, Gewaltprävention und Aktionen zur Hebung der öffentlichen Sicherheit; der Gewährung von mehr politischen Partizipationsmöglichkeiten; der Mediation im Bereich Schule–Eltern, Arzt–Patient und Konfliktmediation; der Aufwertung von Wohnungen und der Stadtentwicklung; der Gesundheitsprävention und -förderung, der beruflichen Ausbildung und den Integrationsveranstaltungen für Erwachsene; der Öffentlichkeitsarbeit, dem Schutz der Kinder von Sans-Papiers und der Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Die Bedeutung, die der tripartiten Beteiligung zugemessen wird, besteht vor allem darin, dass dieses Verfahren bei vielen Projekten den sinnvollen Realisierungsrahmen stiften soll. Dies ist dort der Fall, wo die Entstehung der Probleme nicht allein im Zentrum der Agglomeration ihren Ursprung hat, sondern ebenso in den Randgemeinden.





Ein Beispiel stellt hier die Gewaltentstehung dar, wenn es darum geht, die Peripherie in Präventionsprogramme und Jugendfreizeitangebote einzubeziehen. Sinnvoll wird ein zentrumsübergreifender Rahmen auch immer dort, wo typische Zentrumsleistungen auch einem aussergemeindlichen Publikum angeboten werden sollen – sei dies, weil eine Trennung nach Wohnort nicht möglich (z. B. im Freizeitbereich), oder nicht sinnvoll (wie bei Spitälern und gewissen Schultypen) ist. Ausserdem trägt der Einbezug der Klientel aus dem Peripheriegürtel einer Agglomeration dazu bei, das Angebot im Zentrum sowohl grösser und differenzierter zu gestalten als auch professioneller aufzubereiten.

Unter Umständen ist die Zentrumsgemeinde für gewisse Angebote sogar zu klein, und findet darum erst die nötige Grössenordnung im Agglomerationsrahmen. Oder es geht darum, für bestehende Angebote den Zugang zu verbessern, und zwar durch mehr und besser verteilte Informationen. Die Randgemeinden andererseits vermögen unter Umständen diese Leistungen nicht zu erbringen. Das gilt einerseits für Projekte, die andernorts längst selbstverständlich sind, wie beispielsweise die Integrationskurse und andererseits für solche, die nicht ohne den Aufbau einer grossen Infrastruktur möglich wären.

In allen oben genannten Situationen stellen immer *Synergieeffekte* und eine bessere Ressourcennutzung ein Argument für ein tripartites Vorgehen dar. Viele der angeführten Beispiele lassen sich ressourcensparend im übergemeindlichen Rahmen realisieren.

Die Bedeutung eines tripartiten Engagements kann auch in einer *Beschleunigung* und *Erleichterung* bei der Durchsetzung bestimmter Politiken liegen. Ein solcher möglicher Effekt wurde ebenfalls sehr häufig genannt. Man verspricht sich diese willkommene Wirkung vor allem dort, wo eigene Projekte schon auf dem

Wege der Realisierung sind, sie aber die Hürden von Legislative und Exekutive noch nicht genommen haben. Eine Form des gewünschten Engagements könnte sowohl die *Mitfinanzierung* durch Bund und Kantone sein als auch eine *gesetzgeberische Unterstützung* durch die beiden übergeordneten politischen Körperschaften der Gemeinden.

Schliesslich wird auch eine *tripartite Trägerschaft* vorgeschlagen, um einen gemeindeüberspannenden Rahmen bilden zu können, innerhalb dessen gemeinsame und rationale Lösungen gefunden werden sollen.

Die drei am häufigsten gewünschten Beteiligungsmuster – finanziell, gesetzgeberisch, Trägerschaft – zeigen, dass man sich von einem tripartiten Vorgehen in erster Linie eine Erhöhung der gemeinde- (und auch kantons-) internen Realisierungschancen der obengenannten Projekte sowie eine institutionelle Stärkung und eine Einbindung in einen grösseren Rahmen erhofft.

Zu den weiteren Typen von Engagement, die vorgeschlagen oder erwartet werden, zählen mitunter die Qualitätssicherung, das Setzen von Standards in der Integrationsarbeit und der Austausch unter Fachpersonen sowie deren überlokale Vernetzung.

## Empfehlungen

Die SFM-Studie mündet in die folgenden abschliessenden Feststellungen und Empfehlungen:

### 1. Feststellung:

Hat man früher die Integrationsleistung vor allem den MigrantInnen abverlangt, steht heute die Analyse der Beziehungen zwischen Migrationsbevölkerung und schweizerischen Institutionen im Vordergrund. Die Konzeptualisierung der Integrationsarbeit sollte demnach vermehrt diese Beziehungen berücksichtigen.

**Empfehlung:**

Die Planung von Massnahmen im Migrationsbereich muss von einer kontinuierlichen Integrationsarbeit ausgehen. Sie soll dabei Massnahmen kombinieren, die spezifisch auf bestimmte Migrationsgruppen eingehen, und sie muss die oft hohen Zugangsschwellen zu Diensten beseitigen.

**2. Feststellung:**

Viele Gemeinden sehen sich konzeptuell und finanziell überfordert, das Thema Integration anzugehen. Die meisten Problembereiche und Fragestellungen, die in unserer Umfrage formuliert wurden, haben einen regionalen Charakter und rufen nach Koordination. Ein tripartites Vorgehen wird als wirksam eingestuft. Es besteht das Bedürfnis nach einem kompetenten Ansprechpartner.

**Empfehlung:**

Spezialisierte nationale und regionale Stellen, die mit Informationsaufarbeitung und -verbreitung, sowie der Koordination von Akteuren betraut sind, müssen gefördert werden. Der Aufbau einer nationalen Servicestelle, die sich auch auf regionale Partner stützen kann, ist dabei eine Option.

**3. Feststellung:**

Thematisch wurden von den befragten Gemeinden verschiedene Schwerpunkte der Integrationsarbeit angesprochen, die nach konzeptueller Aufarbeitung, aber vor allem nach politischer Arbeit und gewichtigen Investitionen rufen, nämlich:

- Die ausserfamiliäre Kinderbetreuung mit dem Ziel im Kindesalter bereits mit der Integrationsarbeit zu beginnen und auch die Eltern in ihren Integrationsbestrebungen zu unterstützen.
- Die breite Förderung von Integrationsarbeit in Betrieben durch interkulturelle Mediation und Angeboten von Sprachkursen auf betrieblicher Basis.
- Die Förderung anspruchsvoller Kurse in der lokalen Sprache, die über die Minimalsprachkurse, die heute vor allem angeboten werden, hinaus gehen.

**Empfehlung:**

Es genügt nicht, die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen in Agglomerationen nur über punktuelle Integrationsprojekte anzugehen. Es braucht eine politische Initiative, welche Bildungs- und Siedlungsfragen auf tripartiter Ebene thematisiert.

Die Studie ist abrufbar unter:  
[www.migration-population.ch](http://www.migration-population.ch)

Sur mandat de la Conférence tripartite des agglomérations, le SFM a mené une étude qui servira de base pour de futurs travaux. Suite à une enquête auprès des 30 plus grandes communes de Suisse, il a été possible d'identifier les points forts des demandes de ces dernières et d'émettre des recommandations. Parmi elles se trouve la garantie d'un travail autour des migrations qui se ferait dans la continuité, se tournerait vers les différents groupes spécifiques concernés par la migration et éliminerait les seuils d'accès. De plus, la promotion de lieux de communication nationaux et régionaux doit être soutenue, ces lieux prendraient également en charge la coordination des différents acteurs. Par ailleurs, les communes doivent envisager des mesures ponctuelles ainsi que des initiatives politiques qui thématisceraient les questions de formation et de logement à un niveau tripartite.

