

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° 4 | 2005

Au-delà de l'intégration, le développement  
Jenseits der Integration, die Entwicklung  
Al di là dell'integrazione, lo sviluppo  
Beyond integration, development



Emigration und Rückkehr:  
Fotogeschichten armenischer MigrantInnen  
Der Fall Emmen  
«Förderung der sprachlichen Kommunikation»  
im Integrationsförderungsprogramm des Bundes  
Les migrants hautement qualifiés en Suisse  
Menschenschmuggel in der Schweiz  
Migrations de travail en Europe  
Neuvième Conférence Internationale Metropolis  
Exposition «La Suisse plurielle»  
Une année «Blocher»

Développement  
Entwicklung  
Sviluppo  
Development

# 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

**Chefredaktorin / Rédactrice en chef**

Rosita Fibbi

**Redaktion / Rédaction**

Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Philippe Wanner

**Übersetzung / Traduction**

Janine Dahinden, Mathias Lerch, Joëlle Moret

**Lektorat / Lectorat**

Christin Achermann, Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Martina Kamm,  
Joëlle Moret, Martin Niederberger, Marco Pecoraro, Fabienne Stants, Philippe Wanner

**Grafik, Konzept / Graphisme, concept**

Agnès Laube / Monica Märchy, Zürich

**Fotos / Photos**

Zaven Khatchikyan, CIMERA, Yerevan, contact@cimera.org

**Layout**

Focus Grafik, Zürich

**Abonnement [gratuit]**

SFM, Rue St-Honoré 2, 2000 Neuchâtel

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

Au-delà de l'intégration  
Jenseits der Integration  
Al di là dell'integrazione  
Beyond integration

# Développement

Editorial

Rosita Fibbi 5

Dossier  
Migrations  
et Développement

Peter Schatzer / Susan Martin 9  
Jean-Baptiste Meyer / Andreu Peix  
Agustín Escobar Latapi Linking migration and development:  
implications for policy

Andreu Peix 23 «Farmers for Solidarity»

Recherches

Janine Dahinden / Martina Kamm 26  
Anna Neubauer Emigration und Rückkehr: Fotogeschichten  
armenischer Migranten und Migrantinnen

Josef Martin Niederberger 29 Macht und Privilegien  
in der Gemeinde – der Fall Emmen

Bülent Kaya / Christin Ackermann 34 Integrationsförderungsprogramm des  
Bundes: Teilevaluation der «Förderung  
der sprachlichen Kommunikation»

Marco Pecoraro 37 Les migrants hautement qualifiés en Suisse

Gianni D'Amato / Brigitta Gerber / 40  
Martina Kamm Menschenschmuggel in der Schweiz –  
Resultate einer ExpertInnenbefragung

Philippe Wanner 45 Migrations de travail en Europe

Le Forum

Joëlle Moret / Mathias Lerch	<b>47</b>	Neuvième Conférence Internationale Metropolis Genève, 27 septembre – 1 <sup>er</sup> octobre 2004
Katri Burri / Gianni D'Amato	<b>50</b>	«La Suisse plurielle»
Gianni D'Amato / Janine Dahinden / Denise Efionayi / Rosita Fibbi	<b>53</b>	Une année «Blocher»
	<b>65</b>	Interna

Rosita Fibbi

## Éditorial

Avec ce numéro, j'ai la charge et l'honneur de reprendre de Gianni D'Amato la responsabilité de la revue *Forum*. Ce changement de responsable n'entraîne pas, cependant, des modifications dans le format mis au point ces trois dernières années; il se caractérise toujours par l'articulation entre un éclairage initial sur une thématique spécifique et un aperçu des travaux récents de notre équipe.

Ce quatrième numéro de la revue *Forum* aborde la problématique des migrations dans une perspective inhabituelle. Avec l'assimilation, la démographie et la santé publique, nos précédents numéros ont thématiqué les effets de la présence étrangère dans les pays d'immigration, dans une perspective qui reste fortement centrée sur les contextes de réception. Or, comme aimait le rappeler Sayad, l'immigrant est simultanément un émigrant. Dès lors, la migration doit être appréhendée dans une perspective plus large.

Aujourd'hui, la migration apparaît davantage comme un phénomène global, vecteur des interconnexions qui se développent entre contrées éloignées. Lorsque, par exemple, est remise en discussion l'aide au développement pour les pays qui n'acceptent pas de réadmettre sur leur territoire leurs ressortissants expulsés d'un autre pays, on voit comment d'un enjeu national la migration est devenue un enjeu de politique internationale. Cet état de fait appelle à une coordination entre Etats porteurs d'intérêts parfois divergents mais tous légitimes.

Conscient de ces évolutions, en 2003, le Secrétaire des Nations Unies a identifié la migration comme une des priorités pour la communauté internationale. Dans le but de parvenir à la formulation d'une réponse adéquate aux défis migratoires, une Commission globale sur les migrations internationales a été établie à Genève; divers pays, dont la Suisse, y contribuent. La GCIM est chargée de promouvoir un débat public entre autorités, société civile, organisations internationales et monde scientifique dans le but d'inscrire la migration dans l'agenda politique global, d'analyser les lacunes dans les approches actuelles des migrations et de les mettre en relation avec d'autres questions globales, afin de parvenir à formuler des recommandations pour l'action des Nations Unies.

La dynamique de la Commission Globale trouve son origine dans la prise de conscience que la distinction, jadis très tranchée, entre pays d'émigration, pays d'immigration et pays de transit ne correspond guère plus à la réalité: chaque pays remplit deux, sinon trois, rôles à la fois que ce soit à l'échelle régionale ou globale. Cette multiplicité de rôles favorise la compréhension réciproque des enjeux pour chacun des Etats et constitue une base pour la coopération interétatique dans ce domaine. Une impulsion cruciale dans cette direction vient de l'Initiative de Berne, lancée par la Suisse en 2001.

La Suisse entend ainsi œuvrer pour définir les paramètres fondamentaux d'un éventuel cadre international visant à faciliter la coopération entre les États pour planifier et gérer

des mouvements migratoires coordonnés et humains. L'établissement d'un tel cadre implique préalablement une collaboration entre les États reposant sur des analyses partagées, la reconnaissance des intérêts nationaux et régionaux, la souveraineté de l'État, le respect de la loi et des principes reconnus au niveau international, l'appréciation partagée de pratiques saines dans la gestion de la migration, une confiance réciproque et une relation de partenariat, ainsi que la transparence, la prévisibilité et la cohérence.

Dans le cadre de l'Initiative de Berne, les représentants de plus de 100 gouvernements de pays de provenance, de transit ou de destination ainsi que des représentants de diverses organisations internationales et d'experts ont pu élaborer un *Agenda international pour la gestion des migrations*. Bien qu'il ne fixe aucune norme ayant force de loi, l'*agenda* tient compte des instruments juridiques régionaux

et internationaux applicables. La Suisse souhaite aussi que le résultat des travaux entrepris dans le cadre de l'Initiative de Berne devienne un complément au rapport de la Commission globale sur les migrations internationales, rapport qui sera remis en l'automne 2005 au secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan.

Un débat sur les enjeux internationaux des migrations ne pouvait donc arriver à un moment plus opportun: ce numéro de notre revue explore surtout les potentialités d'une gestion de la migration qui prend en considération les pays d'origine comme des partenaires dans la gestion des flux migratoires. En reprenant le panel «Migration et développement», *Forum* rend ainsi compte de l'un des ateliers les plus pointus de la conférence annuelle que le réseau international Metropolis a tenu en septembre 2004 à Genève, grâce à l'initiative du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.



Rosita Fibbi

## Editorial

Mit dieser Ausgabe habe ich die Ehre, die bis anhin von Gianni D'Amato getragene Verantwortung der Zeitschrift *Forum* übernehmen zu dürfen. Dieser Wechsel wird jedoch keinen Einfluss auf das in den letzten drei Jahren etablierte Format der Zeitschrift haben: Eingangs steht die Einführung in eine bestimmte Thematik, an diese schliesst eine Übersicht über die letzten Publikationen unseres Forschungsteams an.

In der vierten Ausgabe der Zeitschrift *Forum* wird die Problematik der Migration von einer aussergewöhnlichen Perspektive aus betrachtet. Die vorherigen Ausgaben haben sich den in Einwanderungsländern aktuellen Themen um die Migration angenähert, wie zum Beispiel der Assimilation, den demographischen Gesichtspunkten oder der öffentlichen Gesundheit. Wie jedoch Sayad zu sagen pflegte, ist der Immigrant, die Immigrantin immer auch gleichzeitig ein Emigrant, resp. eine Emigrantin. Die Migration muss demnach in einer breiteren Perspektive ins Auge gefasst werden.

Migration ist heute ein globales Phänomen, welches sich in ein Netz von weltweiten Interrelationen einfügt. Wie es die aktuelle Infragestellung der Entwicklungshilfe für Länder, die keine Rückkehrabkommen geschlossen haben zeigt, ist die Migration nicht mehr nur ein nationales Diskussionsthema, sondern wurde unterdessen zu einem Faktor der internationalen Politik. Um diesen Veränderungen Rechnung zu tragen ist eine internationale Koordination zwischen den betreffenden Ländern nötig.

Der Sekretär der Vereinten Nationen ist sich dieser Entwicklungen bewusst und hat im Jahre 2003 Migration als eine der Prioritäten der internationalen Staatengemeinschaft definiert. Um sachgerecht auf diese Herausforderung reagieren zu können, wurde eine Globale Kommission für internationale Migration einberufen. Die GCIM hat zum Ziel, die öffentliche Diskussion zwischen den Behörden, der zivilen Gesellschaft, den internationalen Organisationen und der Wissenschaft zu fördern. Ihre Hauptaufgabe liegt darin, die Mängel der aktuellen Handhabung des Migrationsphänomens zu identifizieren. Weiter soll dieser Politikbereich mit anderen globalen Fragen in Verbindung gebracht werden, damit schliesslich der Staatengemeinschaft Empfehlungen für Aktionen unterbreitet werden können.

Der Ursprung dieser Globalen Kommission liegt in der Bewusstseinsbildung, dass die traditionelle Unterscheidung zwischen Einwanderungs-, Transit- und Auswanderungsland der heutigen Realität nicht mehr entspricht: jedes Land erfüllt auf regionaler oder globaler Ebene zwei, wenn nicht alle drei, dieser Funktionen. Da die Staaten nunmehr von verschiedenen Facetten des Migrationsphänomens gezeichnet sind, ist die gegenseitige Verständigung vereinfacht und eine Basis für eine internationale Kooperation gesetzt. Ein wichtiger Impuls in diese Richtung war die von der Schweiz im Jahre 2001 lancierte Berner Initiative.

Die Schweiz will sich an der gemeinsamen Definition von grundlegenden Parametern eines internationalen Handlungsrahmens für eine

eventuelle Kooperation zwischen Staaten in Hinsicht auf die Steuerung der Migrationsflüsse beteiligen. Ein solcher Konsens benötigt jedoch eine breite Spannweite zwischenstaatlicher Kooperation. Diese umfasst nicht nur gemeinsame Analysen, sondern auch die Anerkennung nationaler und regionaler Interessen sowie der Souveränität, den Respekt des Rechts und der international verbindlichen Prinzipien, eine gemeinsame Wertschätzung der Praktiken im Migrationsbereich, ein gegenseitiges Vertrauen sowie schliesslich eine von Transparenz, Vorhersehbarkeit und Kohärenz gezeichneten partnerschaftlichen Beziehung.

Im Rahmen der Berner Initiative haben Repräsentanten von mehr als 100 Ursprungs-, Transit- und Aufnahmestaaten sowie Experten/Expertinnen sowie Repräsentanten von internationalen Organisationen eine *Internationale Agenda für Migrationsmanagement* etabliert. Obwohl diese rechtlich nicht ver-

bindlich ist, wurden die jeweiligen juristischen Richtlinien der regionalen und internationalen Kontexten berücksichtigt. Die Schweiz hofft, dass die im Rahmen der Berner Initiative errungenen Erfolge eine Ergänzung zum Bericht der Globalen Kommission für internationale Migration werden. Diese Empfehlungen werden im Herbst dieses Jahres dem Generalsekretär der UNO, Kofi Annan, vermittelt.

Die in dieser Ausgabe eröffnete Diskussion ist demnach brandaktuell: es werden Möglichkeiten erforscht, die Migration zu steuern, indem die Herkunftsstaaten als Partner in der Regulierung der Migrationsflüsse sowie deren Konsequenzen eingebunden werden. Das *Forum* informiert folglich über einen der spezialisiertesten Workshops der jährlichen internationalen Konferenz Metropolis, welche – dank dem Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien – im September 2004 in Genf stattgefunden hat.



Peter Schatzer / Susan Martin / Jean-Baptiste Meyer /  
Andreu Peix / Agustín Escobar Latapi

## Linking migration and development: implications for policy

*La Conférence internationale organisée par le SFM avec le réseau Metropolis en septembre 2004 à Genève, sur le thème «Coopération et Gestion des Migrations: Réponses internationales, Nationales et Locales» comprenait un atelier sur le lien entre les migrations et le développement des régions d'origine des migrants. Forum rend compte de ce panel fort stimulant.*

This panel deals with the question of how to conceptually link migration and development and the implications for policy. Professor Susan Martin from the Georgetown University, Agustín Escobar Latapi from the Centro des investigaciones y estudios superiores et antropologia social de Mexico, Andreu Peix from Agricultores solidarios in Catalonia, Spain and Jean-Baptiste Meyer, from France, researcher from the Institut de recherche pour le développement and teacher at the Montpellier University, participate to this panel discussion. The debate is chaired by Peter Schatzer from the International Organization for Migration.

### **Peter Schatzer**

In this panel, the basic question relates to the fact that migration and development is not really a new subject: we all participated to debates on brain drain and remittances time and again. The question to today's panel however is: what has changed in this debate in recent years and what sort of development are we actually talking about when we speak about migration and development? Is it a sustainable development? Is it human development? Is it economic development, is it development to keep people home, or is it

development to make the option to stay home, as the Cairo Conference 10 years ago has suggested, an available one? So all these issues are still, I guess, unsettled, as Susan Martin wrote in the World Migration Report 2000. But since then, many things happened in this field. And I would like to ask Professor Susan Martin to start with an overview about what has happened: where do we stand today, what are the big issues in the migration and development debate?

### **Susan Martin**

Migration and development is certainly not a new issue, but it is clearly getting a great more deal of attention than was the case in earlier periods. In the 1980s I tried to persuade the US Agency for International Development that they should look at migration as a part of development process; they offered me a very nice lunch and that was about it. They clearly did not see the connections or the implications. To answer your question of how I look at the connections between migration and development, I look at it as a two way street: development and the developmental process in countries have an effect on migration patterns, but then migrants have an effect on the development of their own countries.

When I speak of development, I am speaking quite broadly. Certainly, it includes economic development, poverty reduction and the ability of people to have increased economic opportunities. Another component, though, is social and human development-people access to better health care, to greater educational opportunities, and to greater respect for human rights,

particularly the rights of women. An increasing number of international migrants are women, who are coming as principal wage earners and seeking economic opportunities on their own. The need for gendered perspective on the connection between migration and development is extremely important. I am certainly pleased to see a number of sessions that deal with migrant women and the gendered aspects of migration at this Metropolis conference.

In terms of the impact of development on migration, it has become a truism to say that the development process in the short to medium term tends to increase pressures on migration, before – in the long term – it reduces those pressures. Philip Martin and other economists have referred to this as the migration hump. Migration increases, before it, eventually, reduces. If you look at the situations of countries like Greece and Spain, you certainly see this process having worked itself out; these were emigration-countries at the beginning, but eventually became immigration-countries.

A priority is figuring out how to manage migration in a way that helps countries get through the transition phase that many of them are experiencing. Migrants are an extremely important resource for dealing with that transition, in that migrants can play a valuable role in stimulating development. Financial remittances are certainly extremely important contributions to poverty reduction and potentially to economic development. One reason development agencies have discovered migration, is the more than one hundred billion dollars a year migrants send back to their home countries. About 80% goes to developing countries, therefore exceeding official development aid. These numbers themselves are driving some of the interest in the issue.

Also important is what researchers are referring to as social remittances: what migrants

learn from their migration experience, particularly those who migrate from rather traditional societies to the advanced industrial democracies. They learn about rights and opportunities, and bring those lessons back to their home communities. They can help deepen respect for human rights and help ensure that there are opportunities for everyone, not just a selected few.

A further area needing far more attention is «brain circulation.» A way to turn «brain drain» into «brain gain» is to encourage circulation of people from one place to another, encouraging them to bring back home what they have learnt as well as what they have earned. Such circulation can be very much to the benefit of both source and receiving countries. This not to say all immigration is beneficial to development. Brain drain is very real, particularly for health care systems in many developing countries. We need to figure out better ways to insure that the wealthy countries do not rob poor countries of essential health care resources.

There has been a renewed interest in the role of diaspora communities. In some cases, diasporas are first generation migrants, but in many cases, second or third generation members of a diaspora take interest in their home countries. Many individuals who have made it financially in receiving countries in North America, Europe and Australia, have the resources to invest back in their home communities. Again, the benefit is not only financial investment, but also democracy building, together with more respect for human rights.

What are the implications of all of this for migration policy and development policy? That is what we are here for in this panel. I have already mentioned one of the implications: receiving and source countries of migration must more effectively manage the transition between current pressures to migrate and a



time in which those pressures will be significantly reduced. The European Union may be a model for other regions. The EU has provided substantial aid to new members to help reduce economic disparities, with the promise that the new members will, by a date certain, be part of a community with free labour movement. In the case of Spain, Portugal and Greece, most people did not move when they had the opportunity because they did not need to migrate for economic opportunities. The movements that do occur are welcomed as movements among economic equals.

If migrants are to be a resource to the economic development of their countries, they can exercise their role much more effectively if they have a legal status, that is, if they are moving within regular systems. They earn

more, they have greater ability to contribute financially, and they are able to pick up new skills in destination countries. Removing barriers for migration in a way that allows for greater circulation could be one priority for immigration policy development.

It may seem counter-intuitive, but permanent migration, in my view, is the best way to stimulate the kind of circulation that would most benefit countries of origin and countries of destination. The greater security migrants have in the receiving country, the more likely they will be to voluntarily return and contribute their skills to their home country. Often, migrants do not return home because they are afraid that they will not be able to re-enter their destination country. In that context, we need much more systematic study of return policies,

return programs and what their implications are for both source and receiving countries of migrants, to have a better understanding of how this process of circulation can actually take place in the most effective manner.