Brigitta Gerber

## VÖLKERBALL – Ein Migrationsspiel für die Mittelstufe

Als weiteres Produkt der «Valorisierung II» des Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen» des Schweizerischen Nationalfonds (NFP 39) liegt jetzt ein Migrationsspiel vor. Nachdem zunächst verschiedene Foren für Praktikerinnen und Praktiker durchgeführt worden waren, sind diesmal Kinder vom 4. bis 6. Schuljahr angesprochen. Spielerisch sollen sie sich der Thematik «Migration» annähern und mit ihr auseinandersetzen können. Lustvoll lernen die Kinder, die gegenseitigen Vorurteile in der Klasse oder Gruppe abzubauen und Möglichkeiten zur Entdeckung der eigenen Lebenswelt zu entwickeln; ausserdem erhalten sie anhand der eigenen (Migrations-)Geschichte einen Einblick in die Welt des Forschens. Sie haben Gelegenheit, selbst Informationen zu beschaffen und nach Lösungen zu suchen, und werden in ihrem Selbstbewusstsein gestärkt. Entwickelt hat das Spiel die Kulturjournalistin Susanna Heimgartner. Sie wurde dabei inhaltlich von Gianni D'Amato und der Autorin dieser Zeilen begleitet.

Das Spiel besteht aus fünf ganztägigen Modulen: Woher kommen wir? Wie funktionieren wir? Wo sind unsere Grenzen? Wer sind wir? Und wohin wollen wir? Es eignet sich gut sowohl für Projektstage als auch für ganze Arbeitswochen. Die Kinder erzählen von ihrem Geburtsort und weiteren Lebensstationen. So dürfen sie im ersten Modul etwa auf einer Karte zeigen, woher sie und/oder ihre Eltern kommen. Die markierten Punkte von allen Schülerinnen und Schülern der Klasse verdeutlichen dann anschaulich, wie verschlungen die Wege von nur zwei Generationen sein können. Das zweite Modul zeigt den Kindern,



dass Zugehörigkeit zu einer Gruppe vom sozialen Kontext abhängt, und dass – je nachdem, welche Kriterien angewendet werden – jede und jeder zum Aussenseiter werden kann. Das Thema Sprachgrenzen als Hürde für die Integration wird in einem weiteren Modul thematisiert. Beim vierten Modul müssen die Kinder eine (imaginäre) Pizza backen. Dabei dürfen sie nur Zutaten verwenden, die es im Jahr 1291, dem Gründungsjahr der Eidgenossenschaft in der Schweiz bereits gab. Die Kinder erfahren, dass viele der heutzutage alltäglichen Lebensmittel erst später auf unseren Speisezetteln kamen und merken so, wie arm die Schweizer Kultur wäre, hätte sie sich nicht von ihrem Umfeld inspirieren lassen. Das letzte Modul schliesslich ist zukunftsgerichtet: Die Kinder müssen herausfinden, welche Ausbildung und welche Interessen Voraussetzung für die unterschiedlichsten Berufe sind. Sie realisieren dadurch, dass die Schule ein Ort ist, wo sich Lebenschancen eröffnen. Die hier aufgeführten Beispiele sind Einstiegsspiele, die mit weiteren Übungen passend zu Tagesthemen ergänzt und kombiniert werden können.

Migration gehört zu den prägenden Elementen unserer Gesellschaft. Forschende des NFP39 möchten Primarschülerinnen und Primarschülern mit einem Spiel zeigen, wie Einwanderung seit jeher unser aller Alltag beeinflusst hat.

Das Spiel VÖLKERBALL ist auf Deutsch in einer Schachtel mit Spielanleitungen, Kopiervorlagen, Auswertungsbogen, Anregungen zu weiterführenden Aufgaben und Spielstandanzeige erhältlich. Es kann zum Preis von CHF 58.– bei folgenden Stellen bezogen werden:

schulverlag blmv AG  
Guterstrasse 13  
3008 Bern  
Tel. 031 380 52 52  
info@schulverlag.ch  
www.schulverlag.ch

oder

Schweizerisches Forum  
für Migrations- und  
Bevölkerungsstudien  
an der Universität  
Neuenburg  
Rue St-Honoré 2  
2000 Neuchâtel  
www.migration-population.ch

**Le jeu sur les migrations est l'un des projets de valorisation du programme du Fonds national pour la recherche « Migrations et relations interculturelles ». Il est destiné aux enfants des classes primaires de quatrième à sixième année. Les enfants peuvent se familiariser de manière ludique avec le thème de la migration. Le jeu est composé de cinq modules et est idéalement construit pour des journées ou des semaines thématiques. Les enfants peuvent entre autres y parler de leur lieu d'origine et d'autres étapes de leur vie. Ils peuvent également jouer autour de la question du sens de l'appartenance, de la langue et du choix d'un métier. Les recherches du PNR 39 montrent au travers de ce jeu de quelle manière la migration imprègne depuis toujours la vie quotidienne.**

Igor Rothenbühler

## L'intervention et l'analyse des pratiques professionnelles dans le domaine de la migration

Comme le rapport annuel 2001 le précise (voir Forum no 1), le SFM développe un nombre important d'activités dépassant le cadre strict de la recherche telles qu'évaluations, consultations, interventions en formation, supervisions ou encore actions de valorisation de la recherche, à l'image du travail effectué par Brigitta Gerber et Gianni D'Amato à partir des résultats du PNR 39. Ceci témoigne d'une présence du SFM dans la cité, là où l'intervention en lien avec la migration trouve son fondement. A l'image des champs de la recherche qui font désormais l'objet d'une organisation et d'une définition stratégique, ces domaines que nous réunissons sous l'appellation «intervention» nécessitent une structuration, conçue dans un double intérêt: celui des mandants et celui du SFM lui-même. Pour les premiers, une visibilité plus claire des types d'interventions effectuées par le SFM et des fondements scientifiques sur lesquels elles reposent permettent d'y faire appel de manière ciblée et en connaissance de cause. Pour le second, l'organisation des ressources nécessaires à l'intervention s'en voit facilitée.

Le travail avec les migrants n'est plus le fait de quelques institutions spécialisées, comme cela était le cas il y a dix ans encore, mais concerne l'ensemble des institutions et associations œuvrant dans la société, du moins dans les champs de la santé, du social et de la formation. Les pratiques professionnelles dans le domaine de la migration ne font pas, à l'heure actuelle, l'objet d'un champ de connaissance unifié en sciences humaines et so-

ciales. Le projet de les étudier dans le cadre du SFM poursuit un double objectif: a) systématiser et coordonner l'étude des pratiques et de l'action dans le domaine de la migration, et développer des procédés de recherche adaptés, b) mettre à disposition des acteurs du terrain (responsables politiques, administrations, professionnels, associations), les connaissances et les savoirs découlant de recherches approfondies sur les thèmes de la migration.

En vue de ces objectifs, le SFM réalise et accompagne différents types d'intervention dans le cadre de la migration, principalement en lien avec les trois champs suivants: l'asile, l'intégration et les relations interculturelles incluant le racisme et les discriminations. L'expérience, la connaissance et le degré d'expertise acquis par le SFM seraient ainsi coordonnés en vue de l'accompagnement de multiples intervenants faisant face à des défis et des difficultés en lien avec la migration. L'accompagnement proposé s'envisage sous les formes suivantes:

- Formations, cours, interventions en formation
- Supervision et analyse de pratiques
- Accompagnement et évaluations de projets
- Développement de procédés et de dispositifs d'intervention
- Recherches-action
- Valorisation des résultats de la recherche.

L'exigence d'une qualité scientifique est de mise pour l'ensemble de ces interventions. Pour la garantir, le SFM prévoit le dévelop-

pement de projets de recherche sur l'interaction et la communication au sein des pratiques et notamment des pratiques professionnelles dans le domaine de la migration. Ces projets permettraient d'étudier, dans une perspective transdisciplinaire, les pratiques professionnelles et de formation à l'aide de dispositifs de recherche adaptés à la complexité et à la diversité des situations rencontrées. Ils viseraient ensuite à améliorer la connaissance des pratiques et des besoins en matière de migration. A titre d'exemple, une recherche sur les pratiques de l'interprétariat et de la médiation culturelle dans les réseaux de prise en charge psychosociale serait centrée sur les interactions entre praticiens, interprètes ou médiateurs et usagers dans le but de saisir les modalités de l'action, de son vécu et de son interprétation. Une telle recherche mettrait en lumière les processus à

l'œuvre dans la pratique et permettrait d'améliorer d'éventuelles interventions ultérieures auprès des acteurs impliqués. Les recherches pourront être menées en collaboration avec d'autres instituts sollicités en fonction des domaines. Par cette activité, l'intervention reste toujours liée à une forte exigence de rigueur scientifique et repose sur une connaissance des évolutions complexes du terrain. Ce développement de dispositifs et de procédés auquel le SFM s'attache est systématiquement conçu en partenariat avec des acteurs et institutions présents sur le terrain.