Now what about implications for development agencies? My first recommendation to the development agencies is to keep out of the way. Migrations, and particularly remittances, are people-to-people development. Individuals make a choice about how they are going to spend their resources, and what they think is important in terms of their own contributions. Development agencies may see remittances as free money, money they can tap for a broader set of development goals. I hope these agencies will keep their hands off the hard-earned resources that migrants send home.

Development agencies should see their role as facilitators. They can encourage reforms in economies that will allow migrant remittances and migrant participation in development to bloom and to be more effective. Of utmost importance is reform of banking systems so that migrants, who want to bring money home, can make solid investments and find additional sources of credit when they want to build their businesses. Also important is getting competition into the remittance transfer industry in order to lower the cost of sending remittances home. To ensure that increased competition does not lead to abuses, it will also be necessary to regulate the safety and security of remittances transfer. I have done research in Mexico to determine what return migrants see as the major barriers to investment of remittances. They often refer to two things: lack of credit, as already mentioned, and corruption. I am sure that that situation is common in many other countries.

Financial literacy programs for migrants and for those receiving remittances might help them understand their rights. In the United States, a

number of programs educate migrants about the easiest and cheapest way to send their remittances home. These programs also teach the migrants about banking services, credit and other aspects of modern economies.

Another thing that development agencies can do much more effectively is to analyze the effects of migration on development. That means, looking at what the impact of migration is on poverty reduction strategies. The Poverty Reduction Strategy Papers produced for the World Bank, for example, need to incorporate migration much more effectively, to integrate them into development plans. Development agencies also need to think through how migration fits with the millennium development goals. And, finally, I think development agencies really need to look at their own policies to ensure that they themselves are not producing mass displacement of people. Such displacement – for dams and other development projects – can be extremely disruptive and abuse the human rights of the displaced population. Development projects sometimes displace hundreds of thousands of people from their homes without help to resettle and integrate elsewhere. Development agencies should also look at structural adjustment policies, to see what the implications are going to be for both internal and international migration. In summary, there is a lot more that can be done by both migration and development policy makers to enhance the development payoff of migration. We need not turn the migration-development nexus into a new phenomenon. We need to make it operate as effectively as possible.

#### **Peter Schatzer**

Now, we just have to make sure that the development and migration policy-makers actually listen to your arguments. I think they started to listen. I would like to add one another category to it: the trade politicians. The trade negotiators are also realizing that it is very

difficult to argue for free trade, while at the same time arguing for limiting the movement of people, without also giving opportunities for at least some sort of international co-operation on a freer movement. Now for one group such a movement is already possible, even in countries that normally claim to oppose migration: it is the movement of the highly qualified people. Jean-Baptiste Meyer will talk about that specific category in this intervention.

### Jean-Baptiste Meyer

Le *brain drain*, ou exode des compétences, est revenu sur le devant de la scène lors des années 90, après avoir été longtemps éclipsé, puisqu'il était déjà important dans les années 60. Ce thème émerge à nouveau dans les années 90 pour différentes raisons: l'effondrement des systèmes scientifiques et techniques des pays de l'Est, l'apparition de la nouvelle économie, et l'énorme demande des pays du Nord qui a attiré des flux importants de personnes hautement qualifiées de pays en voie de développement ou en transition ou de pays émergents. A ce moment-là, la circulation des compétences est généralement perçue comme une bonne chose; mais il y a également de nombreux pays et organisations qui se préoccupent de l'afflux considérable de talents, vu que cela représente des pertes, des privations en termes de capacité de développement.

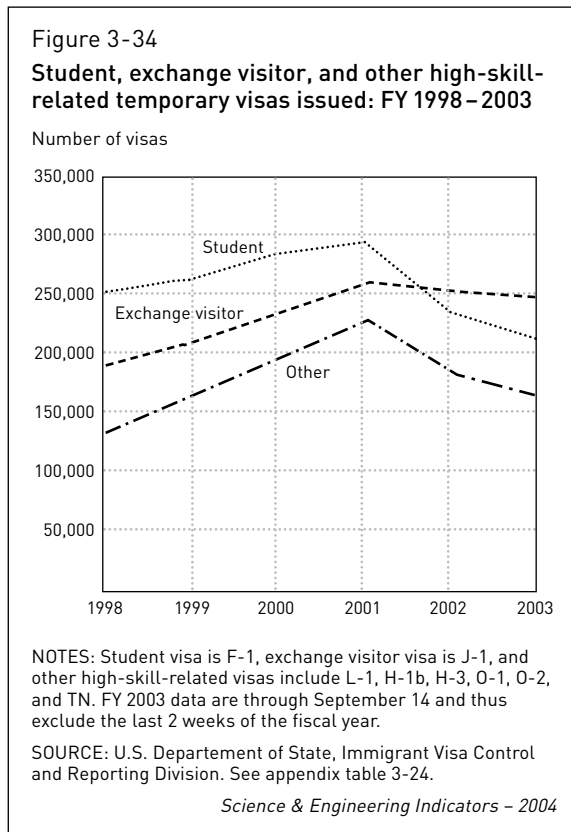
Pendant les années 90, une approche inédite et originale est apparue: le recours à la diaspora de ces personnes hautement qualifiées. C'est ce qu'on a appelé les diasporas scientifiques et techniques, les DST, qui sont ainsi apparues comme une solution idéale au *brain drain*. Finalement, on trouvait – à travers des modalités de communication nouvelles et des moyens de transport considérablement facilités – des opportunités de liens effectifs et de retours de compétences, virtuels mais bel et bien efficaces, vers les pays d'origine. Cette approche a vite été perçue comme une *win-win solution*, une possibilité de capitaliser à dis-

tance des ressources qui étaient expatriées, donc *offshore*, pour des pays en développement, sans pour autant déposséder les pays du Nord qui entretiennent et développent ces ressources. Ainsi se réalisait le rêve de l'ubiquité post-moderne, en une solution quelque peu miraculeuse: on a immédiatement vu surgir un grand intérêt pour cette «option diaspora», ainsi dénommée pour la distinguer de l'autre option consistant en un retour physique des compétences. Bien des organisations, notamment internationales, s'y sont intéressées, et de façon tout à fait légitime, puisque cette piste offre des solutions prometteuses. Aujourd'hui, nous nous trouvons cependant à un bon moment pour nous interroger plus précisément sur cette option avec un peu de recul.

Il convient d'abord de se demander si elle maintient ses promesses, et ensuite si la problématique du *brain drain* est toujours pertinente. Or c'est là le point que je veux soulever: quand on regarde l'actuelle migration de personnes hautement qualifiées, d'une façon générale, on constate que ce *brain drain*, cet exode de compétences, n'est plus vraiment ce qu'il était. Il y a une transformation dans la mobilité et je souhaiterais montrer ici quelques signes avant-coureurs de ce changement. Il s'agit en effet là d'un changement notable, si ce n'est pas encore majeur, des flux de compétences à travers le monde.

La vision classique est celle d'une attraction importante des pays du Nord sur les pays du Sud. On considère généralement que cette tendance, qui se produit déjà depuis 40 ans, devrait nécessairement ou probablement continuer dans les années à venir. Or, quand on regarde les tendances statistiques de la mobilité des travailleurs hautement qualifiés aux USA, on constate que dans les années 90, avec l'émergence de la «nouvelle économie» et de tous les phénomènes évoqués en introduction, l'augmentation de l'attractivité est bel et bien confirmée par les chiffres.

Au tournant du millénaire en revanche, on constate une diminution des flux de personnes hautement qualifiées, aussi bien des étudiants que des visiteurs avec des visas temporaires, de ceux donc qui viennent pour exercer des emplois hautement qualifiés à durée limitée (migrations non permanentes). En l'absence de recul, ce récent changement de tendance est souvent interprété comme un phénomène conjoncturel. Les attentats du 11 septembre 2001 ont en effet généré une politique de contrôle plus intensive et plus restrictive et cela s'est effectivement répercuté de façon sensible sur le flux des personnes hautement qualifiées, notamment les étudiants.



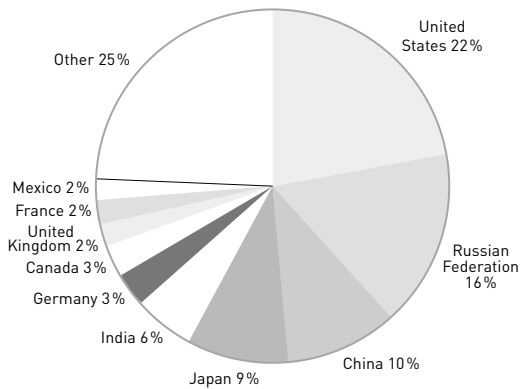
Or, au-delà de cette variation de la conjoncture, on peut considérer qu'il y a des tendances plus lourdes derrière ce revirement de situation au tournant du millénaire. Ceci est démontré par les statistiques de l'afflux des étudiants en formation doctorale aux USA en provenance des pays asiatiques, qui sont les grands pourvoyeurs des populations étudiantes doctorantes aux USA. Aussi bien pour

la Chine que pour Taiwan et l'Inde, qui sont les deux autres très grands pays d'émigration de personnel hautement qualifié à travers notamment les doctorants, il y a une stabilisation puis une diminution de ces flux depuis la fin des années 90. Ce phénomène est loin d'être anodin.

Ce qui est à l'œuvre derrière ces changements, ce sont les résultats des politiques de développement éducatif et universitaire dans ces pays, depuis déjà plusieurs décennies. Nous pouvons par exemple constater que dans le courant des années 90, une grande partie des étudiants universitaires se trouvent aux USA, en Russie, dans l'Europe de l'Ouest, et au Japon, et que seule une partie modeste réside en Chine et en Inde. La part de ces deux derniers pays, comme foyers de création de ressources humaines hautement qualifiées, apparaît donc comme relativement mineure. Or, les analyses prospectives d'étudiants dans le monde montrent qu'en 2025, 70% des étudiants des universités du monde seront asiatiques et que 50% d'entre eux seront chinois ou indiens<sup>1</sup>. Ceci donne une idée du déplacement géographique considérable des gisements de compétences universitaires sur la planète à courte échéance. Sachant que l'Inde et la Chine ne sont pas des cas à part, mais que bon nombre de pays ont suivi une trajectoire équivalente de formation de ressources humaines par l'éducation scolaire, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur, on peut projeter de façon réaliste le schéma qui pourrait prévaloir d'ici peu.

En effet, le déplacement des gisements de ressources humaines hautement qualifiées transforme singulièrement la situation que nous connaissons. Le schéma qui pourrait se dégager en deux à trois décennies est le suivant: une multiplication des centres de savoir, en termes aussi bien universitaires que de production de R&D (recherche et développement), ces derniers étant ceux qui façonnent

Figure 3-30  
Global distribution of workers with tertiary education: 1990 – 1998



NOTES: Estimates are based on various original data sources and reporting years and are not appropriate for direct comparison between countries but rather as an order-of-magnitude indicator of the global high-education workforce. No data are available from countries representing about 10 percent of global population. Tertiary education roughly corresponds to an associate's degree in the United States.

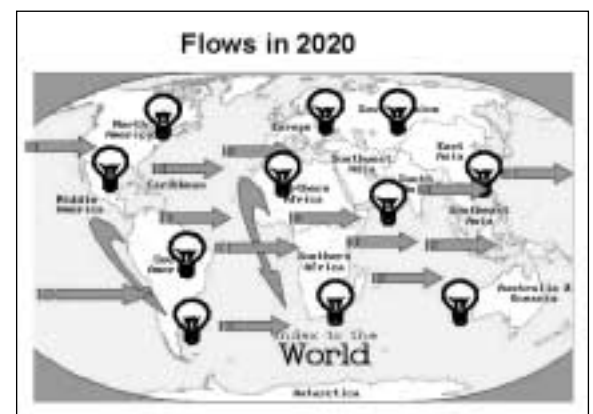
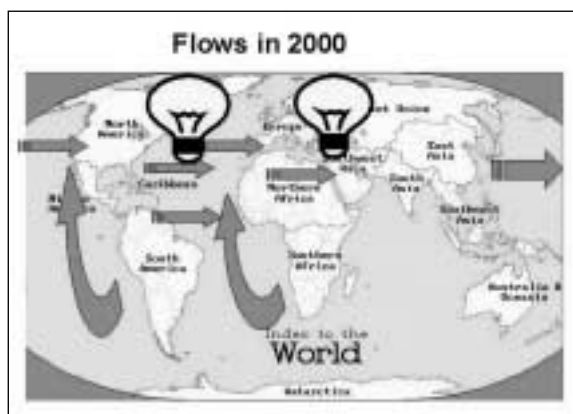
SOURCES: World Bank, *World Development Indicators, annual series*; National Bureau of Statistics of China: *1999 China Statistical Yearbook*; and Brazilian Institute for Geography and Statistics. *Science & Engineering Indicators – 2004*

les programmes de qualité au niveau doctoral. Ce qui est en marche ici, c'est donc un changement profond des modèles migratoires à relativement courte échéance: une complexification, une multilatéralisation et une multipolarisation. Cela change profondément la vision d'une différence de potentiel, et donc d'une asymétrie, que l'on peut avoir aujourd'hui (une asymétrie qui est effectivement génératrice des flux polarisés actuels).

Cette modification concerne cependant des pays considérés comme en transition ou classés comme émergents tandis que les PMA (pays les moins avancés) restent exactement dans la situation qui prévalait auparavant, c'est-

à-dire qu'ils n'ont que peu d'infrastructure sur leur territoire pour générer ces talents, ces compétences dont ils ont besoin pour leur développement. On remarque donc ici une complexification de la situation, avec des pays qui restent dans une situation traditionnelle et d'autres qui sont passés à d'autres stades, tout en ayant à l'intérieur de leur territoire des zones extrêmement déprimées, ce qui est le cas de la Chine et de l'Inde, et qui le restera encore probablement à court et moyen termes.

Parce que ce sont des *success stories* de la diaspora, je souhaite évoquer les deux cas de la Chine et de l'Inde. Nous avons fait un état des lieux des diasporas scientifiques et techniques existant dans le monde et nous avons constaté que les plus belles réussites étaient là-bas<sup>2</sup>. Mentionnons rapidement le cas chinois: à la fin des années 80, les agitations que l'on connaît ont généré de très nombreux départs d'étudiants chinois aux USA, une hémorragie considérable dont tout le monde s'est effrayé. A ce propos, Zao Zy Yang, le secrétaire général du Parti, l'homme fort du pays à l'époque, disait que la Chine était en train de «stocker de la matière grise à l'étranger» et de capitaliser cette matière grise, perçue comme un investissement à long terme<sup>3</sup>. Tout à fait novatrice à l'époque, cette vision-là s'est traduite de fait par une politique de soutien à des réseaux de diaspora qui se sont institués entre des associations aux USA et des entités localisées sur le territoire chinois. Il est



par exemple possible de mentionner *l'Association of Chinese Biologists in America*, qui a entretenu des liens avec l'Académie chinoise des sciences et avec différents ministères et institutions relais. Cela lui a permis d'opérer en Chine sur des projets conjoints, de générer des flux à son avantage et finalement d'intervenir dans la constitution d'une communauté scientifique chinoise dont nous pouvons d'ores et déjà percevoir d'importants résultats dans des domaines pionniers comme la nanotechnologie, dans laquelle les équipes chinoises sont devenues une puissance absolument incontournable en l'espace de cinq à dix ans. Par conséquent, cet effet miraculeux de la capitalisation d'une diaspora hautement qualifiée sur le développement d'un pays, la Chine est parvenue à le traduire d'une façon exemplaire. Cependant, même dans cette *success story*, certains aspects posent problème.

Le problème est celui d'une concentration locale excessive des ressources pourvues par cette diaspora; de plus les liens qu'elle entretient avec le pays d'origine – la Chine par exemple, (mais ceci est valable aussi pour l'Inde) – ne se diffusent pas. La diaspora semble générer un développement polarisé dans certaines zones à haute intensité de connaissances (Beijing ou Shanghai pour ce qui est de la Chine, et Bangalore pour l'Inde) et qui ne s'étend pas. C'est un développement restreint, qui ne répond pas à certaines caractéristiques relevées dans les théories du développement, à savoir le *trickle down-effect*, qui permet à l'ensemble d'une population de bénéficier de transformations productives et technologiques locales. Ici, on constate qu'il s'agit d'un développement polarisé, qui soulève des questions de redistribution.

La leçon que l'on peut tirer de ce succès relatif chinois – succès total en termes d'efficacité du lien diasporique –, c'est d'abord l'importance de la masse critique et de la consistance des communautés scientifiques de la diaspo-

ra. Dans le cas de l'Inde et de la Chine, il y a de multiples réseaux de diaspora depuis longtemps, et d'énormes communautés scientifiques et techniques dans les pays d'origines qui créent de nombreuses possibilités d'interaction positive avec les diasporas. Il y a également un aspect politique très important: dans le cas de la Chine, cette politique délibérée à l'égard des talents expatriés a été extrêmement efficace. Elle a été dénommée *wei guo fuwu*, c'est-à-dire: «servez la nation!»<sup>4</sup>. Ce véritable programme de la Chine vis-à-vis de sa diaspora a un effet mobilisateur considérable. Et pourtant, il n'y a pas eu de *master plan* derrière tout ça. La diaspora, ses volontés et ses initiatives ont façonné l'action de développement dans le pays d'origine.

Lorsque l'on regarde des pays qui se trouvent dans des configurations extrêmement différentes, comme ceux de l'Afrique, il faut précisément prendre en considération cette capacité d'initiative et de proposition. La diaspora africaine en Europe est par exemple dynamique et motivée. L'expertise collégiale déjà mentionnée relève cela d'une façon très claire<sup>5</sup>: la diaspora africaine en Europe et aux Etats-Unis est désireuse d'agir. Beaucoup de ses talents ne répugnent guère à œuvrer à l'échelle régionale, plutôt que seulement à l'échelle nationale, pour constituer une force au service de leurs pays et il y a donc là un vivier potentiel démultiplié car multinational.