**Contact**

Igor Rothenbühler, anthropologue, chercheur dans le domaine des pratiques professionnelles, de l'action et de la communication inter-culturelle, intervenant.

Tél.: +41(0) 32 718 39 42/20

Fax: +41(0) 32 718 39 21

igor.rothenbuhler@unine.ch

www.migration-population.ch

Das SFM bietet als Novum einen Interventionsdienst an, der den Auftragsrahmen des Forschungsinstituts mit Evaluationen und Umsetzungsarbeiten, mit Weiterbildungsangeboten und Supervisionen um eine zusätzliche, sich an der Praxis messende Dimension erweitert. Kernaufgabe dieses Dienstes ist die Erforschung der in den angewandten Bereichen gewonnenen Erkenntnisse. Mit diesem Interventionsdienst möchte das SFM einerseits eine in den Sozialwissenschaften vorhandene Lücke schrittweise schliessen. Aus diesem Grund werden gemeinsam mit Praktikern Forschungsmethoden entwickelt, die auf die Bedürfnisse der Praxis abgestimmt sind. Andererseits möchte der Interventionsdienst des SFM ein Wissen in Migrationsfragen vermitteln.

Joëlle Moret

## Rapport annuel 2002

### 1. Rétrospective

L'année 2002 du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population a été marquée par plusieurs moments importants: moments de rencontres et de discussions autour de thèmes concernant directement l'avenir de notre institut, mais également temps forts qui ont jalonné le travail de recherche dans son ensemble. Petit retour en arrière.

La nouvelle direction du Forum a pris ses fonctions au début de l'année. Cette direction, composée de cinq membres, a été mise en place dans le but d'obtenir une visibilité plus claire, principalement dans la division des tâches et des domaines. Le directeur de l'institut reste Sandro Cattacin. Il est soutenu dans ses tâches de direction par la directrice adjointe, Denise Efionayi-Mäder, qui est également responsable du domaine de recherche «asile et nouvelles formes de migration». Gianni D'Amato est quant à lui responsable des recherches touchant aux thèmes de la citoyenneté et du pluralisme. Philippe Wanner est responsable des recherches démographiques, tandis que Rosita Fibbi l'est pour ce qui est des recherches liées à l'intégration et aux discriminations. Cette structuration thématique s'opère dans les faits de manière relativement souple, les personnes citées étant responsables de recherches variant du point de vue tant thématique que méthodologique. Cette nouvelle direction s'est réunie en moyenne une fois par mois pendant l'année 2002.

Le travail des chercheurs et chercheuses de l'institut a cette année été marqué par un en-

gagement exceptionnel dans des projets liés au Fonds national suisse pour la recherche scientifique. Trois programmes nationaux de recherche dont les thèmes concernent nos recherches ont en effet été lancés en 2002.

Le PNR 51 «Intégration et exclusion» a suscité de nombreuses idées de projets. Au final, un projet de recherche sur la médiation et l'interprétariat dans la pratique a obtenu le soutien du Fonds national.

Dans le cadre du PNR 52 «L'enfance, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation», deux projets ont été soumis et acceptés. Le premier traite des trajectoires familiales sous un angle démographique, alors que le second vise à étudier les relations intergénérationnelles dans la migration et le passage dans la vie adulte des jeunes immigrés de deuxième génération.

Le PNR 40+ est quant à lui intitulé «Extrémisme de droite – causes et contre-mesures». Deux des esquisses soumises dans ce cadre ont été acceptées. Le premier projet relève du domaine historique puisqu'il porte sur le développement de l'extrémisme de droite en Suisse après la Deuxième Guerre mondiale. Le second a pour objectif de créer un instrument de monitoring des attitudes extrémistes en Suisse.

Les résultats de ces recherches n'apparaîtront que dans le courant des années à venir. Cet engagement important dans des programmes de recherche nationaux nous permet cependant d'envisager l'«après PNR 39» («Migrations et

relations interculturelles») avec optimisme en ce qui concerne la continuité de la recherche soutenue par le Fonds national.

D'un autre côté, la recherche effectuée au SFM a pris une dimension européenne. Plusieurs chercheurs sont en effet impliqués dans l'élaboration ou la réalisation de recherches internationales. La collaboration avec des institutions telles que l'Union Européenne et l'European Science Foundation est fructueuse, et tout laisse à penser qu'elle devrait aller en s'élargissant.

Le Forum a également entamé un travail de réflexion autour de son engagement dans l'espace public. Il ne fait aucun doute que les publications et les interventions des collaborateurs et collaboratrices du Forum sont devenues des repères dans le débat sur la migration et sur d'autres thèmes, et que le besoin de diffuser ce savoir au-delà du cercle étroit des spécialistes est clairement ressenti. Cet état de fait a suscité de nombreuses discussions et il s'est avéré qu'une rationalisation de la communication (externe, mais également interne) s'imposait. Un groupe de travail interne a donc été créé dans le but de mettre en place un concept pour la communication de l'institut.

Une autre date importante de l'année 2002 a été la rencontre entre le SFM et la Commission fédérale des étrangers le 25 juin. Nous avons en effet accueilli dans nos locaux Mme Simone Prodoillet, M. Francis Matthey et M. Mario Gattiker et avons ainsi eu l'occasion de leur présenter notre institut et différentes recherches en cours.

Le 30 septembre a eu lieu la Retraite du Forum à Montézlillon. La quasi-totalité des collaborateurs et collaboratrices, ainsi que M. Weber (Président du Conseil de fondation) et M. Wicker (Président du Conseil scientifi-

que), étaient présents. Deux thèmes principaux ont été abordés lors de cette journée de discussion et de réflexion. Le premier concerne le rôle que devrait jouer notre institut dans le secteur de la formation. Devrait-il par exemple s'engager plus avant dans la mise en place d'une formation post-graduée dans le domaine des migrations? Les débats ont été intenses et vont se poursuivre dans l'avenir. Le deuxième thème majeur abordé lors de cette retraite concerne le développement d'activités plus proches d'un type de «recherche-intervention» au Forum. Pour Igor Rothenbühler, auteur du concept, un tel développement permettrait l'utilisation des savoirs construits dans le domaine de la recherche par les acteurs de l'intervention. Là également, le sujet a suscité un débat fourni, les avis des personnes présentes étant partagés. Il a toutefois été décidé de tester ce développement en 2003.

## 2. Evolution et orientation stratégique

Les activités du Forum ont été cohérentes avec l'orientation stratégique choisie en 2001, soit une définition des domaines de recherche qui part d'un *point de vue thématique*. Pour rappel, les thèmes principaux qui sont au cœur des préoccupations scientifiques du SFM sont:

- La politique, l'économie politique et la sociologie de l'asile
- La politique et la sociologie de l'intégration (travail, formation, santé, social)
- La gestion des flux migratoires (politique d'admission, sans-papiers, trafficking, etc.)
- L'analyse du racisme et des discriminations
- L'analyse des changements démographiques

Les recherches effectuées pendant l'année par les chercheurs et chercheuses de l'institut s'inscrivent ainsi dans ces domaines thématiques.



Un renforcement sensible a cependant eu lieu dans le domaine de l'étude du racisme et des discriminations envers les étrangers, l'offre en matière d'aide pour les victimes de racisme existante en Suisse ayant notamment été analysée. Des thèmes tels que les discriminations dont sont victimes les travailleurs étrangers dans l'accès à l'emploi ou sur leur lieu de travail sont actuellement abordés dans d'autres recherches. Enfin, une étude sur la situation des personnes au bénéfice d'un permis F (admission provisoire) a également débuté en 2002.

Le thème des sans-papiers a également pris de l'importance cette année. Deux études ont été initiées dans ce domaine, l'une concernant la répression du travail clandestin dans le canton de Genève, la seconde analysant les dispositions et les droits sociaux des personnes sans autorisation de séjour.

Plusieurs mandats effectués durant l'année vont dans la direction d'un renforcement de l'intervention, c'est-à-dire du développement d'instruments pour la pratique. La recherche comparative sur les politiques de médiation de trois centres de quartier zurichois en est un exemple.

Malgré l'importance de l'orientation plus pratique des recherches, l'institut n'a pas perdu de vue l'analyse de type plus fondamental, une grande partie de ses recherches étant par ailleurs axée sur cette double perspective.