Le travail de la coopération internationale est certainement d'aider les pays d'origine à capter ces ressources expatriées et à s'en servir au mieux. Pour ce faire, il apparaît nécessaire de reconstituer le tissu de ces institutions universitaires qui, à l'heure actuelle, sont déliquescents en Afrique, parce qu'elles ont été laminées par les programmes d'ajustement structurel entre autres, ainsi que par des politiques erronées. Il s'agit donc de les rétablir pour qu'il y ait des partenariats avec la diaspora. Il est aussi de la responsabilité de la co-



opération bilatérale des pays du Nord comme des organisations internationales d'aider et d'accompagner les initiatives venant de la diaspora elle-même. Il s'agit donc – si l'on donne sens à une politique de bonne gouvernance – de gérer de façon non directive et d'accompagner les initiatives qui sont prises par la société civile en diaspora que représentent ces DST.

A la question «la migration pour quel développement? Un développement économique, un développement social, ou un développement durable?», je répondrai, en tentant de cadrer la notion, par le «co-développement». Cette notion est sortie du champ académique où elle était initialement cantonnée et est devenue un véritable catalyseur de politiques publiques puisque même l'Union Européenne s'y réfère aujourd'hui. Il faut se réjouir de cette évolution-là: elle reflète une association tout à fait positive entre deux termes, migration et développement, nouvelle car elle révèle une compréhension intégrée inédite et prometteuse.

### **Peter Schatzer**

This has added an important contribution to the migration and development discussion. I had the chance to go to China a few months ago. Nowadays, Chinese graduates who have returned, no longer have a premium over graduates from Chinese universities; the advantage they had in the earlier days by studying abroad is no longer there, because the quality of education in China and many other parts of the world is increasing. The monopoly that some European states, USA and Canada had on foreign students will suffer from this situation. I particularly appreciated the graph in this contribution, showing the decrease of US doctorates in science and engineering from China and India. Of course, after September 11: the migration debate is now dominated by security. Obviously, this trend has started earlier than the terrible events of September

2001, and it was interesting to get an inside into that.

Migration and development are of course first about people who go abroad to earn some money, to find a job, or to find decent work, not just any work. There are very few examples where managing this type of migration by bringing workers and jobs together, actually functions, but one of these programs is the one managed by Andreu Peix from *Agricultores solidarios* in Catalonia, Spain. We will start with a brief film about this specific program that brings migrants to work in Spain and turns some of them into development actors, thus merging migration and development.

### **Andreu Peix**

Je suis le directeur de la fondation *Agricultores solidarios*, un syndicat d'agriculteurs moyens qui a été constitué par le Syndicat de l'Union des paysans en Europe; nous embauchons des travailleurs étrangers. Pour avoir des travailleurs pendant l'été, nous travaillons pendant l'hiver: cela comporte diverses étapes.

Tout d'abord nous discutons avec les autorités régionales ainsi qu'avec les syndicats des travailleurs, en expliquant que nous devons engager des travailleurs de l'étranger car il n'y a pas suffisamment de travailleurs sur place: seulement 10% de tous les saisonniers qui travaillent chez nous sont espagnols. Un observatoire de la main-d'œuvre fait le monitoring du marché de l'emploi. Nous négocions avec le Ministère du travail et le Ministère de l'Intérieur à Madrid pour obtenir les visas.

La deuxième phase de travail pendant l'hiver vise à cordonner les besoins de main-d'œuvre de nos agriculteurs. On ne peut pas embaucher des travailleurs colombiens seulement pendant trois semaines pour la récolte du raisin; alors nous organisons les itinéraires des travailleurs selon le calendrier des travaux

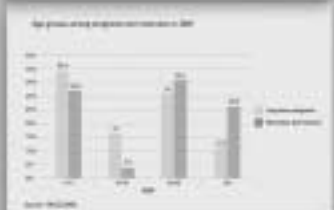
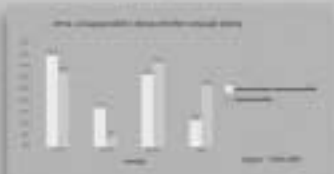
agricoles. Ils commencent avec l'éclaircissage des pêches au mois de mai, ils contiennent avec la récolte des pêches au mois de juin, des poires pendant les mois de juillet et août, les pommes et le raisin en septembre. Au mois de novembre, ce sont les petites plantes de fraises, ensuite les oranges; voilà,

comment nous programmons la suite des emplois et des itinéraires de ces travailleurs qui viennent chez nous. Nous organisons toute la logistique du voyage: les billets d'avion pour ceux qui viennent de la Colombie, les autocars pour ceux qui viennent du Maroc et de la Roumanie.



Destination	Number of migrants
Roumanie	430 000
Maroc	90 000
Colombie	30 000
USA	100 000

Country of destination	Number of migrants
Roumanie	430 000
Maroc	90 000
Western Europe	10 000
USA	100 000



Country	Number of migrants
Roumanie	430 000
Maroc	90 000
Colombie	30 000
USA	100 000

Country	Number of migrants
Roumanie	430 000
Maroc	90 000
Colombie	30 000
USA	100 000



En troisième lieu, nous coordonnons l'accueil. Nous avons commencé il y a 11 ans avec des travailleurs qui venaient du sud de l'Andalousie; quand le recrutement dans le Sud n'était plus suffisant, il y a déjà 5 ans, nous avons commencé à embaucher en Colombie, ensuite au Maroc, il y a 3 ans en Roumanie. Pour ces travailleurs nous avons organisé l'hébergement: aujourd'hui en Catalogne nous gérons 55 hébergements collectifs de 60-70 personnes. Un travailleur social fait le suivi de toutes les personnes de chaque bâtiment: une personne peut tomber malade, aller à l'hôpital, il agit au nom de la fondation comme s'il était la famille du travailleur ici en Espagne. Nous avons 70 travailleurs sociaux, pour connaître bien toutes les personnes.

Nous organisons, en outre, beaucoup d'activités. C'est une manière de connaître mieux les travailleurs, leurs préoccupations et de devancer les problèmes. Nous identifions une soixantaine de leaders, qui restent avec nous pendant un mois après la fin des récoltes, pour suivre un cours de formation au développement dans le but d'élaborer des projets de développement. A leur retour en Espagne, ils nous présentent des projets et nous les aidons à les réaliser. Nous leur expliquons comment on doit présenter les projets pour obtenir un financement, nous cherchons de l'aide auprès des municipalités, des autorités régionales. Nous établissons ainsi une collaboration avec des travailleurs qui connaissent le métier, qui sont agriculteurs chez eux et qui savent travailler très bien dans nos emplois de récolte. Notre travail se veut un exemple de «bonnes pratiques» patronales, axées sur une responsabilité sociale des entreprises bien comprise: cela nous permet de consolider le flux de travailleurs qualifiés dont nous avons besoin chaque année pour notre agriculture intensive. Sans les travailleurs saisonniers l'agriculture intensive, dans notre pays, serait impossible.

### **Peter Schatzer**

Our last speaker is Agustín Escobar Latapi: he will focus on poverty evaluation, a crucial topic of course in countries where the declared purpose of development cooperation is poverty alleviation. He will tell us how migrants and also development cooperations can actually team up to bring some positive results.

### **Agustín Escobar Latapi**

Your last line is the one that worries me: how to team up to reduce poverty. I am going to look at it from a more critical evaluation than the one you are familiar with. In the late nineties, I was reasonably optimistic both in terms of the prospects for Mexico and for the US migration, I tended to see Mexico's migration as becoming more manageable: first of all, the size of the flow was going to stabilize and, secondly, the Mexico/US co-operation in terms of migration management was bearing fruit. Those fruits were modest at the time, but without co-operation migration was going to increase significantly. I was confident therefore that at the beginning of this century we would proudly see a good deal of progress toward a US Mexico common stance on the whole problem.

Five years ago I was an optimist, but I was proved wrong; right now I am pessimist and wish to be proved wrong. The main reason for my current pessimism is not just September 11 2001 and the loss of dynamism in the US economy, but the fact that Mexico, too, has lost significant dynamism. Hypocrisy is not just something we find in the US. In Mexico we tend to blame US policy: the US implement policies to stop Mexicans trying to cross the border, they have laws which make a crime to work and to stay in the US, but, at the same time, they don't go after the employers who hire the workers, nor do they actively search for those illegal workers. On the other hand, Mexico profits from those workers, as the president publicly recognized three years ago:

migrants play a very important role for the Mexican economy. So hypocrisy works both ways: there is a system at play, held in place by a number of powerful factors. This is the basic reason for my current pessimism.

My first role here is to provide a sending country perspective, but also to provide a reflection on what the relationship between poverty evaluation and migration may be. Mexico can be categorized as a middle development country; it is not very poor; it would not be considered poor by African standard at all. At the same time, this country sends to the US one of the populations with the lowest social economic profile. If you look at the social economic profile of Salvadorans and Guatemalans, their schooling and occupation are a bit higher than that of Mexicans. If there is an impact of migration on poverty in a sending country, you'll find it in Mexico, because, even though most of Mexico is not poor, we are specialized in sending very poor persons to the US.

So does migration alleviate poverty and equality in Mexico? You can look at this from a number of perspectives. To start with, you can put the municipalities with the highest rate of Mexicans migrated to the US and the municipalities with the highest poverty rate on a map. We have noticed for many years that these two maps don't match. That is to say, most Mexican migrants are not leaving from the poorest places in Mexico. However, as time goes by, these two different maps tend to come closer together, so that by the year 2000, of the 100 municipalities with the highest remittances per capita in Mexico, 50 were very poor. So now poverty and migration have a greater match in Mexico. What is the impact of migration since there is this greater match? The 2000 census in Mexico shows that the poorest groups in Mexico depend on remittances for their income, a little bit more than the middle income groups or the highest income groups. Migration plays a modest role

in alleviating poverty and producing equality in Mexico: a lot of the income is going to those middle income groups and higher income groups, but remittances have some role in diminishing poverty and diminishing inequality.

This is not to say that migration can play the role of a good social policy. In Mexico we evaluated social policy from increasingly stringent and demanding points of view. We evaluate «fit», that is if the benefits of the policy go to the poorest. We evaluate «impact», that is if the behaviours we want to change actually did change. And finally, we look at incomes in terms of development. Consider migration: at first, a very large number of non poor Mexicans migrate to the US; moreover, most of the Mexican poor households are not migrating to the US. The two points show the ill fit of the evaluated policy. But we do see a number of impacts, mostly impacts on assets and education. Assets mostly mean housing and some product improvement; education is very clearly a priority of Mexicans households: when they have an additional income from migration, they devote a very significant part of that to education.

We now come to the question of migration impact on development. There are no strong forces that will develop markets in the community or the region of origin. All these added assets, all this added education, will not have much of an impact in the sending region. There is an impact on poverty alleviation, but the impact on development is not that strong. A first factor explaining this weak impact on development is the way the poor migrate. They migrate with very poor networks. Their social relations cannot provide them with too much help because they themselves are very poor, whether they are in Mexico or in the US.

Secondly, they have fewer skills than other Mexicans, and their household economy depends a lot more on the income of the person who is going to the United States, because it

cannot count on as many workers as other households in Mexico. Finally, because they are very poor, they are quite vulnerable. That is to say, they may be going to the US because they have just lost the whole crop. They have to borrow money to go the US, which means they have to pay interest on the money they borrowed. All these factors mean, when they add up, that the very poor migrate in much worse conditions. So they derive fewer rewards, less net profits from migration than other Mexican groups. When you compare groups with high school education, who leave from a Mexican town to go to the US with these very poor groups, you'll find that the non poor leaving from urban places can provide as much as four times the remittances as these poorest groups.



So if you were to make migration a significant force for poverty alleviation, you would really need to change the way the very poor migrate. When these very poor migrants have found a place in the US and they have found out how to cross the border to the US without paying more than 1500 dollars or 2000 dollars, the whole cycle will begin to change. They will derive more net rewards from the US; their household economy will improve; they'll invest in education; so the whole thing changes. But if they don't find a way to do that, they remain at the bottom of the pile and migration provides no benefits for them.

There is another way you can look at this: whether poverty reduction programs in Mexico have an impact on migration. In Mexico we have an extremely successful program for poverty reduction, which is called *Oportunidades*, and it used to be called *Progressa*. It provides cash transfers to families, provided they follow education and health programs. And it is almost free from corruption. We monitor it every year and we find not more than 1% of the cases infected by any form of corruption. The rest is corruption free. We also find that it is succeeding in making families invest increasingly in the education of their children, and that it is succeeding because the people in those families are much healthier now, than they were before joining the program. This program is not intended to reduce migration, but it is useful to look at it from that point of view.

We first looked at this program from this migration-reducing point of view in the year 2000. We found that, in families receiving low levels of subsidies, Mexico-US migration tended to increase. In families receiving very high level of subsidies (as subsidies are related to the numbers of children you are sending to school) the international migration tended to decrease. We carried out another study in 2001: we found that, because the program was diminishing the vulnerability of the families, they began to have a stable income and they could plan migration better. The program did not have that much of an impact on the size of migration, but all the more on how people planned it and succeeded in finding jobs in the US. The program makes them into better migrants because it is educating them more, so that teenagers now leaving from Mexico to the US after they have been in the program, have higher school education. Finally, another analyst studied the whole program and its impact on migration: she found that it tends to increase Mexican migration. I believe that it is related to the fact that the program provides a

secure base, but does not provide an enlargement of local labour markets. In my opinion you should not evaluate poverty reduction programs only in terms of emigration rates; you should also look at them in terms of how they change migration.

Let me address two final points: how can payoff points of migrants increase and how can migration be linked to local and regional development. First: it is absolutely clear, that regular migration programs provide far more benefits to migrants and their families than current, undocumented Mexico/US migration. Even if workers don't have the opportunity to change employers when they arrive in the destination country, regular migration in agricultural jobs is much better than the current system. For poor migrants, regular migration would be far better, and the outcomes for the families would improve radically. The remittances a regular migrant sends to his family are about five times higher than the remittances of an undocumented worker. Second: Mexico is developing new forms of matching fund programs, linking migration to transfers. It is meant to allow workers to access to social security payments in Mexico, if they pay taxes in the US. This would certainly have a much larger impact on the welfare of the families in Mexico and on development in Mexico that is now the case.

I would like to insist on this final point. What matters is the context. We should think of migrants who return to Mexico as rational actors. We cannot ask migrants to put their money and their savings where they are no chances for growth. So when a migrant returns to Mexico and he or she decides to go to a dynamic town, instead of a village, that makes a lot of sense: trying to change this behaviour does not make any sense. The government should have the ability to provide a context for opportunities and to think of migrants as business men. That is the way of promoting development.

### **Peter Schatzer**

We did not discuss the question of the development aid. I would like to highlight that some institutions, like the World Bank, and also some governments, are looking reasonably at relationships between migration and development. My own organisation, the IOM, is of course also active in this field. We are looking at remittances issues and how the transfer can be made easier and less costly. Nowadays, up to 20% of the remittances disappear in transfer costs and thus is lost to the migrants and the economies. We explore the development of new products from the banking sector that would meet the requirements of migrants. We also work on diasporas and the countries of origin, for instance with a program called Mida, which stands for Migration and Development for Africa.

The debate on migration and development has some new dimensions: it is on now, and it will not go away.

- <sup>1</sup> Davis D., Global student mobility: forecasts of the global demand for international higher education, International Association of Universities Newsletter, Vol. 10, n° 1-2, 2004
- <sup>2</sup> Barré R., Hernandez V., Meyer J.-B., Vinck D., Scientific diasporas, diasporas scientifiques, IRD Editions, 2003
- <sup>3</sup> Zweig D., Rosen S., How China trained a new generation abroad, [www.scidev.net](http://www.scidev.net), 2003; Meyer J.-B., Les diasporas de la connaissance: atout de la compétitivité du sud, La revue internationale et stratégique, n° 55, automne 2004.
- <sup>4</sup> Zweig D., Rosen S., How China trained a new generation abroad, [www.scidev.net](http://www.scidev.net), 2003.
- <sup>5</sup> Barré R., Hernandez V., Meyer J.-B., Vinck D., Scientific diasporas, diasporas scientifiques, IRD Editions, 2003

Andreu Peix, Agricultores Solidarios

## «Farmers for Solidarity»

*Ce texte est le script du film illustratif de l'action de la fondation catalane Pagesos Solidaris. Elle constitue un exemple de gestion des flux migratoires saisonniers qui s'efforce de prendre acte et concilier les intérêts de tous les partenaires: les employeurs, à l'origine de l'initiative, ainsi que les travailleurs originaires de divers pays en impliquant les instances politiques des régions de provenance et d'accueil.*

### Reception Programme Co-operation Programme

The foundation, Agricultores Solidarios, or Farmers for Solidarity, was established in 2001. It was originally promoted by the Farmers Union of Catalonia. But the Livestock and Produce Farmers Union of Valencia and the Farmers Union of Majorca have recently joined the initiative.

The main goal of the foundation is to encourage human, economic and social development in less favoured agrarian societies, especially in third world countries, mainly by giving support to local organisational structures. Also by providing immigrant reception for temporary workers and giving them support starting from their own countries and continuing all during their stay in our country.

From this perspective, based on solidarity, the foundation seeks to reinforce relationships between farmers and workers from different countries. It promotes awareness of the problems suffered by the agrarian sector in some of the many less developed parts of

the world and it works to achieve fair and balanced trade.

The heart of Farmers for Solidarity is found in the procedures for the hiring-in-origin of temporary workers for the crop season. This initiative began some years ago, fostered first by the Farmers Union of Catalonia and then by the Majorca and Valencia Farmers Unions and the Spanish federation (COAG). The purpose was to manage hiring procedures in coordination with determining workforce needs. The first workers were hired in Colombia and Morocco. Nowadays, workers also come from Romania.

The arrival of these migrant workers has led to addressing various needs such as building collective housing that facilitates social integration into the village that receives them. From the outset the Farmers Unions, in collaboration with the local administration and co-operatives, have tried to meet the variety of needs that arise. For example, the 50 collective housing facilities that are now operating, are managed by the Unions.

Hiring-in-origin is a practice that is well-received by the farmers every crop season. It ensures that hiring takes place in the appropriate ways. For this reason and always according to the Spanish workforce needs, the hiring percentage using this method has increased year after year.

In addition to the **reception programme** for migrant workers, Farmers for Solidarity has also developed a **co-operation programme** in the communities of origin of the workers.