### 3. Recherches et interventions

Ce chapitre dresse un bref état des lieux de chaque domaine thématique et mentionne de manière succincte les recherches principales qui s'y insèrent, qu'il s'agisse de recherches terminées en 2002, poursuivies cette année-là ou débutées en cours d'année.

### Démographie

Les activités liées à la démographie au cours de l'année écoulée ont porté sur différents axes, dont les principaux sont:

- L'analyse des flux migratoires, que ce soit dans le cadre de la rédaction d'un chapitre de l'ouvrage «Familles migrantes» publié par la Commission fédérale pour les questions familiales, dans le contexte d'une étude de faisabilité portant sur le devenir des populations étrangères arrivées en Suisse au titre de l'asile, ou encore dans le cadre de l'analyse des caractéristiques de l'intégration des populations étrangères à partir des données du Panel suisse des ménages.
- L'élaboration de deux rapports effectués dans le cadre du programme de recherche sur l'évolution à long terme de la prévoyance vieillesse, portant sur l'activité professionnelle des femmes et le calendrier du départ à la retraite des hommes.
- La participation à des recherches internationales, dont l'une portait en particulier sur la description des données permettant d'appréhender l'intégration des populations migrantes (projet COMPSTAT).

Outre ces études, différentes expertises et travaux ont été effectués pour les partenaires traditionnels que sont l'Office fédéral de la statistique, la fondation Avenir Suisse ou le Panel suisse des ménages. Deux projets importants ont par ailleurs débuté dans les derniers mois de 2002, avec l'analyse des données du Recensement 2000 portant sur les populations étrangères et la préparation d'une analyse biographique des événements familiaux à l'aide des données d'état civil.

## Politique et sociologie de l'intégration

De nombreuses recherches du SFM ont concerné le thème de l'intégration en 2002. En collaboration avec l'Université de Berne, une analyse des transformations en cours dans les classes d'intégration a été effectuée et terminée. L'analyse comparative concernant la relation entre la religion et l'Etat dans différents cantons suisses, débutée par Hans Mahnig, a quant à elle été poursuivie et devrait se conclure en 2003. Plusieurs autres recherches ont commencé en 2002 et sont actuellement encore en cours. Les principales sont:

- Une analyse des mesures d'intégration financées par la Commission fédérale des étrangers au niveau suisse.
- Une recherche-action sur les mesures permettant de favoriser l'intégration des travailleurs migrants dans leurs lieux de travail.
- Une évaluation du service «Migration et santé» de la Croix-Rouge suisse, terminée en 2002 et suivie de la publication d'une brochure.
- Une étude de faisabilité concernant un monitoring épidémiologique de quelques communautés migrantes, demandée par l'OFSP et actuellement en cours.

## Racisme et discriminations

La publication du rapport de Martina Kamm et Sandro Cattacin sur l'offre suisse en matière d'aide aux victimes de discriminations a marqué le début de l'année 2002. Le rapport de Gianni D'Amato et Brigitta Gerber sur les possibilités existantes pour aider les personnes faisant partie de groupes d'extrême droite montre également que ce thème prend de l'importance au sein de l'institut.

La recherche concernant les discriminations à l'embauche dont pourraient être victimes les étrangers de deuxième génération, intitulée «Le passeport ou le diplôme?», mandatée par la Commission fédérale contre le racisme et débutée en 2001, s'est poursuivie cette année et les résultats devraient être rendus publics dans le courant de l'année 2003.

## Politique et sociologie de l'asile et des nouvelles formes de migration

Plusieurs grands projets concernent ces thèmes:

- Une étude sur les conséquences de la répression du travail clandestin pour les travailleurs et pour les employeurs dans le canton de Genève, mandatée par le Canton de Genève, a été terminée en fin d'année.
- Une analyse de la situation des personnes au bénéfice d'une admission provisoire (permis F), «Aufgenommen, aber ausgeschlossen?», est actuellement en cours.
- Une étude mandatée par l'Office fédéral des réfugiés concernant les phénomènes liés au «human smuggling» et aux migrations irrégulières a débuté.
- L'étude «Leben ohne Bewilligung und sozialen Schutz in der Schweiz» a été mandatée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS): elle analyse les conditions de vie des personnes sans autorisation de séjour en Suisse, principalement du point de vue des droits sociaux.
- Finalement, une recherche mandatée par l'Organisation internationale des migrations est en cours, qui vise à établir un état des lieux des mesures existant dans les différents pays d'Europe et au Canada pour prévenir les migrations irrégulières.

## La gestion des flux migratoires

Parmi les projets marquants de l'année 2002, il est encore utile de mentionner le mandat de la Commission fédérale des étrangers pour une étude de faisabilité concernant un rapport sur les migrations. Il s'agit de développer des scénarios possibles pour l'établissement d'un tel rapport en tenant compte de ce qui se fait dans d'autres pays européens et des conditions dans lequel un tel rapport pourrait prendre place en Suisse.

## 4. Cours et formation continue

Parmi les activités d'enseignement régulières, plusieurs cours universitaires consacrés à la sociologie des migrations et à la politique sociale (Neuchâtel, Zurich, Genève et IDHEAP à Lausanne) ont été assurés par Sandro Cattacin, professeur associé, de même que par Rosita Fibbi, privat-docente à l'Université de Lausanne. Janine Dahinden a enseigné dans le cadre d'un diplôme sur la communication interculturelle à l'Université de Lucerne pour la deuxième année consécutive. Philippe Wanner est chargé de cours en démographie à l'Université de Genève depuis octobre 2002.

En octobre, plusieurs chercheurs du Forum ont participé à un module thématique de formation dans le cadre du Certificat de formation continue «Population et sociétés» du Laboratoire de démographie et d'études familiales de l'Université de Genève. Le thème du module était «Une planète de nomades».

De nombreuses autres activités de formation ont eu lieu sur une base ponctuelle, le plus souvent sur sollicitation de la part des organisateurs.

## 5. Conférences, présentations et rencontres scientifiques

Le Forum organise régulièrement des rencontres scientifiques ouvertes au public. En 2002, six rencontres ont été programmées, dont la moitié a permis la présentation de travaux de recherche effectués au SFM, tandis que les autres ont consisté en l'intervention de chercheurs invités.

Les chercheurs du SFM sont d'autre part intervenus dans de nombreuses conférences au niveau national et international. Les principaux temps forts dans ce domaine sont les suivants:

Au mois de mars 2002 a eu lieu le séminaire européen «Être migrant(e) en Europe», organisé conjointement par le SFM et le Conseil de l'Europe à Neuchâtel. Sandro Cattacin, Bülent Kaya, Rosita Fibbi et Gianni D'Amato ont participé à ce colloque en tant qu'organisateur, modérateurs, ou conférenciers. Ce séminaire a été effectué dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe intitulé «Apprendre et enseigner l'histoire de l'Europe au 20e siècle»: il a regroupé de nombreux participants suisses et européens et a permis des échanges fournis dans le cadre des conférences, ateliers et tables rondes qui le composaient. Il a finalement donné lieu à la publication d'un livre de Bülent Kaya: «Une Europe en évolution – les flux migratoires au 20e siècle».

La septième conférence internationale Metropolis a eu lieu entre le 9 et le 13 septembre 2002 à Oslo, en Norvège. Son thème général, «Togetherness in Difference», résume bien les enjeux actuels des politiques et de la recherche dans le domaine des migrations. Sandro Cattacin et Rosita Fibbi ont représenté le SFM à cette conférence en participant notamment aux ateliers suivants: «The second generation in Europe. Different models of integration?»,

«Research and public policy issues specific to the French-speaking world(s)» et «The Berne Initiative: a framework for global inter-state cooperation on migration management».

Du 9 au 13 septembre a eu lieu la Conférence interministérielle sur le vieillissement démographique à Berlin. Philippe Wanner a fait partie de la délégation suisse, en tant que représentant des milieux de la recherche.