During the months that the workers remain in our country, *Agricultores Solidarios* plans a wide range of activities to handle difficulties that need to be worked out. The programme takes advantage of the accumulated experience of each year and it always incorporates proposals of workers.

The program is divided into different fields of action: Training regarding areas such as fruit handling, farming machinery, forest works or gardening orientation. Training that is specifically related to job market needs.

Encouraging personal autonomy by social involvement and learning activities. We manage access to the public health system for all incoming workers. The migrant workers receive information about ways to send home payments, migration laws and labour rights. And also they receive some language orientation.

Promoting health among workers. Work accident prevention is a priority. Social workers and social educators do personal follow-up of the workers during their stay with us. They help in situations where medical assistance is needed or documents must be processed.

On the other hand, apart from this reception programme, supplementary activities are offered.

*Agricultores Solidarios* places a high emphasis on social integration. Foreign workers usually organize intercultural days (Colombian day, Moroccan day, Romanian day) or programs with local farmers or associations. Excursions to different parts of the country are frequently planned.

And it guarantees a commitment to good hiring and labour practices.

But the task of Farmers for Solidarity doesn't end with giving support to and monitoring the well-being of the temporary workers during the crop season. The foundation's other field of action revolves around fostering the migrant workers' initiatives in their own communities of origin.

This way, solidarity permeates the whole hiring program. Workers obtain remuneration and take care of their families but then they themselves are engaged in development projects when they return to their countries of origin.

The co-development programme is based on training for Development Agents, who are selected from the leaders that come to work during the crop season. Once trained, these agents act as social and cultural promoters in their communities of origin.

The future agents receive instruction on exchange programs and development from different professionals linked to the local administration, universities and private organisms and initiatives specialised in these matters. Members of the Farmers Union participate in this process as well.

Farmers for Solidarity has recently promoted a «twinning» agreement between the towns of Bellpuig (Lleida) and George Enescu (Romania) which allows the workers of this village to come each year to Bellpuig while consolidating development projects back in Romania.

There are already several programs functioning right now.

One project is to improve life quality for women in the region of Sidi Yamani, which is a rural area in the north of Morocco. They have created a women's training centre. In fact, this is an initiative of women who since 1999 have participated in the hiring in origin campaign in Catalonia.



Another project is the constitution of the «Co-operative of Migrant Workers of Guasca», in Colombia, to introduce a new type of fruit production. With this co-operative, the younger farmers from Guasca, precisely those that participate in the harvest season in Spain, are able to establish themselves as a farmer family, independent from their parent's operation. (...)

These are only some examples of the on-going involvement of *Agricultores Solidarios*: giving support and improving the training of migrant workers with a double objective: to facilitate their stay among us and to promote their leadership role in initiating projects for the development of their communities.

This is the two-way exchange solidarity model between Spanish farmers and those from countries with a more difficult social reality than our own that is fostered by the foundation «*Agricultores Solidarios*».

Dans l'esprit qui caractérise le réseau Metropolis, les participants à ce panel mettent à contribution leurs connaissances scientifiques pour dégager des indications à l'intention des policy makers. Ainsi, Susan Martin avance que paradoxalement c'est la migration permanente le moyen le plus sûr de stimuler une circulation migratoire avantageuse, tant pour les pays d'origine que de destination. Les agences de développement ne doivent pas intervenir dans les flux d'envois de fonds, mais plutôt agir comme des facilitateurs. J.-B. Meyer montre comment l'attraction traditionnelle des pays du Nord sur les pays du Sud s'efface au profit d'un déplacement des gisements de ressources humaines hautement qualifiées vers les pays émergents du Sud, à cause des politiques actives de formation conduites dans ces pays. Peix illustre un exemple innovateur d'action sociale, menée par des employeurs agricoles; elle articule une réponse efficace à des besoins économiques des employeurs avec des réponses adéquates aux besoins économiques des migrants et l'impulsion à des projets de développement à l'échelle locale dans les pays d'émigration. Agustín Escobar Latapi analyse, quant à lui, le cas du Mexique: les envois de fonds sont une contribution valable à la réduction de la pauvreté dans ce pays, en dépit du fait que les villages d'origine des migrants ne soient pas les plus pauvres, puisqu'ils concernent en priorité les populations les plus pauvres de ces villages. Toutefois, pour faire de la migration un véritable outil en vue la réduction de la pauvreté, il faut agir pour que les plus pauvres parviennent à mieux maîtriser les conditions de leur départ. A cette action, du côté des pays d'origine, doit en outre correspondre une politique de régularisation des flux migratoires des pays de destination: un migrant régulier envoie cinq fois plus d'argent à sa famille qu'un migrant sans-papiers.

Janine Dahinden / Martina Kamm / Anna Neubauer

## Emigration und Rückkehr: Fotogeschichten armenischer Migrantinnen und Migrantinnen

### Hintergrund

Das SFM realisierte zusammen mit der armenischen Partnerorganisation CIMERA ein Projekt mit Bildgeschichten zur Auswanderung und Rückkehr armenischer MigrantInnen. Ziel des Projekts war es, Erfahrungen armenischer MigrantInnen sozialwissenschaftlich und fotografisch so einzufangen, dass sie in Form einer Ausstellung mit dazugehöriger Begleitpublikation einem breiten Publikum näher gebracht werden konnten. Das Projekt wurde im Rahmen einer Ausschreibung der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) eingereicht, von der Museumskommission der Schweizerischen Ethnologischen Gesellschaft (SEG) evaluiert und für unterstützungswürdig befunden. Zusätzlich wurde das Projekt von verschiedener Seite mitfinanziert.

### Die «neue» Migration aus Armenien

Migration ist für ArmenierInnen kein neues Phänomen, im Gegenteil: Immer wieder sind Armenier und Armenierinnen migriert, wobei die Auswanderungswelle nach dem Genozid an etwa 1,5 Millionen ArmenierInnen durch die Türken während des Ersten Weltkriegs einen traurigen Höhepunkt erfuhr. Es erscheint gleichsam paradox, dass die jüngste Migrationsbewegung von ArmenierInnen gerade mit der Schaffung des neuen und unabhängigen armenischen Staates nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion im Jahre 1991 zusammenfiel. Seither hat rund ein Viertel der Gesamtbevölkerung Armenien verlassen. Diese Migrationsbewegung verläuft nicht ohne Fol-

gen für die armenische Bevölkerung – Folgen, die bisher erst in Bruchstücken bekannt sind.

Im vorliegenden Projekt richteten wir deshalb unser Augenmerk auf diese so genannten «neuen» armenischen MigrantInnen. Wir versuchten, ihre Auswanderungsmotive, ihre Erfahrungen in der Ferne und ihre Eindrücke nach der Rückkehr zu erfassen.

### Verflechtung zwischen Fotografie und sozialwissenschaftlicher Analyse

Im Zentrum unserer Arbeit standen einerseits die subjektiven Erfahrungen von armenischen MigrantInnen in den zwei unterschiedlichen Migrationskontexten Russland und Schweiz, andererseits die Eindrücke der RückkehrerInnen der neusten Auswanderungswelle. Die Migrationsverläufe und -bedingungen der EmigrantInnen und RückkehrerInnen sollten nach der Erfassung künstlerisch eigenständig in einer Foto-Wanderausstellung vermittelt werden.

Wir führten insgesamt 43 leitfadengestützte Interviews durch, davon 17 in Armenien, 10 in Russland und 16 in der Schweiz. Während den Interviews wurden wir vom armenischen Fotografen, Zaven Khatchikyan, begleitet. Konkret reiste dieser in die Schweiz und nach Russland und versuchte, seine Sicht der Migration künstlerisch einzufangen. Die Originalität des Projekts liegt in der engen Verflechtung zwischen Fotografie und sozialwissenschaftlicher Analyse. Die Migrationsverläufe wurden also sowohl einer sozialwissenschaftlichen Analyse unterworfen als auch mit Hilfe der Foto-

grafie kommentiert. Produkt dieser Bemühungen ist eine Wanderausstellung, die von einer Publikation begleitet wird. Gegenstand der Publikation sind die Analyse der Interviews, Einzelporträts sowie drei kurze Hintergrundartikel zum Thema.

### Ergebnisse der Interviewanalysen

Russland ist noch heute die wohl bekannteste Zieldestination armenischer MigrantInnen. Verbindend wirkt, dass beide Länder Teil der Sowjetunion waren und die Sprache teilten. In Russland lebende ArmenierInnen könnte man idealtypisch als ArbeitsmigrantInnen bezeichnen: Die interviewten Personen verliessen Armenien in der Krisenzeit der 90er Jahre und versprachen sich vom neuen Aufenthaltsort eine ökonomische Besserstellung, die ihr Überleben sichern sollte. Sie arbeiten oft in unqualifizierten Jobs und tragen sich mit dem Gedanken an eine Rückkehr. Gleichzeitig sehen sie sich mit einer starken Antipathie allem Armenischen gegenüber konfrontiert. Dies führt dazu, dass das «Armenischsein», das heisst die Betonung einer essentialisierten armenischen Identität in Abgrenzung zu einer russischen, für ihr Dasein zentral wird. Mit anderen Worten, es sind ethnische und nationale Kriterien, die in diesem Kontext für die Identitätskonstruktion wichtig werden. Spiegelbildlich sind die armenischen MigrantInnen in Sorge, dass ihre Kinder russische Traditionen annehmen könnten, die allesamt als negativ betrachtet werden.

Die Situation von armenischen MigrantInnen in Russland unterscheidet sich in einigen Aspekten grundsätzlich von derjenigen der ArmenierInnen in der Schweiz: Zunächst einmal hatten wir es in der Schweiz mit ArmenierInnen zu tun, die das Land zu einem späteren Zeitpunkt als die russischen InterviewpartnerInnen verlassen hatten. Zweitens kann man die in der Schweiz interviewten Personen ideal-

typisch zwei Gruppen zuordnen: Auf der einen Seite findet sich eine Gruppe von ArmenierInnen, die wir als «moderne Nomaden» bezeichnen könnten, und die sich durch eine hohe berufliche Qualifikation auszeichnen. Diese Personen verliessen Armenien zwecks beruflicher Aspirationen und kamen in die Schweiz im Rahmen von Postgraduate- oder PhD-Programmen. Inzwischen haben die meisten der Interviewten eine (gut bezahlte) Arbeit im Informatikbereich, auf Banken oder im Kunstbereich gefunden. Bei der zweiten Gruppe hingegen handelte es sich um Asylsuchende, deren Situation sich diametral von der ersten Gruppe unterscheidet. Die Betroffenen leben in unsicheren Verhältnissen – obwohl auch sie meist über einen Hochschulabschluss verfügen. Was die zwei Gruppen voneinander unterscheidet, ist weniger ihr beruflicher Hintergrund, den sie mitbrachten, als vielmehr das Resultat dessen, wie sie ihren Hintergrund in der Schweiz einbringen konnten. Interessant ist des Weiteren, dass im schweizerischen Kontext das ethnisch-nationale Kriterium «Armenischsein» für die Identitätskonstruktion nur von untergeordneter Bedeutung ist. Die erstgenannte Gruppe definierte sich in erster Linie über ihre berufliche Zugehörigkeit, zweitens über ihren Asylstatus. Die Asylsuchenden fühlten sich nicht aufgrund ihres «Armenischseins» von der schweizerischen Gesellschaft ausgeschlossen, sondern aufgrund ihres Aufenthaltsrechtlichen Status.

Die RückkehrerInnen wiederum, die wir in Armenien interviewten, waren allesamt freiwillig zurückgekehrt. Hauptgründe waren Heimweh, das Gefühl fehlender Zugehörigkeit und die Negierung von sozialen und politischen Rechten im Gastland. Auch der Verlust an sozialem Status sowie das Wohl der Kinder waren wichtige Faktoren, die zum Rückkehrentschluss beitrugen. Gleichzeitig war eine Motivation vorhanden, durch eine Rückkehr möglicherweise etwas zum Wohle von Armenien beizutragen.

Gemeinsames Element in den Interviews war etwas, das wir einen «normativen Migrationsvertrag» nannten: Wenn ArmenierInnen ihr Land verlassen, unterliegen sie der Erwartung, gewisse Aufgaben zu erfüllen. Es wird erwartet, dass sie ihre Familien unterstützen und dass sie ihre Beziehungen zur Heimat aufrechterhalten. Sie haben die Aufgabe, ihrem «Armenischsein» treu zu bleiben und Sprache, «Traditionen» und «Kultur» zu pflegen – kurz, sich immer auf ihre Wurzeln zurückzubedenken. Ebenso haben sie eine Mission zu erfüllen, nämlich der Welt die Qualitäten einer «armenischen Nation» zu beweisen. Unabhängig vom jeweiligen Migrationskontext bilden diese Pflichten die normativen Grundlagen, die nötig sind, um ein «guter armenischer Migrant» zu sein. Dieser «Vertrag» unterliegt auch den Erwartungen in Hinsicht auf eine mögliche Rückkehr: Eine solche kann positiv anvisiert werden, wenn der Migrant oder die Migrantin seine/ihre Aufgaben in der Ferne erfüllt hat. Die Konzepte «Ethnos» und «Nation» spielen in diesem normativen Migrationsvertrag eine zentrale Rolle. Auf den ersten Blick bedeutet «Armenischsein» in den Augen der interviewten Personen die Existenz eines sozusagen naturgegebenen Volkes, dessen Mitglieder gewisse Charakteristika teilen, die an ein gemeinsames Territorium gebunden sind und von Generation zu Generation weiter gegeben werden. Dieses Gedankengut über das Nationalverständnis wird aber in Frage gestellt, wenn es zur Beziehung zwischen den neuen armenischen MigrantInnen und der alten Diaspora in der Schweiz kommt. In den Augen der etablierten Diaspora erfüllen

einige der neuen MigrantInnen die Zugehörigkeitskriterien ihrer Gemeinde im Ausland nicht, so etwa die Asylsuchenden, die ihre Familien aus finanziellen Gründen nur schwer unterstützen können. Dieses vielfältige und spannungsreiche Selbstverständnis armenischer Identität kommt in der Fotoausstellung facettenreich zum Ausdruck.

### **Foto-Wanderausstellung in der Schweiz**

Die Ausstellung wurde im November 2004 in Yerevan eröffnet und ist zwischen Januar und Juni 2005 in der Schweiz zu sehen. Die Schweizer Premiere fand im Januar 2005 in Lausanne statt (Forum de l'Hôtel de Ville), vorgesehen sind anschliessend die Ausstellungsorte Bern (Kornhausforum) und Neuchâtel (Bundesamt für Statistik). Die Ausstellungen werden jeweils mit einer Vernissage eröffnet und von Podiumsveranstaltungen begleitet. Ziel ist es, die armenische Migration und mit ihr eine kulturell vielfältige Region im Südkaukasus auch einem breiten Publikum in der Schweiz vor Augen zu führen.

#### **Daten und Orte der Ausstellung:**

Bern – Kornhausforum: 5.–23. April 2005  
Neuchâtel – Bundesamt für Statistik:  
20. Mai–30. Juni 2005

Siehe auch die Fotografien in dieser Ausgabe.

#### **Bibliographie**

**Bachmann, Carine, Janine Dahinden, Martina Kamm, Anna Neubauer, Aurelie Perrin** (2004). *Emigration and Return: Photo-Stories of Armenian Migrants*. Yerevan: Cimera.

**A. Sayad** rappelait constamment qu'un immigré est tout d'abord un émigré. Partageant cette réflexion, les auteurs de cette étude ethnographique sur la migration arménienne ont innové par rapport à la perspective habituelle centrée sur le contexte d'accueil. Elles montrent le caractère circulaire des migrations en se focalisant sur des Arméniens, riches de leur expérience migratoire dans trois différents pays. La démarche de joindre à l'étude un reportage photographique est également innovatrice. Les résultats de ce double travail sont consignés dans un livre ainsi que dans une exposition itinérante, de sorte qu'ils sont accessibles à un large public.

Josef Martin Niederberger

## Macht und Privilegien in der Gemeinde – der Fall Emmen

### Die Situation

Obwohl die Einwanderungs- und Integrationspolitik der Schweiz sich vielleicht weniger von anderen europäischen Ländern unterscheidet als oft angenommen wird, gibt es dennoch einen gravierenden Unterschied im formal letzten Integrationsritt – der Einbürgerung. Die Schweiz stellt hier in zweierlei Hinsicht weltweit ein Unikum dar. Beide Aspekte haben mit der zentralen Stellung zu tun, die der Gemeinde in Einbürgerungsfragen zukommt. Der eine Aspekt ist der, dass Einbürgerung in der Schweiz durch die Gemeinde vermittelt und durch sie entschieden wird (man kann nur SchweizerIn werden, indem man GemeindegängerIn wird), und der zweite besteht darin, dass auch die Wahl des Verfahrens weitgehend der Gemeindeautonomie anheim gestellt ist. Die Kommune kann die Prozedur entweder in die Hände einer Kommission legen, oder – was vor allem in kleineren Deutschschweizer Gemeinden üblich ist – basisdemokratischem Vollzug überlassen. Während nun über die Ausgestaltung der verschiedenen Verfahren mehrere Fallstudien vorliegen (Steiner & Wicker, 2004; Achermann & Gass, 2003), und auch die Einbürgerungsquoten von Gemeinden in Abhängigkeit der Verfahren mittels sekundärstatistischer Analysen untersucht wurden (Bolliger, 2004; basierend auf Piguet & Wanner, 2000; Helbling, 2004, für abgelehnte Gesuche), fehlen systematisch gewonnene Einblicke in jene Faktoren, die bei basisdemokratischen Verfahren die Entscheidung des einzelnen stimmberechtigten Bürgers oder der Bürgerin bestimmen.

Basisdemokratische Entscheide wurden national und sogar international skandalisiert, nachdem die Gemeinde Emmen, mit 28 000 EinwohnerInnen zweitgrösste Gemeinde der Innerschweiz, im Jahr 1999 mittels einer Volksinitiative beschlossen hatte, über Einbürgerungen zukünftig an der Urne zu entscheiden. Ihre Grösse hat bei der plötzlichen Wahrnehmung dieser Industriegemeinde, die in jüngerer Zeit stark von den bekannten Abbauerscheinungen betroffen wurde, zweifellos eine Rolle gespielt. Wenn in einem einzigen Urnengang 30 bis 50 Einbürgerungsgesuche zur Abstimmung gelangen, anbietet sich eine Gemeinde sozusagen zur kritischen Inspektion ihrer Resultate, während in kleinen Gemeinden eine vielleicht durchaus bestehende Tendenz, nach zugeschriebenen Merkmalen zu urteilen, auf Grund der geringen Zahl – evtl. ein einziges Gesuch im Jahr – kaum manifest wird. Tatsächlich war es in Emmen mehrere Male zu Aufsehen erregenden Resultaten gekommen, aus denen eine starke Tendenz zur Benachteiligung von BewerberInnen aus dem Balkan sprach. Dies gab den Anstoss zu unserem Nationalfonds-Projekt. Wir wollten diese wohl weltweit einmalige Situation, bei der die Gesamtheit aller schon Dazugehörenden einer Gemeinde über die Exklusion oder Inklusion einzelner Neudazugekommener entscheidet, nicht unbeforscht bleiben lassen.

### Die Studie

Die ganze Studie wurde zweigleisig angelegt; als offene (qualitative) Befragung und als *Survey* mit strukturierten Fragen und quantitativer Auswertung. In der qualitativen Studie

wurde der Schwerpunkt stärker auf Spezifisches der Gemeinde Emmen gelegt; die Befragten standen für uns als Knotenpunkt zwischen ihrer eigenen Biografie und sozialen Rolle einerseits und der Emmer Entwicklungs- und Politikgeschichte andererseits, aus der sie uns möglichst spontan signifikante Ereignisse und *Issues* aus ihrer Sicht berichten sollten. Es interessierten uns auch ihre Meinungen zu den Urnenabstimmungen und ihre Erfahrungen im Umgang mit der Wahlsituation, und wir fragten sie nach ihren Konzepten vom angezeigten Prozedere bei Einbürgerungen und dem nach ihrer Ansicht zu konzedierenden Recht in diesem Zusammenhang.



Die Narrationen der Befragten setzten sich zu einer recht konsensualen Rekonstruktion der Geschehnisse und Befindlichkeiten zusammen, die damals in der Einführung der Urnenabstimmung resultiert hatten. Es ist eine Geschichte, die von all den sozialpsychologischen Mechanismen vorangetrieben wurde und wird, die man vermuten kann, wenn plötzlich in einer Gemeinde eine kollektive Artikulation gegen Fremde und Minoritäten anhebt. Gerüchtebildungen, Aufbauschungen und Mutmassungen; Ängste vor Machtübernahme durch Minoritäten und vor Statusverlust und

Herausfallen aus dem eigenen Verband; Gefühle des Übergangenswerdens durch die Verantwortlichen, des Verratenwerdens durch die eigene politische und gesellschaftliche Elite oder mindestens des Empathiemangels auf deren Seite – dies alles wurde von mehreren Befragten lebhaft manifestiert, von andern distanzierend berichtet. Aus manchen Erzählungen sprach eine starke kollektive Befasstheit der Bevölkerung mit dem Thema der Gewalt. Mehrere Befragte steuerten dazu Episoden bei, von denen sie selber betroffen waren, oder die sie beobachtet hatten, und die von jener Art waren, wie sie den Einwanderern aus dem Balkan als typisches Verhaltensmuster attribuiert werden. Auf diese als Gewissheit gehandelte Kollektiveigenschaft der «Balkanstämmigen» passt dann die Diskriminierung in den Abstimmungsergebnissen, die entsprechend nicht als solche bewertet, sondern nur mehr als angemessenes Urteil ausgegeben wird.

Dies trifft freilich nicht für alle Befragten zu, und auch in anderen Hinsichten tat sich ein weites Spektrum auf, worin jede und jeder, nach Status und Rolle klar differenziert (Mutter, Nachbarin, Schulpflegerin, Gewerbetreibender, technisches Kader, politisch Chargierte, Rentner in einem heruntergekommenen Quartier), seinen oder ihren je eigenen Blickwinkel offenbarte. Auch die politische Links-Rechts-Polarität brachte die erwartbaren Divergenzen. Hier war es jedoch interessant, zu vernehmen, dass auch jene Kader, die die Patronage der Volksinitiative für die Urnenabstimmung übernommen hatten, die Untauglichkeit dieses Verfahrens als erwiesen erachteten und Bereitschaft für die Rückkehr zu einer allerdings etwas neu gestalteten Behördenlösung signalisierten. Damit stimmten sie mit den meisten unserer 19 Befragten überein, die sich eher skeptisch zum Urnenverfahren äusserten, jedoch mehrheitlich die ganze Episode mit einem Vertrauensverlust begründeten, an dessen Anfang Gerüchte um

unsorgfältig geprüfte Einbürgerungsgesuche standen.

Inzwischen haben die Parteien von Emmen gemeinsam (mit Ausnahme der SVP) die Initiative ergriffen, um die Entscheidung über Einbürgerungen wieder einer Kommission zu überantworten. Auslösend für diese Initiative war ein zwischenzeitlich (im Juli 2003) erlassenes Bundesgerichtsurteil, welches bei ablehnenden Einbürgerungsentscheiden eine Begründung verlangt, auf die sich der abgewiesene Kandidat beziehen kann, wenn er Rekurs einreichen will – eine Voraussetzung, die bei Urnenentscheiden praktisch nicht zu erfüllen ist. Die neue Kommission soll nun aber, im Unterschied zur früher tätigen, die von Emmens Parlament bestellt wurde, vom Volk gewählt und nach Proporz zusammengesetzt werden. Von dieser Anordnung erhofft man sich die Rückgewinnung des verloren gegangenen Vertrauens. Am 27. Februar hat nun der Souverän die neue Lösung mit 68,4% Ja-Stimmen gutgeheissen und damit auf die von ihm selber reklamierte Möglichkeit verzichtet, direkt über Einbürgerungen befinden zu können.

Trotz ihrer kurzen Dauer hat diese als populistisches Intermezzo zu bewertende Lösung der Urnenabstimmung Tiefblicke in die Disposition der «Volksseele» gewährt. Die quantitative Teilstudie hatte nun aber nicht zum Ziel, Spezifisches zum Fall Emmen zu erkunden, sondern vorhandenes, kontextunabhängig gewonnenes Wissen über die Hintergründe und Begleiterscheinungen von Xenophobie in einem hoch sensibilisierten Kontext zu vertiefen und vor allem auszuweiten in jenes Feld, welches weder schweizerische noch internationale Forschung bis jetzt beschrieben hat: die Präferenzen einer – zum Untersuchungszeitpunkt – zur Mitbestimmung bei Einbürgerungsbegehren berechtigten Bevölkerung und die Abhängigkeiten dieser Einstellungen. Das nach Bewilligung, aber vor der Realisierung unserer Studie eintreffende Bundes-

gerichtsurteil (siehe oben) hat die Aktualität dieser Studie nur noch erhöht. Die Meinungen zu Volksentscheid und Rekursfähigkeit wurden darum als zentrale Variable ins Untersuchungsdesign eingebaut.

Die Auswertung der 500 repräsentativ gestreuten, *face-to-face* abgewickelten Interviews zeigt, dass eine generell negative zulassungspolitische Einstellung; die Rechtfertigung pauschal-ablehnender Entscheide mit der ethnischen Zugehörigkeit der Einbürgerungskandidaten; die Ablehnung der Verrechtlichung (Festhalten am Volksentscheid, keine Rekursfähigkeit, Verurteilung der Bundesgerichtsintervention), und Anomie in enger Verbindung untereinander auftreten. Die Entscheidungshoheit des Volkes über Einbürgerungen wird – mit dem Gestus des überzeugten, gut-schweizerischen Demokraten – offenbar eingefordert, um die eigenen pauschalisierend-diskriminierenden Absichten legal ausagieren zu können.

Unter den Bestimmungsfaktoren dieser vier abhängigen Variablen nimmt, wie auf Grund theoretischer Positionen erwartet, das Gefühl relativer Deprivation eine prominente Stellung ein, sowie auch das Sicherheitsgefühl in der Öffentlichkeit.

### Gemeinschaft versus Gesellschaft

Ein besonderer Platz kommt in unserem theoretischen Framework der soziologischen Typologie «Gemeinschaft versus Gesellschaft» zu (Ferdinand Tönnies, 1887/1963). «Gemeinschaft» bezeichnet einen stark auf gefühlsmässiger Bindung, auf relativ intimen, vitalen Beziehungen, und auf einer (unterstellten) schicksalhaften Gleichheit beruhenden gesellschaftlichen Typus («gesellschaftlich» hier als Oberbegriff für beide Typen verwendet), während «Gesellschaft» eher auf vertragsartiger, also verhandel- und entscheidbarer Zugehö-

rigkeit sowie relativ anonymen, abstrakten Beziehungen beruht. Für Gemeinschaften gilt ein starkes *Ingroup-Outgroup*-Gefälle mit entsprechend hoch gelegter Integrationschwelle. Wir werden untersuchen, welche Bedeutung in der heutigen schweizerischen Realität diesem begrifflichen Gegensatzpaar zukommt, und in welcher Relation es zu den übrigen interessierenden Variablen (Diskriminierung, Einstellung zur Zulassung von Fremden, Verrechtlichung des Einbürgerungsverfahrens, Deprivation und Anomie) steht. Dabei geht es nicht um eine Beschreibung objektiv gegebener Strukturmerkmale der Schweiz, sondern nur um das subjektive Urteil unserer Befragten darüber, nach welchem Typus die Schweiz beschaffen ist und sein soll.

Unsere Hypothese lautet, dass die gemeinschaftliche Konzeption in der schweizerischen Bevölkerung allgemein relativ stark verbreitet ist; signifikant stärker aber unter den VerfechterInnen einer restriktiven Zulassungspolitik und von Volksentscheiden, die sich auch ohne weiteres nach Sympathiekriterien sollen richten dürfen, und sich dem Zugriff eines übergeordneten, universalistischen Rechts und seiner Institute entziehen sollen. Tatsächlich erbrachten die Resultate deutliche Belege dafür, dass die Politik der Ausschliessung von einer Rhetorik der Gemeinschaft umgeben ist, mit ihr gerechtfertigt wird, und vielleicht auch tatsächlich einer sich weitgehend in Termini der Gemeinschaftlichkeit verstehenden schweizerischen Gesellschaft entspringt. Das folgende Frage-Item soll dies, zusammen mit weiteren Antworten, die mit ihm statistisch assoziiert waren, illustrieren:

«Würden Sie sagen: A) Der/die SchweizerIn hat ein Gefühl von der Verwurzelung in seiner/ihrer Heimat; von der Zusammengehörigkeit und Gemeinschaft. Darum ist es nur logisch, wenn der/die SchweizerIn sich fragt: Passt diese/r Ausländer/in in unsere Gemeinschaft oder nicht?»

«Oder würden Sie eher sagen: B) Es geht nicht so sehr um eine Gemeinschaft und ein Zusammengehörigkeitsgefühl. Mit dem Pass wird man Mitglied eines Staates, da haben beide Seiten gewisse Rechte und Pflichten, und das ist eigentlich alles.»

BefürworterInnen der Antwort A) bejahten weit überzufällig häufiger auch Statements, die die Diskriminierung von BewerberInnen mit auf -ic endenden Namen rechtfertigten, und wehrten sich vehement gegen eine «Eimischung» des Bundesgerichtes in Volkess Angelegenheiten. Dies ist insofern erwartbar, als in der Typologie von Gemeinschaft und Gesellschaft die erstere durch ein steileres *Ingroup-Outgroup*-Gefälle und entsprechend stärkere Exklusionstendenzen gekennzeichnet ist. Interessant ist die Frage, ob dieser Hang zur gemeinschaftsbezogenen Argumentation, wie er bei einem grossen Teil der Befragten beobachtet wurde, entstehungsgeschichtlich als primär betrachtet werden muss, oder ob er erst sekundär auftritt – als Reaktion. Letzteres wäre leicht nachvollziehbar. Der Appell an verstärkten Zusammenhalt und die Betonung von Verwurzelung als Kriterium für Zugehörigkeit schiene angesichts einer als bedrohlich empfundenen Präsenz von Fremden funktional. Mit der Variante «primär» erwägen wir dagegen die Möglichkeit einer gewissen Historizität des gemeinschaftlichen Typus; in dem Sinne, als die Überzeugung verbreitet sein könnte, die Schweiz sei früh und besonders tiefgreifend nach diesem Muster gestrickt worden. Gemeinschaftlichkeit würde dann sozusagen zur Entstehungs- und Beschaffenheitslegende der Schweiz gehören, und das würde nach entsprechenden *Rites de passage* rufen, über die das Hineinwachsen ins mystische Band der SchweizerInnen zu gestalten und auch zu filtern wäre, und bei deren Durchlaufen schweizerisches Fühlen angeeignet und geprüft werden sollte.



Die Tatsache, dass die Einbürgerungsvorlagen vom vergangenen September erfolgreich mit dem Argument bekämpft wurden, Schweizer zu sein sei Gefühlssache, zeugt jedenfalls von einer gewissen Anschlussfähigkeit dieser Auffassung von der «wirklichen» Beschaffenheit der Nation. Eine solche gemeinschaftsbetonte, am Erfühlen festgemachte Mitgliedschaftskonzeption würde sich auch gut unter die definitorischen Bestandteile der Kulturnation einfügen, als die vor allem die deutsche Schweiz sich selber sieht, und dort neben anderen nur sozialisatorisch erwerbbaaren, aber nicht administrativ verleihbaren Gemeinsamkeiten wie der (schweizerdeutschen!) Sprache figurieren. Dies im Unterschied etwa zur romanischen Schweiz, wo – wie allgemein angenommen wird – die Staatlichkeit der Nation stärker zu deren Wirklichkeit gezählt wird.

Diese die Kulturregionen der Schweiz betreffende Zusatzhypothese liegt ausserhalb des beweisbaren Bereichs unserer Studie, doch scheint sie einer weiteren Verfolgung wert. Das gängige Theoretisieren über Fremdenfeindlichkeit und Minoritätenablehnung suchte die Determinanten weitgehend nur im Bereich von Persönlichkeitseigenschaften wie Autoritarismus, Dogmatismus und Rigidität, Trivialschema und verwandten Dimensionen aus dem sozialpsychologischen Universum (vgl.

etwa Heitmeyer, 2003; oder Stolz, 2001) oder es versuchte sie soziologisch nach Schichtlage zu verorten (vgl. Hoffmann-Nowotny, 1973). Die Typologie von Gemeinschaft und Gesellschaft weitet den theoretischen Ansatz von Eigenschaften, die der Person anhaften, ins Gesellschaftliche, und öffnet ihn für dort angelagerte, überkommene, möglicherweise mit pseudohistorischer Rechtfertigung versehene ideologische Bestände, die vielleicht nicht eigentlich ursächlich sind für Ausschließungstendenzen, aber deren Wirksamwerden durch ihre Legitimierung und Verschleierung erleichtern.

#### Bibliographie

- Achermann, Christin und Stefanie Gass** (2003). Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung: Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel. Zürich: Seismo.
- Bolliger, Christian** (2004). «Spielt es eine Rolle, wer entscheidet? Einbürgerungen in Gemeinden mit Parlaments- und Volksentscheid im Vergleich». In: Steiner, Pascale & Hans-Rudolf, Wicker (Hrsg.), Paradoxien im Bürgerrecht. S. 43–61.
- Heitmeyer, Wilhelm** (2003). «Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. Die theoretische Konzeption und empirische Ergebnisse aus 2002 und 2003». In: Ders. (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 2. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Helbling, Marc** (2004). Exclusion sociale et citoyenneté suisse: Pour une approche sociologique de la question des processus de naturalisation. Genève: Centre de la Démocratie Directe. Elektronisches Dokument: <http://c2d.unige.ch>
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim** (1973). Soziologie des Fremdarbeiterproblems: eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz: Stuttgart: F. Enke.
- Piguet, Etienne, und Philippe Wanner** (2000). Die Einbürgerungen in der Schweiz. Unterschiede zwischen Nationalitäten, Kantonen und Gemeinden, 1981–1998. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Steiner, Pascale und Hans-Rudolf Wicker** (Hrsg.) (2004). Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden. Zürich: Seismo.
- Stolz, Jörg** (2001). «Traditionalismus und das Fremde: Einstellungen zu Ausländern und AusländerInnen 1995». In: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny (Hrsg.), Das Fremde in der Schweiz. Zürich: Seismo.
- Tönnies, Ferdinand** (1887/1963), Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

**Le cas sinon unique du moins emblématique d'Emmen ne pouvait être laissé inexploré. Par le biais d'entretiens qualitatifs avec les habitants d'Emmen, l'étude replace les refus de naturalisation, qui ont défrayé la chronique, dans le contexte du devenir de cette commune industrielle en profonde mutation. Elle met en lumière le sentiment de trahison des élites politiques et sociales ressenti par la population mais éclaire également la conviction progressivement acquise et partagée que la procédure devait nécessairement connaître une réforme. Par le biais d'un *survey*, en prise directe avec l'évolution politique, l'étude analyse entre autres les opinions relatives à la décision du Tribunal fédéral sur la nécessaire subordination des décisions populaires aux principes de l'Etat de droit. Cette étude contribue au renouveau de la recherche sur la xénophobie en Suisse.**

## Integrationsförderungsprogramm des Bundes: Teilevaluation der «Förderung der sprachlichen Kommunikation»

Im Rahmen des Förderungsprogramms zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern durch die Eidgenossenschaft wird die Sprachkompetenz von MigrantInnen durch die Subventionierung von Sprach- und Alphabetisierungs-Kursen gefördert. Die Ziele bestehen in der Förderung der Sprachkenntnisse von «schwer erreichbaren Zielgruppen», in der Ergänzung bestehender Kursangebote, indem sich die Kurse auf die direkte Unterstützung der Alltagspraxis und eine umfassendere Teilnahme der ausländischen Bevölkerung am schweizerischen Gesellschaftsleben ausrichten, sowie in der Förderung von sozialen Kontakten.

Das SFM wurde von der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) mit der Evaluation des Schwerpunktes 1 «Förderung der sprachlichen Kommunikation» beauftragt. Für die Analyse wurden die Daten wie folgt erhoben: Mit einem Fragebogen an die 127 Projektträgerschaften (Rücklaufquote 71%) konnte eine umfassende Bestandesaufnahme der Projektaktivitäten, der Teilnehmenden und der Trägerschaften erstellt werden. In einem zweiten Schritt wurden 10 ausgewählte Projekte in qualitativen Fallstudien porträtiert. Im Folgenden werden einige Resultate und Empfehlungen aus der Evaluation vorgestellt.