La collaboration avec l'Université de Neuchâtel a aussi permis l'organisation d'un colloque interdisciplinaire sur la migration des travailleurs qualifiés et hautement qualifiés. Ce colloque, mis sur pied par le SFM et l'Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel avec le soutien de la Commission nationale suisse pour l'UNESCO, a eu lieu les 7 et 8 novembre 2002 à Neuchâtel. Il a permis de confronter sociologues, démographes, économistes et anthropologues autour de trois axes de réflexion principaux: les migrations des travailleurs qualifiés en tant que facteur de développement dans les pays d'origine et d'accueil; les réseaux transnationaux de migrants qualifiés et hautement qualifiés; les politiques migratoires des pays de départ et d'accueil face aux migrants qualifiés. Sandro Cattacin et Rosita Fibbi ont représenté le Forum lors de ce colloque.

Les collaborateurs et collaboratrices du Forum sont de plus intervenus plus d'une cinquantaine de fois dans des contextes très variés (conférences, colloques, etc.).

## 6. Echos dans les médias

Les recherches menées par les collaboratrices et collaborateurs du SFM ont obtenu un écho important dans les médias en 2002. Quatre recherches, dont la publication a été accompagnée d'une conférence de presse, sont à mentionner en particulier: «Premiers résultats du recensement», «Travailleurs de

l'ombre?», «Aide aux victimes de discrimination raciale: analyse de l'offre en Suisse» et «Familles et migrations».

Le Forum et ses chercheurs sont de plus intervenus régulièrement dans les médias de manière ponctuelle et ont été mentionnés à de nombreuses reprises.

L'initiative populaire de l'UDC «contre les abus dans le droit d'asile» sur laquelle le peuple suisse s'est prononcé le 24 novembre a également été l'occasion pour plusieurs collaborateurs/trices du SFM de s'exprimer publiquement. Un document d'information à l'attention de la presse a également été préparé dans ce cadre, plus dans le but de fournir des informations factuelles utiles au débat en cours que d'afficher une prise de position officielle. Il a été publié sous la forme d'un communiqué de presse le 18 octobre.

## 7. Centre de documentation

Le centre de documentation a été créé en 1995 et a pour but de fournir des informations détaillées sur tous les aspects des migrations et des relations ethniques en Suisse. Il est ouvert au public, sur rendez-vous.

L'extension du nombre de titres s'est poursuivie et le centre de documentation est actuellement en possession de plus de 9000 titres (dont une moitié d'articles de revue et environ 3500 livres).

Au cours de l'année, 2055 nouveaux documents ont été acquis, catalogués et placés sur les rayons à la disposition des utilisateur(trice)s.

La politique d'acquisition n'a pas changé: le centre de documentation acquiert les œuvres de référence dans le domaine des migrations en général. L'acquisition se veut systématique pour toutes les publications scientifiques dans ce domaine en Suisse, de même que pour les

livres ayant pour thème les politiques d'immigration, d'asile et d'intégration dans les pays suivants: Allemagne, Autriche, France, Grande-Bretagne, Italie et Pays-Bas (exception faite des livres publiés en hollandais).

Une nouveauté du centre est l'accès désormais possible aux archives de la NZZ, qui contiennent tous les articles publiés de 1993 à aujourd'hui.

## 8. Coopération institutionnelle

La collaboration entamée par le SFM avec le SIDOS (Service suisse d'information et d'archivage de données pour les sciences sociales), le Panel suisse des ménages et l'Université de Neuchâtel s'est poursuivie en 2002 et a permis de nombreuses occasions d'échanges productifs.

Avec le SIDOS, des échanges d'expériences au niveau méthodologique ont donné de bons résultats et une formation en méthodologie dans le domaine des sciences sociales a notamment été initiée. De plus, le Forum est l'un des partenaires principaux du SIDOS dans le cadre du soutien de leur banque de données.

Le partage de compétences qui s'est mis en place avec le Panel suisse des ménages a été l'occasion de grandes satisfactions. Deux collaborateurs partagent notamment leur temps de travail entre le PSM et notre institut. Le Forum a également apporté son expertise dans l'analyse des données récoltées par le PSM pour ce qui est du domaine des migrations.

Le SFM et l'Institut de Sociologie de l'Université de Neuchâtel ont pour leur part collaboré à la mise sur pied du colloque sur le thème de la migration des travailleurs qualifiés (voir ci-dessus). Ce colloque, intitulé «La mobilité internationale des compétences: fuite ou circulation?», a recueilli un franc succès.

## 9. Situation financière

Pour la deuxième année consécutive, l'année se solde par un bénéfice comptable. Il se monte pour 2002 à environ 30 000 francs. Ce résultat traduit un équilibre budgétaire qui s'explique par l'augmentation des revenus liés aux mandats et par l'augmentation parallèle des charges salariales, liées notamment à l'engagement de nouveaux collaborateurs. Contrairement à l'année 2001, il n'y a pas eu de grande externalisation de certaines tâches liées à des mandats. La grande majorité des travaux de recherche a donc été directement assumée par les collaborateurs et collaboratrices du Forum.

L'année 2002 n'a été marquée par aucune dépense extraordinaire, ce qui ne sera pas le cas de l'année à venir, le déménagement de mars 2003 occasionnant notamment des coûts relativement importants.

Le rapport annuel détaillé, contenant notamment la liste des publications, interventions dans les médias, formations et conférences des collaborateurs et collaboratrices du Forum, ainsi que de toutes les recherches en cours ou terminées en 2002, est disponible sur notre site internet ([www.migration-population.ch](http://www.migration-population.ch)).

Joëlle Moret

## Neuvième conférence internationale Metropolis, Genève 2004

Multiculturelle et internationale, lieu de négociation et de débat autour des thèmes politiques et sociaux les plus importants de notre temps, Genève se devait d'accueillir un jour la conférence annuelle Metropolis. Cet événement est enfin à l'ordre du jour puisque la Suisse a été invitée à organiser la neuvième édition de cette conférence internationale.

Prévue du 27 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2004 à l'Université de Genève (Uni-Mail), elle sera organisée conjointement par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population et l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), en collaboration avec de nombreux partenaires locaux, mais également internationaux puisque se présente là une occasion unique de permettre la rencontre entre le projet Metropolis et un certain nombre d'organisations internationales basées à Genève.

Le projet Metropolis, né en 1995, a pour ambition de permettre l'échange entre décideurs politiques, chercheurs et organisations non gouvernementales autour des thèmes directement liés aux migrations. La mise en réseau de ces différents acteurs, de leurs perspectives, de leurs expériences, des résultats de leurs recherches, est le moyen de réfléchir ensemble sur la meilleure manière d'améliorer les politiques publiques dans le domaine des migrations. Est également concernée la gestion de la diversité qui est le corollaire des phénomènes migratoires dans nos sociétés actuelles, et plus particulièrement dans nos villes.

Chaque année, la conférence internationale Metropolis est l'occasion pour ces différents acteurs de se rencontrer et de débattre autour d'un thème central. Le titre prévu pour la neuvième édition est «Coopération et gestion des migrations: réponses internationales, nationales et locales». Le thème des migrations internationales est en effet au cœur des discussions de nombreux pays et organisations multilatérales et les questions qui se posent touchent non seulement à la gestion des phénomènes complexes associés aux migrations, mais également à la gestion des flux eux-mêmes. La coopération dans la gestion des migrations est sans doute un moyen permettant la création d'avantages mutuels tant pour les pays d'origine que pour les pays de destination. Les pays d'émigration sont en effet préoccupés par la perte de leurs travailleurs qualifiés, mais trouvent leur intérêt dans le départ de ceux qui ont moins de qualifications et qui envoient régulièrement de l'argent au pays. Les pays d'immigration accueillent quant à eux volontiers le capital humain que représentent les migrants, qualifiés et non qualifiés, mais restent préoccupés par le maintien de la souveraineté sur leurs frontières, tant pour des raisons de sécurité (notamment dans le contexte de l'«après-11 septembre») que dans le but de maintenir les flux migratoires à un niveau acceptable pour leur société et leur marché du travail.

Récemment, on a vu non seulement le projet Metropolis, mais également les Nations Unies, l'Organisation Internationale pour les Migrations, le Haut Commissariat pour les réfugés,

giés, l'Organisation internationale du Travail, la «Berne Initiative», la «Society for International Development» et d'autres encore se pencher sur la manière dont la coopération internationale pourrait aider les pays concernés à faire de ces phénomènes un avantage. La conférence de Genève sera l'occasion pour les différents acteurs impliqués de décrire l'état actuel des discussions ainsi que les défis qui attendent la communauté internationale.

Les gouvernements nationaux sont quant à eux confrontés aux mêmes débats concernant la gestion des flux migratoires et la pluralité qui en découle, caractérisant nos sociétés. Les discussions porteront dès lors également sur le rôle central du dialogue entre les différents niveaux des gouvernements, les organisations internationales et la société civile pour dépasser les peurs et les barrières que l'on voit souvent naître dans les sociétés multiculturelles d'aujourd'hui et qui se mettent en travers d'une gestion satisfaisante des migrations.

La Suisse, de par son contexte historique et politique, paraît être un lieu privilégié pour une discussion sur la nécessité du dialogue. Dans notre pays en effet, chaque décision prise est le résultat de longues négociations marquées par un clivage entre fermeture et ouverture à l'égard du différent, et cela à tous les niveaux qui composent sa structure fédéraliste. La création d'un consensus par le biais du dialogue, la communication comme clé de résolution des défis qui se posent à nos sociétés pluralistes, la mise en place d'espaces publics démocratiques, telles sont, au moins en partie, les ambitions de notre pays, ambitions qui rejoignent clairement celles du projet Metropolis.

Les sessions plénières et les ateliers de la conférence de Genève couvriront une palette de thématiques allant de la gestion des flux à la gestion de leurs effets, des politiques d'admission aux politiques d'intégration, des avantages économiques et sociaux pour les nations d'accueil aux possibilités de développement des régions plus pauvres du globe. Les discussions incluront les préoccupations concernant la sécurité globale, les impacts économiques au niveau national et les mesures d'intégration au niveau local. Elles s'intéresseront notamment aux actions permettant d'améliorer la compréhension interculturelle et la coopération et aux défis majeurs qu'elles devront affronter.

Genève, en tant que ville d'immigration (environ 40% de sa population est étrangère et près de 180 nationalités y sont représentées), ville internationale hébergeant le siège de très nombreuses organisations internationales et ville de paix, semble être un lieu idéal pour accueillir de tels débats dans le cadre de ce grand événement que constituera la Neuvième Conférence Internationale Metropolis de septembre 2004.

Des informations plus précises sur la conférence de Genève seront prochainement disponibles sur notre site. Le site [www.international.metropolis.net](http://www.international.metropolis.net) vous renseignera de manière plus générale sur le projet Metropolis.

Denise Efionayi-Mäder

## European Migration Dialogue

Obwohl nicht zur EU gehörig, prägen die Schweiz und ihre Politikgestaltung migrationsrelevante Entwicklungen der europäischen Nachbarstaaten mit. Trotzdem wurde bisher hierzulande die Europäische Migrationspolitik von Seiten der Zivilgesellschaft, der Nichtregierungsorganisationen und der Forschung nur beschränkt zur Kenntnis genommen. Es schien dem SFM daher sinnvoll, an einer international koordinierten Migrationsberichterstattung teilzunehmen, die eine breite Übersicht über die Entwicklungen auf EU-Ebene sowie in anderen europäischen Staaten erlaubt: Unter der Bezeichnung *European Migration Dialogue* (EMD) ist am 23. März 2003 in Brüssel ein Netzwerk von 23 unabhängigen Partnerorganisationen – Forschungsinstitute, NGOs und *Think-Tanks* – aus 17 verschiedenen europäischen Staaten aus der Taufe gehoben worden – mit dem Ziel, einen internationalen Austausch über Migrationspolitik und Entwicklungen im Zuwanderungsbereich zu ermöglichen. Initiiert wurde das Unterfangen von der *Migration Policy Group* (MPG)<sup>1</sup> in Brüssel, die für die internationale Koordination und Moderation des Dialogs verantwortlich zeichnet. Der Leiter der MPG, Jan Niessen, äusserte sich bei der Inauguration wie folgt: «The *European Migration Dialogue* will work to increase public understanding for the inextricable link between policy debates on immigration management and debates about integration, equality and inclusion».<sup>2</sup>

In jedem Partnerstaat wurden höchstens zwei nationale Partnerorganisationen bestimmt, welche die Politikentwicklungen im jeweiligen Land dokumentieren und jährlich eine oder zwei Tagungen mit interessierten Kreisen auf natio-

ner Ebene durchführen sollen. Ergebnisse und Anliegen dieser Treffen werden anschliessend in den internationalen Austausch eingebracht und diskutiert: Zu diesem Zweck findet zweimal jährlich eine Tagung aller Partnerorganisationen statt. Es liegt keineswegs in der Absicht der Beteiligten, ein weiteres Expertengremium zu bilden, sondern eine möglichst offene, kontinuierliche Debatte in den Partnerländern zu lancieren, die Öffentlichkeit über Entwicklungen in der EU zu informieren sowie den Dialog zwischen dem öffentlichen Sektor und wirtschaftlichen respektive zivilgesellschaftlichen Gruppen in Migrationsfragen zu fördern. Die Beteiligung am *European Migration Dialogue* verspricht, interessante Impulse für die Diskussion von Migrationsfragen in der Schweiz zu liefern. Das SFM hat deshalb beschlossen, in Zusammenarbeit mit Sandra Lavenex, Assistenzprofessorin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, aktiv an diesem Prozess teilzunehmen.<sup>3</sup> Die Beteiligung wird vom Bundesamt für Flüchtlinge, dem Departement für auswärtige Angelegenheiten, der Caritas und dem Schweizerischen Roten Kreuz finanziell mitgetragen.

Die wichtigsten Ziele des *European Migration Dialogue* sind:

- Monitoring und Informationsvermittlung von nationalen und internationalen Entwicklungen des Migrationsbereichs in Europa;
- Monitoring und Information über Entscheidungsprozesse in der EU (Kommission, Ministerrat, Parlament und andere Institutionen) sowie offizielle Stellungnahmen;



- Informationsaufbereitung für eine breitere Öffentlichkeit, Assessments, Herstellen von Bezügen zu nationalen Politiken und Debatten, internationale Vernetzung;
- Eruiieren von Policy-Optionen und längerfristige Beiträge zur Ausarbeitung gemeinsamer Positionen in Bezug auf eine Europäische Migrationspolitik.

- <sup>1</sup> Hauptaktivitäten der MPG sind das Monitoring legislativer Entwicklungen in der EU, die Erstellung von Studien zu einzelnen aktuellen Themen, die Publikation eines monatlichen Bulletins über aktuelle Entwicklungen von Europäischen Einwanderungs- und Asylpolitiken (Migration News Sheet) sowie die Mitherausgabe des European Journal of Migration and Law. Siehe auch unter [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com).
- <sup>2</sup> Press statement, Migration Policy Group, Brussels, 23. May 2003.
- <sup>3</sup> Obwohl die Schweiz und EU-Anwärerstaaten wie Polen und Ungarn auf gleichberechtigter Basis am EMD teilnehmen, sind sie aus der EU-Finanzierung des Gesamtprojekts formell ausgeschlossen.

#### Bibliographie

**Niessen, Jan und Yongmi Schibel** (2003). «EU and US Approaches to the Management of Immigration». Brussels: Migration Policy Group

Als Ergebnis einer ersten gemeinsamen Teamarbeit aller Beteiligten entstand im Juni 2003 eine vergleichende Analyse über Immigrationspolitiken in EU-Staaten und den USA (Niessen und Schibel 2003).

Eine nationale Tagung in der Schweiz zusammen mit NGOs, Behörden, Forschenden, anderen interessierten Kreisen und VertreterInnen der Migration Policy Group wird voraussichtlich am 19. März 2004 an der Universität Bern stattfinden. Geplant sind Referate und Diskussionen über neuere Entwicklungen in der EU und im europäischen Umfeld sowie über deren Auswirkungen auf die Schweiz.

Christin Acheremann

## Frauen «sans-papiers» – Recht auf Gesundheit? Fachtagung des Vereins MeBiF am 4. April 2003 in Bern

In Zusammenarbeit mit Hilfswerken, Beratungsstellen und Kirchen organisierte der Verein Medizinische Beratung für illegalisierte Frauen (MeBiF) am 4. April 2003 eine Fachtagung in Bern. Thema der Tagung war die Gesundheitsversorgung von weiblichen Sans-Papiers, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz aufhalten. Zielpublikum waren Personen, die in ihrer beruflichen Praxis mit dieser Thematik konfrontiert sind, sei es im Gesundheitswesen, auf Beratungsstellen oder in MigrantInnenorganisationen.