### **Entsprechen die Inhalte der sprachlichen Weiterbildungen dem Ziel der «Förderung der sprachlichen Kommunikation»?**

Diese Fragestellung befasste sich mit den Inhalten und der Angemessenheit des Angebots.

Eine grosse Mehrheit der Angebote kombiniert die sprachlichen Ausbildungen mit sozial-relevanten Inhalten. Der Erwerb praktischer Kenntnisse der schweizerischen Gesellschaft und des Alltagslebens nimmt neben dem rein sprachlichen Unterricht einen wichtigen Platz im Konzept ein. Zudem besucht ein relativ grosser Teil des Zielpublikums Alphabetisierungskurse (1/4 des Kursangebots). Der Anteil am Angebot hingegen, bei dem es neben vorwiegend sprachlichen Aktivitäten auch um «berufliche» Ziele geht, ist relativ gering.

Etwas mehr als die Hälfte des Ausbildungsangebots richtet sich an ein ausschliesslich weibliches Publikum, während die andere Hälfte mehrheitlich gemischte Zielgruppen anspricht. Die Teilnehmenden verfügen in der Mehrheit (59%) über eine «Grundausbildung» oder über «keine Ausbildung». Der Anteil der Hausfrauen und der Arbeitslosen ist relativ hoch (64%). Daraus lässt sich schliessen, dass diese Angebote vorwiegend Zielgruppen ansprechen, die in sozioökonomischer Hinsicht als «benachteiligt» zu bezeichnen sind und deren Mittel zur Finanzierung von sonstigen auf dem Markt angebotenen Sprachkursen beschränkt sind.

### *Empfehlungen*

Die Kombination von Sprachunterricht mit der Vermittlung von Kenntnissen über das Alltagsleben ermöglicht den Teilnehmenden eine gewisse sprachliche Selbständigkeit und erleichtert ihnen, sich in der schweizerischen Gesellschaft zu orientieren. Der Ent-

wicklung diesbezüglicher mündlicher Fähigkeiten sollte Priorität zukommen, ohne dass jedoch der Erwerb schriftlicher Fertigkeiten vernachlässigt wird. Zudem sollte die Unterstützung des Lernens am Arbeitsplatz im Rahmen des Gesamtkonzepts ein etwas grösseres Gewicht erhalten.

Es wäre weiter nützlich, Koordinationsstellen für sprachliche Bildungsangebote auf kantonaler oder regionaler Ebene einzurichten, um die Angebote im Hinblick auf die erkannten Bedürfnisse besser kanalisieren zu können.

### **Struktur der Organisationen und Qualität der Sprachkurse**

Gegenstand dieser Fragestellung war die konkrete Durchführung des Angebots. Unter den Trägerschaften ist eine relativ starke Präsenz von Organisationen der Zivilgesellschaft wie beispielsweise den Hilfswerken, Quartier- und Kulturvereinigungen zu verzeichnen. Weiter existiert ein grosses Engagement öffentlicher Einrichtungen, welche rund ein Viertel der Ausbildungen durchführen. Daneben fällt die

Beteiligung von MigrantInnenvereinigungen eher mager aus.

Die Ressourcen der Bildungsprojekte sind relativ limitiert. Etwas mehr als die Hälfte aller Projekte werden mit einem kleinen Budget, sprich weniger als CHF 50 000.–, durchgeführt, was ihnen nicht einmal die Beschäftigung einer oder eines Vollzeit-Angestellten erlaubt. Die Mitfinanzierung durch die EKA trägt dazu bei, dass finanzielle Ressourcen von Dritten (privat und öffentlich) ausgelöst werden können.

Die Analyse zeigt bei den Trägerschaften – selbst bei kleinen Vereinigungen – eine starke Tendenz und ein deutliches Bestreben in Richtung Professionalisierung. Die meisten Organisationen bauen Rahmenstrukturen auf (pädagogische Koordination, Qualitätskontrollen) und entwickeln unterschiedliche Kontroll- und Auswertungsmechanismen für Teilnehmende und Auszubildende, um in ihren Projekten eine gewisse Qualität zu gewährleisten.



### *Empfehlungen*

Der Beitrag der Zivilgesellschaft zum Angebot der Sprachausbildung erscheint sehr nützlich. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei einer dem Erlernen der Sprache förderlichen Infrastruktur (Räumlichkeiten, Klassenzimmer) gewidmet werden. Darüber hinaus können MigrantInnenvereinigungen als niederschwellige Strukturen den Zugang zum «schwer erreichbaren» Zielpublikum erleichtern. In Anbetracht der knappen finanziellen Eigenmittel der Organisationen wäre eine Koordination oder sogar Verschmelzung der beiden bestehenden eidgenössischen Fonds (jenes des Bundesamtes für Flüchtlinge und jenes der EKA) sinnvoll.

### **Auswirkungen der sprachlichen Ausbildungen**

Nützlichkeit und Einfluss des Angebots standen im Vordergrund dieser Fragestellung. Das Angebot scheint für jene Personen zufriedenstellend, deren Erwartungen den Zielen einer grossen Mehrheit der Ausbildungen entsprechen, nämlich ein gewisses *sprachliches Grundniveau* zu erreichen. Insbesondere Personen, die in einer «sprachlichen und sozialen Isolation» leben, bringen ihre Zufriedenheit in dieser Hinsicht klar zum Ausdruck. Obwohl die erworbenen sprachlichen Kenntnisse noch nicht in ausreichendem Mass ausserhalb der Kurse eingesetzt werden, anerkennen die befragten Teilnehmenden deren Nützlichkeit.

Die Wirkung der Kurse beschränkt sich nicht nur auf die reine Nutzung der erworbenen Sprachkenntnisse, sondern betrifft auch nicht

sprachliche Faktoren: dank den Sprachkursen gewinnen die Teilnehmenden an Selbstvertrauen im Alltag. Der Nutzen der Ausbildungen liegt damit in einer allmählich zunehmenden Integration der Teilnehmenden in das gesellschaftliche Leben, wenn auch in beschränktem Mass.

### *Empfehlungen*

Um mit den definierten Zielen – Förderung der Sprachkenntnisse von «schwer erreichbaren Zielgruppen», direkte Unterstützung der Alltagspraxis, eine umfassendere Teilnahme der ausländischen Bevölkerung am schweizerischen Gesellschaftsleben und Förderung von sozialen Kontakten – in Einklang zu stehen, müssten die Sprachkurse ein deutlich höheres Niveau als das der sprachlichen Grundkenntnisse anstreben.

### **Empfehlung für eine langfristige strategische Ausrichtung**

Die Evaluation zeigt, dass sich längerfristig die Schaffung einer umfassenden Sprachförderungspolitik auf nationaler Ebene als unumgänglich erweisen wird. So könnte beispielsweise eine neue nationale Ausrichtung – dem Modell anderer europäischer Länder folgend – für alle Neuankömmlinge eine Anzahl kostenloser Sprachkurse vorsehen, welche ihren effektiven Bedürfnissen angemessen sind.

### **Bibliographie**

**Kaya Bülent, Christin Achermann** (2004). Evaluation des mesures de la Commission fédérale des étrangers visant à l'intégration des migrants en Suisse. Point fort 1: communication linguistique. Rapport final à l'attention de la Commission fédérale des étrangers. Neuchâtel: SFM.  
Zu beziehen unter: [www.eka-cfe.ch/d/publikation.asp](http://www.eka-cfe.ch/d/publikation.asp)

**De nombreux projets financés dans le cadre du programme fédéral de promotion de l'intégration des étrangers visent à alphabétiser et/ou à augmenter les compétences linguistiques des hommes et femmes d'origine immigrée. Le SFM a été mandaté pour mener l'évaluation du point 1 «Promotion de la communication linguistique»: il en ressort que bien souvent les cours organisés par les organismes de la société civile parviennent effectivement à impliquer ces publics difficilement atteignables. Il reste toutefois à élaborer une politique globale de promotion linguistique.**

Marco Pecoraro

## Les migrants hautement qualifiés en Suisse

La dernière décennie est caractérisée par une forte croissance dans le domaine de la science et de la technologie (S-T ci-après) dans la plupart des économies développées. Les industries concernées qui requièrent une main-d'œuvre très variée – spécialistes des technologies de l'information, scientifiques, dirigeants, cadres supérieurs d'entreprise, etc. – orientent essentiellement leur demande vers du personnel hautement qualifié. Avec la mondialisation économique en continuelle progression – définie par le libre-échange des biens, des capitaux et de la force de travail –, la nature des flux migratoires qui était principalement caractérisée par une main-d'œuvre peu qualifiée évolue ainsi en faveur des catégories de personnel hautement qualifié.

### Les migrants hautement qualifiés sur le marché du travail suisse

Après la Deuxième Guerre mondiale, de nombreux pays industrialisés – dont la Suisse – ont puisé dans la main-d'œuvre étrangère, essentiellement peu qualifiée, au gré des cycles conjoncturels. La pratique d'une telle politique d'immigration a, avant tout, servi à satisfaire une demande de travail interne en excédent lors de conjonctures favorables, et ainsi soutenir la croissance économique (Salt et al., 2004).

Depuis la crise pétrolière, les déterminants de la croissance économique ont progressive-



ment changé. Le capital humain, qui désigne l'ensemble des connaissances et des compétences que possèdent les individus, devient une des bases nécessaires à la croissance économique (Lucas, 1988). En effet, au cours des années 1990, les dépenses intérieures brutes de R & D se sont significativement accrues dans la plupart des pays développés, ainsi qu'en Suisse. La demande sur le marché du travail s'est donc réorientée vers du personnel hautement qualifié.

Les ressources humaines en S-T en Suisse n'ont cessé de progresser depuis 1970. En 2000, près de 50% des personnes actives occupées sont hautement qualifiées contre 27% en 1970. Dans la population suisse, ce chiffre atteint 52%. En ce qui concerne les migrants, la tendance à la hausse de la proportion d'actifs en S-T se confirme aussi, principalement durant la décennie 1990. En 2000, 39,2% des migrants actifs occupés en Suisse sont hautement qualifiés, soit 16,7 points de plus que dix ans auparavant. La part des migrants hautement qualifiés parmi ceux arrivés en Suisse récemment atteint 61,8% en 2000 – soit 38,7 points de plus qu'en 1990. En inspectant de plus près la période 1990–2000, on note que la formation des migrants s'avère être un élément-clé pour accéder au marché du travail. Ainsi, il paraît manifeste que les flux migratoires contemporains concernent de plus en plus une main-d'œuvre qualifiée.

## La suréducation

Le rôle de la formation dans le marché du travail a fait l'objet de nombreuses études. Une partie d'entre elles s'est souciee d'appréhender la relation entre formation demandée et offerte sur le marché du travail. Ainsi, une personne est considérée comme *suréduquée* lorsque la formation atteinte excède la formation requise pour exécuter un emploi. Freeman (1976) fut parmi les premiers économistes à introduire ce concept; il mit en évidence l'excès d'offre de diplômés universitaires, présageant par conséquent des surinvestissements en matière d'éducation.

Le tableau ci-dessous illustre cette relation entre le niveau de formation atteint et l'occupation exercée; ainsi, les emplois en S-T requièrent une formation tertiaire et inversement pour les emplois hors S-T.

L'incidence de la nationalité sur la probabilité d'être suréduqué est examinée suivant trois optiques différentes. En considérant les étrangers selon leur *statut d'arrivée en Suisse*, on remarque d'abord qu'ils ont un risque accru d'être suréduqués face aux Suisses. De plus, les migrants sont plus fortement soumis au problème de suréducation que les étrangers de deuxième génération. Concernant les étrangers *par permis de séjour délivrés*, les titulaires de toute autorisa-

Inadéquation en terme d'éducation en Suisse		
	Qualifications	
	Autres niveaux de formation	Niveau de formation tertiaire
<i>Occupations</i>		
Non active en S & T	59.6 % (Justement éduquée)	8.6 % (Suréduquée)
Active en S & T	17.9 % (Sous-éduquée)	13.9 % (Justement éduquée)
Source: Recensement 2000 En % de la population active occupée.		

tion – DFAE non comprise – connaissent davantage de problèmes de suréducation par rapport aux Suisses. Parmi les plus exposés, on note les saisonniers (permis A) et les personnes relevant du domaine de l’asile (permis F et N). Ces derniers, de part le caractère précaire inhérent à leur statut,<sup>1</sup> ont une probabilité vingt fois plus élevée que la population suisse d’être suréduqués. Enfin, la prise en compte des *nationalités selon leur origine continentale* montre à nouveau des disparités importantes, surtout entre les principaux acteurs de la scène économique (Etats-Unis d’Amérique, Canada, UE/AELE) et le reste du monde. Ainsi, le risque de suréducation est triplé pour les ressortissants africains, sud-américains et en provenance de l’Europe non communautaire, relativement aux ressortissants des pays membres de l’UE/AELE et aux Nord-Américains.

## Conclusion

Cette étude montre que la suréducation concerne spécialement les migrants hautement qualifiés. D’ailleurs, ceux-ci ont un risque augmenté de suréducation par rapport à la deuxième génération, explicable par la difficulté de trouver un emploi correspondant à leurs compétences, ceci s’appliquant particulièrement aux migrants secondaires (regrou-

pement familial, mariage avec un Suisse). Les collectivités culturellement diverses – par la langue parlée ou le système éducatif – sont aussi touchées par la suréducation. De plus, les règles restrictives de l’asile vis-à-vis du marché du travail suisse ne permettent pas l’utilisation des compétences des personnes concernées.

Même si la migration d’actifs a changé de nature, il reste encore des déséquilibres entre capacités des migrants et besoins du marché du travail. De nombreuses questions restent naturellement en suspens. Par exemple, que pourrait être l’effet sur le chômage – notamment des travailleurs peu qualifiés – d’un accroissement de l’offre d’individus hautement qualifiés qui ne trouveraient pas d’emplois concordant à leur niveau d’instruction?

<sup>1</sup> Les permis F et N limitent la liberté individuelle dans le temps et l’espace.

## Bibliographie

**Freeman, Richard B.** (1976). *The Overeducated American*. New York: Academic Press.

**Lucas, Robert E. Jr.** (1988). «On the Mechanics of Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 22(1), pp. 3–42.

**Pecoraro Marco** (2005). *Les migrants hautement qualifiés*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.

**Salt John, James Clarke, Philippe Wanner** (2004). «International Labour Migration». *Population Studies* No. 44. Strasbourg: Conseil de l’Europe.

Die Globalisierung geht mit einer verstärkten Zirkulation hoch qualifizierter Arbeitnehmender einher. M. Pecoraro analysiert diese Entwicklung für die Schweiz. Er weist im weiteren darauf hin, wie wichtig das Phänomen der Überqualifikation bei Migrantinnen und Migranten ist: Ihre Ausbildung übertrifft die beruflichen Qualifikationen, die für die Ausübung ihrer Arbeit notwendig sind. Im Vergleich zu Migrantinnen und Migranten aus den EU/EFTA-Staaten sowie aus den USA ist für Arbeitnehmende aus Afrika, Südamerika und den europäischen Staaten ausserhalb der EU das Risiko der Überqualifikation grösser.

Gianni D'Amato / Brigitta Gerber / Martina Kamm

## Menschenschmuggel in der Schweiz – Resultate einer ExpertInnenbefragung

Um den Prozess des Menschenschmuggels, also die Erleichterung der illegalen Einreise mit der Absicht, sich zu bereichern oder einen anderen materiellen Nutzen daraus zu ziehen, kohärent nachzeichnen zu können, hat unsere Studie das theoretische Grundwissen aufgearbeitet. In einem zweiten Schritt wurde das von den unterschiedlichen Behörden bereitgestellte empirische Zahlenmaterial gesammelt, um mittels dieser Eckdaten einen Eindruck über die heute bekannten Dimensionen des Phänomens zu gewinnen. Im letzten Schritt wurde das Expertenwissen aus Staat und Gesellschaft abgefragt, um so eine Einsicht in die Problemanalysen der Akteure auf der Ebene des Bundes und der Kantone zu erhalten.

Es gibt unterschiedliche Denkschulen, um den Menschenschmuggel und andere Formen irregulärer Migration interpretieren zu können. Im Ansatz des «politischen Realismus» werden Fragen der nationalen Sicherheit und der Territorialsicherung in den Mittelpunkt gestellt. Der Vorrang des Sicherheitsdiskurses wird vom «kritischen Sicherheitsansatz» in Frage gestellt und als eine Argumentationsweise betrachtet, die gleichrangige Diskurse wie zum Beispiel jenen der Menschenrechte in seiner Bedeutung hintenansetzen möchte. Diese kritische Sicht fragt danach, welche politischen Akteure aus dem Sicherheitsdiskurs den grössten Nutzen ziehen und welche Absichten sie dabei vertreten. Während VertreterInnen des Bundes und der Kantone eher eine Einschätzung der Lage wiedergeben, die der «realistischen Denkschule» nahe steht, sind die RepräsentantInnen der NGOs und einzelne

ExpertInnen aus der Wissenschaft einem eher «kritischen» Ansatz verpflichtet. Diese zugegeben schematische Aufteilung wird konterkariert durch Akteure auf beiden Seiten, die einem «pluralistischen Ansatz» folgen, wonach die Staatengemeinschaft und die NGOs sich gemeinsam um ein international gültiges Migrationsregime bemühen sollten, das sowohl die Rechte der Migrantinnen und Migranten respektiert als auch die Interessen aller beteiligten Staaten ernst nimmt, welche wünschen, die Migration künftig in ordentlicheren Bahnen verlaufen zu lassen.