Der im Jahr 2000 in Bern gegründete Verein MeBiF funktioniert als Drehscheibe, um Frauen ohne Aufenthaltsbewilligung den Zugang zu medizinischer Versorgung zu ermöglichen. In den alle zwei Wochen stattfindenden Sprechstunden verweisen ehrenamtlich tätige Vereinsmitglieder die Frauen an zuständige Fachpersonen, die Sans-Papiers zu einem reduzierten Tarif behandeln. Die spezifischen Erfahrungen und Schwierigkeiten der MeBiF-Mitglieder waren Anlass, eine Tagung zu organisieren, die einen Austausch mit anderen PraktikerInnen aus verschiedenen Institutionen ermöglichen sollte. Zudem sollte auf diese Weise auch die Öffentlichkeitsarbeit gefördert werden.

Ein vorwiegend weibliches Publikum fühlte sich von diesem Anlass, der wohl der erste dieser Art in der Schweiz darstellte, angesprochen. Der Morgen war vier Referaten gewidmet, die aus verschiedenen Perspektiven die Aspekte Gesundheit, unbewilligten Aufenthalt und die spezifische Situation der

Frauen beleuchteten. Während SP-Nationalrätin Christine Goll eine politische Sicht einnahm und unter anderem die heute geltende Rechtslage sowie die sich in Diskussion befindenden politischen Massnahmen vorstellte, vertrat Katja Schurter vom Fraueninformationszentrum FIZ in Zürich eine Beratungsstelle. Therese Blöchlinger vom Frauenambulatorium Zürich und Patrick Bodenmann von der *Policlinique Médicale Universitaire* (PMU) in Lausanne berichteten als MedizinerInnen aus ihrem beruflichen Alltag mit PatientInnen, die ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben.

Patrick Bodenmann stellte ein Modell zur medizinischen Versorgung von Sans-Papiers vor, das vor allem den ZuhörerInnen aus der Deutschschweiz wenig bekannt war und vielen von ihnen vorbildhaft erscheinen dürfte. Die *Unité Populations Vulnérables* an der PMU wurde Ende des Jahres 2000 als Antwort auf die festgestellte Zunahme von Sans-Papiers-PatientInnen an der PMU gegründet. Es handelt sich dabei um eine interdisziplinäre Einheit, welche sozial benachteiligte PatientInnen wie die Personen ohne Aufenthaltsberechtigung betreut und ihre soziale Lage erforscht. Die Behandlung und Betreuung erfolgt gemäss einem so genannten *gate-keeping-Modell*, in welchem die Erstkonsultation zum Beispiel bei einer Krankenschwester in einer Basis-Gesundheitseinrichtung stattfindet. PatientInnen, die eine ärztliche Behandlung benötigen, werden von diesen *gate-keeper* an eine entsprechende Fachperson, beispielsweise der

PMU, weitergeleitet. Falls nötig folgt in einem nächsten Schritt die Zuweisung in ein Spital oder zu einer medizinischen Fachperson. Die Verantwortlichen der *Unité Population Vulnérables* betonen, dass grundsätzlich alle Behandlungen von den Sans-Papiers bezahlt werden müssen – wobei jedoch ein reduzierter Tarif angewendet wird. Man ist jedoch bereit, auf die finanziellen Möglichkeiten der PatientInnen einzugehen und entsprechende Zahlungsmodalitäten zu vereinbaren. 2002 wurden 47% der anfallenden Kosten durch die PatientInnen beglichen, für die übrigen Kosten kommt die PMU auf. Da die *Unité Populations Vulnérables* von allen PatientInnen soziodemografische und medizinische Daten erhebt, konnte Bodenmann zudem zahlreiche statistische Angaben über die betreuten Sans-Papiers und ihre Krankheitsbilder machen. Er bestätigte damit Annahmen verschiedener Studien, und zwar dass ein grosser Teil der Personen ohne Aufenthaltsberechtigung aus Lateinamerika stammen und dass Frauen in der Überzahl sind. Die Krankheitsbilder unterscheiden sich nicht grundsätzlich von jenen von MigrantInnen mit Aufenthaltsbewilligung oder von SchweizerInnen, doch betonte Bodenmann, dass der mit ihrer Lebenssituation verbundene Stress eine wichtige Ursache von Beschwerden sein dürfte.

Der zweite Teil der Tagung fand am Nachmittag in Workshops zu den Themen rechtliche Fragen, Zugang zum Gesundheitswesen und Beratung von illegalisierten Frauen statt. Im Workshop zu den rechtlichen Fragen tauschten die TeilnehmerInnen ihre Erfahrungen als JuristInnen, ÄrztInnen, Pflegepersonal und BeraterInnen aus. Sowohl die Anliegen und Probleme wie auch die konkreten Erfahrungen aus der Praxis unterschieden sich stark. Insbesondere fielen die unterschiedlichen kantonalen Kontexte auf. Aus zeitlichen Gründen dominierte der Austausch unter den Workshopteilnehmenden gegenüber einer Klärung von rechtlichen Fragen.

Den Abschluss der Fachtagung bildete ein Podiumsgespräch mit Verena Hanselmann vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) – welches die Tagung unterstützte –, Raffaella Miccoli vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), Anna Christen von der Gewerkschaft Travail Suisse und Hans Wolff von der *Policlinique de Médecine* in Genf. Die Diskussionsrunde wurde von Janine Dahinden (SFM) geleitet. In einem ersten Schritt wurden Fragen zur gegenwärtigen Situation der Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers-Frauen, zu den diesbezüglichen Problemen sowie zum Handlungsbedarf diskutiert. Anschliessend legten die Teilnehmenden dar, welche Formen der Intervention und Prävention in ihrem spezifischen Tätigkeitsfeld möglich wären.

Die gelungene Tagung stellte neben der Vermittlung von interessanten Informationen vor allem eine Möglichkeit dar, dass sich Personen aus sehr unterschiedlichen Institutionen und Gruppierungen vernetzen konnten. Auf diese Weise konnte eine sachbezogene und pragmatische Diskussion zwischen Personen aus der medizinischen Praxis, BeraterInnen und VertreterInnen von Behörden begonnen werden, die sowohl Sprachregionen als auch Fachgebiete übergreifend stattfindet und Anregungen zu konkreten Handlungsmöglichkeiten gibt. Ein solches Vorgehen könnte als Modell für weitere ähnliche Anlässe darstellen, sei es zum gleichen Thema – wobei eine Ausweitung der Frage auch auf Männer und Kinder begrüssenswert wäre – oder zu anderen Alltagsfragen von Sans-Papiers.

Anna Neubauser

## «L'intégration et les jeunes d'origine étrangère», Séminaire de la Commission fédérale pour la jeunesse à Bienne, 21 et 22 novembre 2002

L'hétérogénéité du public, composé de spécialistes de la recherche et du terrain (éducateurs, enseignants, professionnels de la jeunesse, représentants d'associations de migrants, etc.) a rendu ce séminaire intéressant. Il le fut aussi par la participation des principaux intéressés, les jeunes migrants. Ceux-ci ont présenté une contribution préparée en groupe lors de rencontres préalables.

Le séminaire a débuté par une matinée d'exposés. Après Mario Gattiker (CFE) et Thomas Facchinetti (délégué aux étrangers du Canton de Neuchâtel), le clou de la journée fut sans conteste la présentation de Karl-Ernst H. Hesser, ancien responsable de l'Institut de formation continue et de développement méthodologique dans le domaine du travail social à la Hogeschool van Amsterdam.

Personnalité très charismatique et parfait orateur, M. Hesser a su conquérir son public par la présentation de plusieurs projets d'intégration hollandais. Deux de ces projets ont particulièrement intéressé le public, à savoir un projet qui prépare les petits enfants et leurs parents à leur entrée à l'école et un projet de mentorat (parrainage). L'intérêt du public pour ces projets a d'ailleurs incité la CFJ à organiser un voyage d'étude à Amsterdam.

La deuxième partie du séminaire fut consacrée à des ateliers, qui ont mis clairement en évidence les divergences d'opinion entre les praticiens et les migrants eux-mêmes. L'argument suivant, développé par la CFJ, illustre ces divergences. Pour la CFJ: «Les communautés étrangères devraient engager un travail de réflexion sur le projet de migration et les perspectives des enfants et des jeunes de leur communauté. Le but est d'aider les familles à construire un projet migratoire réaliste compte tenu des positions et attentes de tous les membres de la famille.»