Der Einblick in das vorhandene statistische Material der Behörden hat einen eher *schwachen Differenzierungsgrad der Daten* offen gelegt, so dass kaum Aussagen über die am meisten gefassten Schlepper gemacht werden können, geschweige denn weitergehende Analysen, welche Fragen nach soziologisch relevanten Kategorien beantworten könnten. Auch die Aussagen und der Gehalt der Einnahmen in den Rapporten und Protokollen der involvierten Behörden, seien es das Grenzwachtkorps (GWK), das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) oder das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), waren zu schmal, als dass sie in Hinblick auf eine künftige Politikformulierung hätten systematisch genutzt werden können. Der ungenügende Informationsgehalt der Statistiken trägt somit nicht zu einer schärferen Erfassung des Phänomens Menschenschmuggel bei. Des Weiteren wird die empirisch ungenaue Fassbarkeit des Problems durch die *Föderalismusproblematik* verstärkt. So sind die Kantone nicht dazu verpflichtet, Bundesbehörden



über die Wirksamkeit ihrer Operationen zu berichten. Vielfach weiss das GWK nicht, was mit Personen geschehen ist, die einer Kantonspolizei wegen Verdacht auf Beihilfe zur Einreise mit Bereicherungsabsicht übergeben worden ist. Ausserdem verfolgen die Kantone selbst bei der Verurteilung mutmasslicher Schlepper eine unterschiedliche Handhabung: Während für gewisse Kantone diese Vergehen «Kavaliersdelikte» sind und mit geringen Bussen geahndet werden, kann in anderen Kantonen für das gleiche Vergehen die Bestrafung drakonischer sein.

Informationen aus den Beständen der kantonalen Ermittlungsbehörden lassen ebenfalls vermuten, dass die in die Schweiz operierenden Schlepper, insbesondere jene im Tessin, zwar hierarchisch aufgebaut und gut organisiert sind, allerdings nur in den wenigsten Fällen mit der organisierten Kriminalität mafiösen Zuschnitts in Verbindung gebracht werden können. Sie verfügen aber über ortskundige HelferInnen, die gute lokale Kenntnisse haben. Allerdings gilt es die Proportionen im Auge zu behalten: Die meisten Personen, die wegen Beihilfe zur illegalen Einreise bestraft worden sind, gehen amateurhaft vor und besitzen als nichtorganisierte Mom-and-pop-Schlepper, welche entweder Familienangehörige oder befreundete Personen illegal einreisen lassen, nicht die Raffinesse der organisierten Schlepper – die entsprechend selten aufgegriffen werden.

Trotz der unsicheren Datenlage in Bezug auf die Organisationsstruktur der Schlepper sind sich sowohl die VertreterInnen der Behörden als auch jene der NGOs darin einig, dass ein enger Zusammenhang besteht zwischen der Zuwanderungspolitik der Schweiz und dem untersuchten Phänomen des Menschen schmuggels. Bei einer Restriktion der legalen Einwanderungsmöglichkeiten bleibt der Dienst eines Schleusers der einzige Weg, die Kontrollen zu umgehen und in ein gewünsch-

tes Land einzureisen. Der Diskurs der Behörden und der Justiz stellt diesen Sachverhalt in einen Zusammenhang mit einem Vergehen, welches die Sicherheit und Stabilität der Schweiz gefährdet.

Die Konsequenzen des Menschen schmuggels sind einerseits eine Zunahme der Schwarzarbeit, die den Staat Steuergelder kostet und das System der sozialen Sicherheit untergräbt. Eine andere Folge des Menschen schmuggels besteht für die BehördenvertreterInnen sowohl in der Zunahme von Asylgesuchen, was aus ihrer Sicht zur «Erschleichung» sozialer Rechte führe, als auch in der Zunahme der Kriminalität – gerade in Fällen, wo die Schleusung nur zu diesem Zweck erfolge, wie ein Leiter eines grossen Migrationsamtes festgestellt hat. Allerdings darf vor den gewichtigen Sicherheitsargumenten nicht vernachlässigt werden, dass die Familienzusammenführung und die Existenz transnationaler Netzwerke als Motive für die illegale Einreise von grosser Bedeutung sind. Damit ist Menschen schmuggel ein typisches Phänomen unserer Zeit und Bestandteil der irregulären Migration.

Die interviewten VertreterInnen der NGOs bestreiten die Problematik des Menschen schmuggels nicht; gerade wenn es um schwerwiegende, menschenrechtsrelevante Gefährdungen von Migrantinnen und Migranten geht, die den Schleppern streckenweise völlig ausgeliefert sind. Sie verweisen allerdings auch auf die Ursachen, die Menschen dazu drängen, sich an solche Schlepper zu wenden. Für die MigrantInnen, die keine Chance auf ein Einreisevisum in die Schweiz haben und aus Ländern mit unzumutbaren Lebensverhältnissen kommen, ist das Gesuch um politisches Asyl praktisch die einzige Möglichkeit geblieben, um zu einem legalen Status zu gelangen. Unter diesem Gesichtspunkt sind die Schlepper auch Helfer, die den Hilfesuchenden für Geld den Weg über die Grenze weisen. Für jene Akteure aus dem Umfeld der NGOs, die dem kri-



tischen Diskurs verpflichtet sind, steht bei der Beurteilung des Menschenschmuggels nicht die verbrecherische Bereicherung am Schicksal von Ausreisewilligen im Vordergrund, sondern es handelt sich in ihren Augen um ein funktionales Geschäft, das auch humanitären Zwecken dienlich sein kann.

Eine gemeinsame Sicht der Dinge seitens Behörden und NGOs besteht wiederum in der Beurteilung der hohen Dynamik der Schlepper, besonders wenn es um die Routenwahl geht. War Ende der 1990er Jahre die Balkanroute der wichtigste Zubringer für die Geschleusten, so kommen zurzeit die meisten irregulär einreisenden Migrantinnen und Migranten über die französische Grenze in die

Schweiz. Das mag mit der langen grünen Grenze zu tun haben, die verschiedenste Übertritte ermöglicht und die von den mobilen Patrouillen nicht hermetisch kontrolliert werden kann.

Einzelne BehördenvertreterInnen sind sich mit den VertreterInnen der NGOs in der Meinung einig, dass die Schweiz nicht ausschliessliches Destinationsland für die migrationswilligen Menschen ist. Die Schweiz kann auch Transitland sein, in dem Durchreisende stranden, wie die Erfahrungen zum Beispiel mit Chinesen und Chinesinnen am Flughafen zeigen. Aufgegriffene Personen ohne gültige Reisedokumente, die in der Schweiz festgehalten werden, bleibt nichts anderes übrig – falls sie

nicht zurückgeschickt werden wollen –, als einen Asylantrag zu stellen, um auf diese Weise Zeit zu gewinnen. Wird der Antrag dann abgelehnt, tauchen sie unter und versuchen auf anderem Weg, an ihr Ziel zu gelangen. Die Wahl der Schweiz als endgültiges Bestimmungsland wird nach Aussagen der ExpertInnen hingegen durch eine vorhandene Community begünstigt, welche bei der Einwanderung der Neuankömmlinge öfters behilflich ist.

Wenn es indes um die Definition der künftigen Massnahmen gegen den Menschenhandel geht, scheiden sich erneut die Geister zwischen den «realistisch» inspirierten FunktionärInnen und den «kritischen» NGO-VertreterInnen. Für die interviewten Verantwortungsträger in der Verwaltung liegt die Notwendigkeit einer technischen Aufrüstung der Polizei-, Grenz- und Asylbehörden auf der Hand. Nur aufgrund dieser Kooperation scheint es für sie möglich zu sein, die Raffinesse eines sehr flexiblen Gegners zu parieren. Laut dieser Perspektive lässt sich auf diese Weise zumindest die Operationsfähigkeit der Gelegenheitsschlepper eindämmen.

Trotz dieser Wunschliste ist allen VertreterInnen der Behörden, speziell der Bundesbehörden, klar, dass es die Schweiz aufgrund ihrer politischen Struktur mit einem gewichtigen Föderalismus- und Ressourcenproblem zu tun hat, das diese Massnahmen in ihrer Wirkung untergräbt. Sowohl in der Gesetzesanwendung als auch in der Strafverfolgungspolitik wird der Menschenhandel je nach Kanton völlig unterschiedlich behandelt. Dies gilt auch für die Schwere und den Unrechtsgehalt der Tat, was sowohl den Schlepper als auch die illegal eingereisten MigrantInnen betrifft. Bestehende Plattformen müssten daher genutzt werden, um gemeinsam mit den Kantonen zu einer einheitlichen Doktrin zu gelangen, wie mit Fällen von Menschenhandel umzugehen ist. Was das Ressourcenproblem angeht, beklagen sich die Behördenvertreter-

Innen in den Interviews in erster Linie über mangelndes Personal. Eine illegale Einreise mag schnell abgeklärt sein, aber die Untersuchung der genauen Umstände hinter einem ANAG-Delikt und die Überprüfung, ob hinter einer Tat eine Organisation steht, setzt viel Arbeit und Aufwand voraus, die aufgrund der Ressourcenknappheit und der Gewichtung der Vergehen nicht geleistet werden kann.

Die Schritte, welche sich die NGOs vorstellen um die illegale Einwanderung zu minimieren, gehen naturgemäss in eine völlig andere Richtung. Für sie gehören die Unterstützung von Gesuchen bei ausländischen Botschaften, die Regularisierungen von irregulär Anwesenden, der Abbau von Hürden bei Einreichung der Asylgesuche und die verstärkte Entwicklungszusammenarbeit vor Ort zu einem ganzen Massnahmenpaket, das in ihrer Perspektive einen pragmatischen Umgang mit der irregulären, real existierenden Migration ermöglichen würde.

Denn selbst eine effizientere juristische und polizeiliche Handhabung entspräche sowohl für die befragten VertreterInnen der NGOs als auch für jene aus der Wissenschaft lediglich einer punktuell verbesserten Herangehensweise in Bezug auf das Phänomen Menschenhandel. Laut ihrer Perspektive ähnelt die Aufrüstungsoptik der Behörden der Konstruktion eines *gesellschaftlichen Artefakts*. Den vermeintlich menschenverachtenden Schmugglern wird der Hahn zugedreht, wobei mit diesem vordergründig humanitären Argument verkannt wird, dass viele dieser Schlepper eine Dienstleistung für jene Menschen erbringen, die entweder auf der Flucht sind oder die Chance haben wollen, ihr Glück ausserhalb ihres Herkunftslandes zu suchen. Der Schlepper wird geschlagen, gemeint ist aber die Asilmigration. Erschwerend kommt hinzu, dass die Behörden aussagewilligen «Opfern», die schwere Nöte überlebt haben, nichts anbieten können – weder an Schutz noch an Mechanis-

men, die sich bewähren und selbst den unter widrigen Umständen Geschleusten Sicherheiten böten.

Was die Beurteilung der internationalen Kooperation zwischen allen beteiligten Akteuren angeht, gibt es Anzeichen für gemeinsame Operationsfelder zwischen einem Teil der Behörden und den NGOs. Während die «politischen Realisten» unter den BehördenvertreterInnen bei der internationalen Zusammenarbeit eher an verbesserte Rückübernahmeabkommen und Polizeikooperationen denken, die dazu genutzt werden können, effizientere Dämme gegen eine unerwünschte Einwanderung zu bauen, wissen die Realisten unter den «Realisten», dass gerade solche Verfahren unter personellen und finanziellen Aspekten sehr anspruchsvoll sind. Sie hängen nicht zuletzt ab von vertrauenswürdigen Partnern bei anderen Behörden und NGO-Akteuren. Der Aufbau von Vertrauen ist aber eine ressourcenaufwendige Angelegenheit, in die viel Zeit und Kontaktpflege investiert werden muss. Ein Bewusstsein hierfür scheint nicht immer vorhanden zu sein.

Ein anderer Teil der BehördenvertreterInnen und einige Akteure der NGOs und der Wissenschaft verstehen internationale Zusammenarbeit eher als einen Prozess, der im Sinn des «pluralistischen Ansatzes» Vertrauen zwischen den verschiedenen *Players* in den Sende-, Transit- und Destinationsstaaten schaffen soll. Nebst jährlich wiederkehrenden Treffen sollen den ungeordneten Migrationsflüssen mit Leitplanken der internationalen Politik begegnet werden. Zu diesen gehörten die Entwicklungszusammenarbeit, das *Burden-sharing* bei Fragen des Asyls, die Errichtung von Einwanderungsoptionen auch für unqualifizierte Arbeitnehmer aus Staaten, die nicht über bi- oder multilaterale Verträge bevorzugt werden. Ein *Code of Conduct*, der so viele Staaten wie möglich einbindet, könnte laut Ansicht dieser Gruppe eine tragfähige und nachhaltige Lösung bieten. Auch diese auf Legalität und klare Einreisemöglichkeiten setzende Lösung ist sehr anspruchsvoll und ein Scheitern solch komplizierter Verhandlungen wäre nicht ausgeschlossen. Allerdings sollte die derzeit unübersichtliche und trotz grosser Kontrollinvestitionen nach wie vor unbefriedigende Lage Ansporn genug sein, den dornenvollen Weg der internationalen Zusammenarbeit gehen zu wollen.

#### Bibliographie

D'Amato, Gianni, Brigitta Gerber, Martina Kamm (2005). Menschen-smuggel und irreguläre Migration in die Schweiz. Forschungsbericht 36. Neuchâtel: SFM

**Smuggling** signifie favoriser l'entrée illégale d'étrangers dans un pays dans le but d'en tirer un avantage économique ou matériel. L'étude offre une mise en perspective théorique du concept, explore les données empiriques et surtout enquête auprès d'experts des offices, publics ainsi que de la société civile pour évaluer les caractéristiques du *smuggling* en Suisse. Elle met en lumière la grande diversité dans la manière d'appréhender le *smuggling* parmi les divers interlocuteurs, ainsi que les variations inter-cantoniales marquées dans le traitement des personnes impliquées. Finalement, les mesures préconisées vont dans le sens d'une coopération accrue au niveau international.

Philippe Wanner

## Migrations de travail en Europe



Le Comité européen pour la population du Conseil de l'Europe soutient et publie régulièrement des études sur la problématique migratoire. Après avoir successivement étudié les aspects politiques et démographiques des flux migratoires, l'évolution des minorités nationales ou les caractéristiques démographiques des populations migrantes, le Comité a mandaté trois experts pour une analyse des migrations de main-d'œuvre. Dans une première partie de l'étude qui vient de paraître, John Salt et James Clarke présentent les concepts et définitions, ainsi que les données dis-

ponibles en Europe. Leur contribution montre, entre autres résultats, les limites actuelles des systèmes statistiques nationaux, qui ne permettent pas d'appréhender dans les détails les flux de travailleurs migrants. Le fait que le concept de «travailleur migrant» n'est pas univoque limite également l'analyse du phénomène, alors que les données sur les travailleurs irréguliers sont particulièrement pauvres.

Pour notre part, dans la deuxième partie de l'étude, nous avons analysé la problématique des travailleurs migrants en partant du point de vue des effectifs et en couvrant la quasi totalité des pays d'Europe. L'analyse des «stocks» de main-d'œuvre fait référence à la fois à l'apport des migrants pour le marché du travail et à leur intégration structurelle. Notre contribution porte alors sur différents indicateurs de l'intégration, tels que le taux de chômage, la proportion de travailleurs indépendants, ou encore le taux de participation des femmes.

Malgré les barrières à l'emploi qui s'observent dans de nombreux pays, les populations étrangères sont relativement bien intégrées sur le marché du travail européen, où elles jouent un rôle important pour le système de production. Cependant, si les hommes étrangers présentent des taux d'activité supérieurs à ceux des autochtones, les femmes étrangères – à l'exception de celles vivant dans le Sud de l'Europe – participent de manière moins fréquente à l'activité professionnelle. Ce résultat est en partie attribuable aux difficultés rencontrées par les conjointes de primo-migrants à retrouver, après une migration familiale mo-

tivée par l'activité du mari, un emploi attractif, correspondant à leurs compétences et à leur formation.

C'est en terme de taux de chômage que les différences s'observent le plus entre autochtones et étrangers, ceci quel que soit le pays. Les ressortissants des pays n'appartenant pas à la Communauté européenne rencontrent parfois des taux de chômage cinq fois plus élevés que les autochtones. Ces résultats suggèrent la nécessité de politiques d'intégration et de lutte contre la discrimination.

L'impact des migrations sur le marché du travail est également abordé dans cette étude, du point de vue théorique et empirique. En particulier, l'hypothèse selon laquelle la migration couvre un besoin de main-d'œuvre auquel les autochtones ne peuvent répondre (hypothèse de segmentation) est discutée. Par opposition, l'hypothèse d'une substitution entre main-d'œuvre autochtone et étrangère est également évaluée. En outre, les facteurs favorisant l'intégration des étrangers sur le marché du travail sont analysés en tenant compte de différentes expériences nationales.

#### Publication

**Salt John, James Clarke, Philippe Wanner** (2004). «International Labour Migration». Population Studies No. 44. Strasbourg: Conseil de l'Europe. 104 p., <http://book.coe.int>

Migrantinnen und Migranten sind im Allgemeinen ziemlich gut in den europäischen Arbeitsmarkt integriert. Was hingegen die Arbeitslosenquote anbelangt, so ist sie bei Migrantinnen und Migranten deutlich höher als bei einheimischen Arbeitnehmenden, in allen analysierten Ländern. Diese Resultate liefert eine Studie, welche die Migration der Arbeitnehmerinnen und -nehmer untersucht und vom Europarat in Auftrag gegeben worden ist.

Joëlle Moret / Mathias Lerch

# Neuvième Conférence Internationale Metropolis Genève, 27 septembre – 1<sup>er</sup> octobre 2004

Le nombre de migrants dans le monde, en constante augmentation depuis 1950, est aujourd'hui d'environ 200 millions. Facilitées par des moyens de communication et de transport de plus en plus accessibles à tous, dans un contexte de globalisation de plus en plus présent, les migrations sont plus que jamais un phénomène social, économique et politique de haute actualité. Les questions liées aux migrations internationales ont été jusqu'à peu gérées et discutées à un niveau national et au mieux régional. Il est aujourd'hui indiscutable que des politiques coordonnées multilatéralement et internationalement doivent être mises en place pour faire face à ce phénomène complexe.

Diverses initiatives montrent par ailleurs la mise à l'agenda de ce besoin de politiques concertées au niveau international, en premier lieu la création, par Kofi Annan, de la Commission Mondiale sur les Migrations Internationales, dont le but est de dresser l'état des lieux des relations existant dans ce domaine, de mettre à jour les lacunes les plus importantes et d'émettre finalement des recommandations à même de favoriser une gestion coopérative des migrations. La Suisse a pris une place prépondérante dans la mise en place de cette Commission (dont le secrétariat se trouve par ailleurs à Genève), de même qu'elle est à la base de l'Initiative de Berne (processus consultatif entre Etats dont le but est l'avènement d'un meilleur système de gestion des migrations aux niveaux régional et mondial grâce à la coopération entre les Etats).