Spontanément, plusieurs professionnels ont accueilli positivement cette proposition. Pour les migrants, elle semble irréaliste. En particulier, M. Micheloni, secrétaire général du Forum pour l'intégration des Migrant(e)s, a expliqué pourquoi la migration était par essence un projet égoïste, qui ne permettait pas ce genre d'échanges entre migrants. Pour un participant africain, les migrants viennent en Suisse pour des raisons et par des chemins les plus inimaginables, en employant des stratégies de survie telles qu'on ne peut pas attendre d'eux qu'ils en parlent et encore moins qu'ils les partagent dans la communauté.

Ce type d'échanges contribua, en résumé, à la richesse de ces deux journées.

## interna

### Eine Neuankunft und zwei Abschiede

Das Sekretariat des SFM erhielt mit **Suzanne Moftizadeh-Furgler** Verstärkung. Seit Juni unterstützt sie im Teilzeitpensum die Arbeit im Vorzimmer des SFM.

Von uns verabschiedet hat sich **Alexandra Felder**, die ihre Migrationsstudien an einem Postgraduiertenprogramm der Universität Paris fortsetzt. **Nicole Wichmann** verlässt ebenfalls das Forum: Sie hat ein Stipendium am Europakolleg in Brügge (Belgien) erhalten. Wir wünschen den beiden Kolleginnen viel Erfolg.

### Weitere Neuigkeiten

Der Abschied von **Christin Achermann** ist auf dem Umweg über einen kurzfristigen Gefängnisaufenthalt möglicherweise nur von kurzer Dauer. Keine Angst: Sie hat nicht gegen das Gesetz verstossen, sondern benutzt die Feldarbeit innerhalb der geschlossenen Mauern für die Vorbereitungen ihrer Doktorarbeit über ausländische Gefangene im Kanton Bern. Ganz beiläufig möchten wir auf die Veröffentlichung ihrer Lizentiatsarbeit (gemeinsam mit **Stefanie Gass**) im Seismo Verlag aufmerksam machen. Sie trägt den Titel: *Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel.*

Zu Beginn des Jahres hat **Janine Dahinden** ihr dreimonatiges Sabbatical fruchtbar genutzt und die Schlussredaktion ihrer Doktoratsarbeit erfolgreich zu Ende geführt. Ihre

Arbeit mit dem Titel *Prishtina-Schlieren. Albanische Migrationsnetzwerke im transnationalen Raum* hat sie diesen Herbst hervorragend verteidigt. Auch **Milena Chimienti** hat eine Auszeit genutzt, um an der UC Berkeley ihre Kenntnisse in Public Health und Englisch aufzubessern. **Denise Efionayi**, die ihr Sabbatical für persönliche Recherchen einsetzen wollte, blieb dermassen im Forum eingespannt, dass sie ohne Weiteres die Goldene Palme für das arbeitsreichste Sabbatical des Jahres verdient gehabt hätte.

Als markantestes Ereignis der vergangenen Monate darf der Umzug unseres Instituts an die Rue St. Honoré nicht unerwähnt bleiben. Er wurde mit Bravour von unserem «Mister Move and Stay», **Jean-Hugues Ravel**, gemeistert.

### Diversa

Wenn von ausgezeichneten Herren die Rede ist, darf folgende Anekdote nicht fehlen. Anlässlich der von Avenir Suisse veranstalteten Pressekonferenz, bei der die Studie «Das Schweizer Bürgerrecht» vorgestellt wurde, sorgte die Anwesenheit von **Robert Ismajlovic**, dem schönsten Mann und Secondo der Schweiz, für einige Aufregung bei den weiblichen Pressevertretern. Daraufhin meinte einer der beiden anwesenden SFM-Vertreter: «Wir sehen doch eindeutig besser aus als Mister Schweiz.» Worauf alle Mitarbeiterinnen des Forums diese Ansicht natürlich ausnahmslos teilten!

Und Last but not Least: Leider müssen wir die Gerüchte bestätigen, wonach unser geschätz-

ter Direktor im nächsten Herbst das Forum verlassen wird. **Sandro Cattacin** folgt einem Ruf an die Universität Genf. Herzlichen Glückwunsch!

### Quelques départs, une arrivée...

Et pas n'importe laquelle, commençons donc par les bonnes nouvelles: le secrétariat du SFM, débordé depuis longtemps, bénéficie depuis le mois de juin du soutien de **Suzanne Moftizadeh-Furgler**, secrétaire à mi-temps.

Au chapitre des départs, mentionnons celui d'**Alexandra Felder** dont le chemin académique se poursuit à Paris puisqu'elle s'est décidée pour un post-grade en migrations à l'Université de Paris. **Nicole Wichmann** quitte également le Forum et la Suisse, ayant reçu une bourse pour une formation au Collège de l'Europe à Bruges (Belgique). Nous leur souhaitons bon vent!

### D'autres nouvelles

Le départ de **Christin Achermann** est quant à lui probablement temporaire puisqu'il s'agit d'un détour par la case prison. Pas d'acte criminel à son actif, mais six mois consacrés entièrement au lancement de son travail de thèse portant sur les prisonniers étrangers dans le canton de Berne. Mentionnons en passant la publication du travail de mémoire de licence de Christin (avec **Stefanie Gass**) aux éditions Seismo: *Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel*.

Au début de l'année, **Janine Dahinden** a bénéficié d'un congé sabbatique de trois mois, fort fructueux puisqu'il a permis la rédaction finale de sa thèse de doctorat, *Prishtina –*

*Schlieren. Albanische Migrationsnetzwerke im transnationalen Raum*, qui a été soutenue cet automne avec brio. D'autres congés sabbatiques à mentionner: **Milena Chimienti** en a profité pour s'envoler vers les Etats-Unis (UC Berkeley) et augmenter à la fois ses connaissances en santé publique et en anglais, tandis que le congé de **Denise Efionayi** (destiné à un travail de recherche personnelle) reçoit aisément la palme du congé le moins sabbatique de l'année, tant il a été consacré aux activités du Forum.

Dans les événements marquants des quelques derniers mois, nous ne pouvons omettre l'emménagement de l'institut dans ses nouveaux locaux de la rue St-Honoré et la nomination (à l'unanimité) de **Jean-Hugues Ravel** comme Monsieur Déménagement.

### Mais encore...

Puisque nous y sommes, restons dans les «Mister» avec cette anecdote croustillante qu'il serait égoïste de ne pas partager. Lors de la conférence de presse organisée par Avenir Suisse pour la recherche «Projections de naturalisations», devant le trouble causé par la présence de **Robert Ismajlovic**, le plus bel homme de Suisse 2003, d'origine étrangère, cette phrase entendue de l'un des participants du SFM: «Il n'est pas plus beau que nous». Toutes les collaboratrices du Forum unissent leurs voix pour dire: c'est vrai!

Une dernière brève: suite aux rumeurs persistantes sur le départ de notre estimé directeur, nous profitons de l'occasion pour confirmer que l'automne 2004 verra effectivement le Forum orphelin puisque **Sandro Cattacin** a été nommé professeur du département de sociologie de l'Université de Genève. Toutes nos félicitations!

Alexandra von Albert und Rosmarie Schaub,  
Ateliergemeinschaft Fotozelt (fotozelt@bluewin.ch), Zürich

## carte blanche

«Unser Interesse gilt den Festgemeinden der Schweiz. Am Quartierfest, am Turnfest, an der Viehschau, am Offiziersball, am Hornusserfest; an solchen Orten schauen wir uns um. Die coole Zürcherin, der welsche Weinbauer, die frechen Teenies, die traditionsbewusste ausländische Familie, der stramme Offizier. Gibt es diese «ortstypischen Menschen» überhaupt und sind sie denn alle so verschieden oder nicht doch miteinander verwandt?»

Migration is the dominant or only factor of population growth in a number of European countries. It is likely to be the most important factor in future population growth. Should immigration be encouraged even further in order to ensure Europe's demographic and economic «salvation»?

David Coleman, *Europe at the Cross Roads. Must Europe's Population and Workforce Depend on New Immigration?*