Un thème haut placé dans l'agenda politique international, un pays impliqué dans la création d'espaces de dialogue autour de ces questions, une ville faite d'histoires de migrations et siège de nombreuses organisations internationales, il n'en fallait pas plus pour que la Conférence Internationale Metropolis prenne ses quartiers à Genève pour sa neuvième édition. Organisée chaque année dans une ville différente (Vienne en 2003, Toronto pour la prochaine édition), cette conférence est l'événement annuel majeur du réseau qu'est Metropolis: né d'une initiative du gouvernement canadien, réunissant chercheurs, décideurs politiques et représentants d'ONG, cette plateforme internationale vise la rencontre et le dialogue des spécialistes des questions migratoires, le partage des connaissances et la mise en réseau des compétences.

La Suisse, et plus particulièrement Genève, a donc accueilli près de 700 personnes dans ce cadre. La conférence a eu lieu dans les murs de l'Université de Genève (Uni-Mail) du 27 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2004. Ses organisateurs ont été le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM), le Bureau pour l'Intégration des Etrangers du Canton de Genève (BIE) et l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), soutenus dans leurs efforts par de nombreux partenaires.

Au-delà de l'aspect purement scientifique de l'événement, central bien évidemment, les organisateurs ont offert aux participants de la



conférence un accueil chaleureux, de permettre non seulement l'échange formel de connaissances dans le cadre des sessions plénières et des ateliers, mais également des moments plus décontractés de contacts plus informels. Retour sur quelques moments.

La soirée d'ouverture de la conférence est, semble-t-il, parvenue à réunir les divers aspects qui viennent d'être mentionnés. Se déroulant dans le somptueux bâtiment du Grand Théâtre de Genève, accueillant des personnalités telles que le Président du Conseil d'Etat genevois, Robert Cramer, la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey ou la Co-Présidente sud-africaine de la Commission Mondiale sur les Migrations Internationales, Mamphela Ramphela, la cérémonie a permis

d'aborder les différents niveaux concernés par la gestion des migrations: local, national, international. Le thème central de la conférence a ainsi été lancé, de manière relativement politisée, et les débats pouvaient alors commencer.

Les huit sessions plénières et les 84 ateliers qui ont eu lieu pendant les quatre jours suivants ont donné lieu à des échanges d'informations et d'idées quant aux opportunités offertes par une gestion globalement concertée des migrations, afin de promouvoir les bénéfices et limiter les conséquences négatives pour tous les pays impliqués. Les participants se sont entretenus sur des stratégies à même, d'une part, de limiter la fuite des cerveaux et de promouvoir le développement économique dans les pays d'émigration et, d'autre part,



de répondre aux besoins des économies fortement développées ainsi qu'aux préoccupations sécuritaires dans les pays d'immigration, tout en améliorant la situation du migrant lui-même. Les questions sur la coopération entre le Nord et le Sud et sur le lien entre migration et développement ont donc également été au cœur des débats. Il est par ailleurs apparu important aux organisateurs que les pays dits du Sud soient représentés dans les différents panels, même si le nombre de ces représentants n'est pas encore suffisant. De la même manière, il leur est tenu à cœur d'ouvrir la participation à la conférence à des spécialistes venant de ces mêmes pays: tâche extrêmement difficile que de trouver un financement pour soutenir cette participation (impossible sans cela). Six bourses ont cependant pu être octroyées permettant à des chercheurs ou représentants d'ONG venant d'Afrique, d'Asie et d'Europe de l'Est de participer à la semaine Metropolis.

Les débats scientifiques et politiques de la conférence ont conclu sur l'échec de la gestion des migrations, tant au niveau des flux que de l'intégration des populations migrantes dans les sociétés d'accueil. Durant ces dernières années, l'évolution du débat autour de la gestion globale de la migration a surtout gagné en complexité. Alors qu'on y défi-

nissait deux approches essentielles, à savoir l'approche globale et régionale, la prise en compte de la dimension locale a émergé dans le cadre de Metropolis comme un élément indispensable, ne serait-ce que pour légitimer une politique internationale. De même, on a vu émerger des domaines de coopération plus nombreux, notamment en lien avec la croissance économique, le crime organisé, la santé, etc.

Au vu du contexte sécuritaire actuel, les conférenciers sont unanimes quant aux instruments politiques de contrainte pour une gestion future des migrations internationales: les préoccupations relatives au maintien d'une des dernières dimensions de la souveraineté étatique, à savoir l'octroi de permis d'établissement aux personnes étrangères sur le territoire national, impliquent un arrangement multilatéral non contraignant pour les Etats-nations sous forme de principes solennels. Bien que l'on ait montré que le processus ne se trouvait qu'à ses prémices, il semble que le débat ne pourra prendre de l'ampleur que lorsque l'opinion publique aura admis que les évolutions démographiques et économiques dans le monde ne laissent pas d'autre choix que d'élever la politique migratoire au niveau international, parallèlement à la plupart des autres enjeux de notre société.

**Die Anstrengungen, welche das SFM 2004 für die Organisation der alljährlichen Metropolis-Konferenz aufgewendet hat, haben sich gelohnt. An der Konferenz, welche 2004 in Genf stattgefunden hat und an der die Schweiz offiziell vertreten war, wurde den Teilnehmenden aus Europa, Amerika und Australien qualitativ hochstehende Beiträge sowie Debatten zum Cooperative Migration Management geboten.**

Katri Burri (Kuratorin, Zürich) <sup>1</sup> / Gianni D'Amato

## «La Suisse plurielle»

Eine Fotoausstellung über das Zusammenleben von einheimischer und zugewandeter Bevölkerung im Käfigturm Bern (22. Oktober 2004–18. März 2005)

Heute wird mehr denn je fotografiert. Und trotzdem gibt es wichtige Aspekte des Schweizer Alltags, die fotografisch schlechter dokumentiert sind als vor 50 Jahren. Während der Kriege auf dem Balkan lieferten die Agenturen den grossen Zeitungen täglich Bilder aus Bosnien und Kosovo. Aber es war sehr schwierig, Fotos zu finden, die zeigen, wie Einwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien in der Schweiz leben. Wie kann man sich das erklären? Die berühmten Fotoreportagen über den Schweizer Alltag in den 30er, 40er und 50er Jahren von Paul Senn, Gotthard Schuh, Hans Staub und Theo Frey, um nur einige wenige zu nennen, entstanden im Auftrag von Zeitungen und Zeitschriften. Das hat sich geändert. Heute publizieren und finanzieren die Printmedien immer weniger grosse Bildreportagen. Sorgfältig recherchierte Serien von Dokumentaraufnahmen werden immer häufiger von Stiftungen und Institutionen finanziert und der Öffentlichkeit in Museen und Galerien gezeigt.

Für die Ausstellung «La Suisse plurielle» haben eine Fotografin und zwei Fotografen während 30 Tagen das Zusammenleben von einheimischer und zugewandeter Bevölkerung in den verschiedenen Landesteilen dokumentiert. Das Konzept dieses Projektes entstand in enger Zusammenarbeit mit Gianni D'Amato vom Schweizerischen Forum für Migrations-

und Bevölkerungsstudien in Neuenburg. Wir haben drei städtische Quartiere ausgewählt, die in Bezug auf die Zusammensetzung der Bevölkerung für die Schweiz des 21. Jahrhunderts repräsentativ sind: Molino Nuovo in Lugano, die Lorraine in Bern und das Quartier Maupas in Lausanne.

Die Tessinerin Ursula Markus, die für ihre Sozialreportagen bekannt ist, fotografierte in Molino Nuovo. Edouard Rieben, der als freier Fotograf hauptsächlich für die Neue Zürcher Zeitung arbeitet, dokumentierte den Alltag in der Lorraine und Pierre-Antoine Grisoni, einer der Mitbegründer der bekannten Bildagentur «Strates», fotografierte das Quartier Maupas.

Unser Ziel war es, den normalen, unauffälligen Alltag zu zeigen. Die Fotografin und die beiden Fotografen haben den Auftrag hervorragend umgesetzt: Sie haben die Begegnungen und den Austausch im öffentlichen Raum von Alten und Jungen, von Einheimischen und Zugewanderten, von Aussenseitern und Integrierten genauso sensibel im Bild festgehalten wie das Leben in den privaten Wohnungen.

«La Suisse plurielle» ist die Miniatur-Imitation eines Projektes, das unter Franklin D. Roosevelt in den USA realisiert wurde: Die *Farm Security Administration*, eine Behörde die dem Landwirtschaftsministerium angeschlossen war, beauftragte während 7 Jahren ein Team von Fotografen, die sozialen Verhältnisse der Landbevölkerung in den 30er Jahren zu dokumentieren. Es entstand eine Serie von Dokumentaraufnahmen, die heute weltberühmt ist.

Sie alle kennen, bewusst oder unbewusst, die Fotografien von Dorothea Lange, Walker Evans, Ben Shahn und Russel Lee.

Weil man mit Fotos nur visuelle Information vermitteln kann, haben wir die Ausstellung mit Tonstationen ergänzt. Im obersten Stock können Sie auf Französisch, Deutsch und Italienisch eine Auswahl von Sendungen des Schweizer Radios zum Thema Migration hören. Dort finden Sie auch den Bericht von Giovanni Casagrande (Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstu-

dien) über die Maurer, die 1893 auf den Baustellen in Bern die Arbeiter aus Italien und dem Tessin verprügelten. Schliesslich möchte ich allen den Begleittext von Gianni D'Amato mit dem schönen Titel «Im Dorf fallen die Fremden auf, in der Stadt die Freunde» empfehlen sowie die Zitate, die Mario Tuor vom IMES zusammengestellt hat.

<sup>1</sup> Eröffnungsrede anlässlich der Vernissage der Ausstellung, gehalten am 21. Oktober 2004 im Käfigturm in Bern

**Publikation**  
Terra Cognita, Nr. 5/2004 (zu bestellen bei: eka-cfe@bfm.admin.ch)



**Im Dorf fallen die Fremden auf, in der Stadt die Freunde**

*Gianni D'Amato vom Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) hat die Ausstellung wissenschaftlich begleitet.*

Gut siebzig Prozent der Schweizer Bevölkerung, darunter die meisten Migrantinnen und Migranten, leben in Städten oder in städtischen Agglomerationen. Die wirtschaftlichen und demografischen Unwandelungsprozesse, wie sie auf der ganzen Welt im Gang sind, haben vor unseren oft kleinräumig strukturierten urbanen Zentren nicht halt gemacht. Die

Städte wandeln sich und so auch unsere Vorstellung von der Stadt und ihren Menschen; wir sind Zeugen des Übergangs von einer Welt der Einheit, in der lange Zeit die Vorstellung eines Konsenses über die Wertvorstellungen und die Regeln des Zusammenlebens geherrscht hat, zu einer pluralistischen Welt mit allen ihren Differenzen, die Einheimische und Zugezogene gleichermaßen betreffen. In einer solchen Welt gewinnen Fragen über Integration in eine Gemeinschaft an Gewicht: In welchen Bereichen ist Anpassung an gängige Ordnungsvorstellungen geboten? Wo ist dem Staat und anderen Bürgern das Eingreifen in Vorstellungen privaten Glücks Dritter untersagt?

«Im Dorf fallen die Fremden auf, in der Stadt die Freunde», bemerkte anfangs des 20. Jahrhunderts der Stadtforscher Georg Simmel. Die Stadt bietet den Menschen die Möglichkeit, im Angesicht der augenfälligen Unterschiede aus sich herauszutreten und sich und andere zu entdecken. Richard Sennett hat in seinem schönen Buch «Civitas: die Grossstadt und die Kultur des Unterschieds» einige dieser Erfahrungen beschrieben. Sennett nimmt als Flaneur die Provokationen des Anderssein auf, die nur möglich sind, weil man sich nicht kennt. In der Stadt ist Anderssein leicht, und jeder, der in der Stadt lebt, kann fremde Rollen gewandt übernehmen. Sennett vergleicht den Städter mit einem Chamäleon; er wechselt von einem Ort zum anderen, von einer Tätigkeit in die andere und nehme die jeweils spezifische Färbung an. Die Vorzüge der städtischen Identität lägen in der Fähigkeit, empfänglich zu sein für Anregungen, die sich aus den Unterschieden ergeben. Wer bloss in Kategorien reich/arm, schwarz/weiss, männlich/weiblich, Ausländer/Schweizer denke, erhalte wenig Impulse. Die Stadt bietet eine Bühne für die unterschiedlichen Szenen, die sich allerdings auch voneinander abkapseln können. Aus diesem Wechselspiel von Nähe und Distanz entsteht insgesamt jene Einstellung, die das Zusammenleben in der Stadt ermöglicht: nämlich die demonstrative Gleichgültigkeit unter den Einwohnern der Stadt, die den Beobachteten nicht zu nahe treten lässt. Für Fremde ist die Stadt der Ort, an dem er oder sie sich neu schaffen kann, in der man andere Lebensweisen kennen lernt. Sie ist der Ort, von dem man sich erhofft, sich aus beengten politischen und sozialen Verhältnissen

zu befreien. Städte bestehen nicht aus Mauern allein, sondern auch aus Menschen und ihren Hoffnungen. Gemäss Sennett muss der Migrant, den er als Inbegriff des Städters bezeichnet, mit jenen umgehen lernen, die nicht wissen wie es an dem Ort war, den der Fremde verlassen hat, und die ihn darum auch nie wirklich verstehen können. Eine gemeinsame Geschichte fehlt, deshalb muss das Zusammenleben auf eine weniger persönliche Basis gestellt werden. In einer Diskussion etwa über das, was gerecht und ungerecht sei, muss man sich auf vermittelbare Prinzipien der Gerechtigkeit berufen können und nicht auf vererbte Traditionen einer bestimmten ansässigen Gruppe.

Die Ausstellung «La Suisse plurielle» dokumentiert diese Herausforderung in den Städten, wie sie durch die Pluralisierung der Lebenswelten gegeben ist. Diese abgebildete Schweiz stellt uns alle vor die Frage, wie wir über längere Zeit eine stabile und gerechte Gesellschaft von freien und gleichen Bürgerinnen und Bürgern erhalten wollen, auch wenn sie durch religiöse, moralische und philosophische Vorstellungen voneinander getrennt sind. Vielleicht lässt sich aus der Tatsache der pluralen Gesellschaft nicht zwingend Gleichgültigkeit ableiten; sie kann vielmehr das Gegenteil bewirken, nämlich die Suche nach Konsensformen, die ein gemeinsames Zusammenleben ermöglichen – und seien es nur minimale. Und welcher Ort eignet sich mehr für diese produktive Auseinandersetzung um Respekt und Anerkennung als die «Integrationsmaschine» Stadt?

**Parmi les missions assignées au SFM à sa naissance, il y a bientôt 10 ans, figure en bonne place l'*Oeffentlichkeitsarbeit*, soit la mise à disposition de tout un chacun des réflexions et des résultats de recherche en matière de migration. Le SFM qui au fil des ans a développé un savoir-faire certain en la matière, présente ici une nouvelle réalisation. L'exposition photographique organisée au Käfigturm de Berne thématise l'inscription urbaine de l'immigration dans les trois régions linguistiques du pays. Le présent muet des images y côtoie un passé sonore exprimé par la voix des émissions radio des années 50 à aujourd'hui.**

Gianni D'Amato / Janine Dahinden / Denise Efionayi / Rosita Fibbi

## Une année «Blocher»

*En 2005, la fusion de l'Office des étrangers (IMES) et de l'Office des réfugiés (ODR) dans l'Office fédéral des migrations (ODM) marque un changement majeur dans les structures administratives qui gèrent la politique migratoire en Suisse. Cette circonstance est l'un des signes à travers lequel se manifeste la nouvelle orientation de la politique depuis l'entrée en fonction du nouveau responsable du DFJP. La discussion de quatre chercheurs du SFM sur cette évolution a été animée pour Forum par Gianni D'Amato.*

### **Forum:**

*Seit mehr als einem Jahr ist Bundesrat Christoph Blocher oberster Migrationsminister. Höchste Zeit also, um sich ein paar Gedanken über den Weg zu machen, der in der Migrationspolitik eingeschlagen worden ist. Mit Migrationspolitik meine ich ein ganzes politisches Feld, das die Einwanderungs-, Integrations- und Asylpolitik umfasst. Nicht zuletzt im Hinblick auf künftige Forschungsfelder stelle ich die Frage, wie Ihr die Entwicklungen in der Schweizer Migrationspolitik seit dem 10. Dezember 2003 einschätzt?*

### **Rosita:**

Ma première réaction est qu'il y a apparemment une très grande discontinuité dans la forme mais en réalité une certaine continuité dans la substance. Je pense par exemple à la situation de l'asile: le mérite de la réduction du nombre de requérants d'asile a été attribué à M. Blocher, alors que la cause probable est une décision prise avant son entrée en fonction. Il en va de même pour l'ordonnance de l'intégration, qui voudrait associer l'appren-

tissage obligatoire de la langue avec des sanctions: elle a été discutée et finalisée en 2003 avant l'élection de l'actuel responsable du DFJP. Il est vrai cependant que le projet sur la naturalisation facilitée a été rejeté sous l'ère Blocher, alors que seulement un mois plus tôt un résultat positif semblait à portée de main. Donc il est probable que l'arrivée de M. Blocher au DFJP ait rendu la situation plus difficile, mais la tendance était là depuis deux ou trois ans.

### **Janine:**

Ich schliesse mich Rositas Aussagen an. Für mich haben sich der Ton und auch die Spielregeln grundlegend geändert. Was sich gewandelt hat, ist nicht, dass man über problematische Entwicklungen in der Migrationsbevölkerung spricht, sondern wie man über diese Themen spricht. Mitunter lassen sich Beamte neuerdings zu Aussagen hinreissen, die früher in dieser Form undenkbar gewesen wären. Mir geht es nicht um das Hohelied auf eine multikulturelle Toleranz, sondern vielmehr um die Respektlosigkeit und die Verletzung der Menschenwürde wie sie in diesen neuesten Diskursen durchschimmert.

Da sich der Ton und die Spielregeln grundlegend geändert haben, müssen wir uns im SFM Gedanken machen, wie wir uns in dieser neuen Umgebung bewegen und positionieren wollen.

Der zweite Punkt, den ich an dieser Stelle anfügen möchte, betrifft die Wissenslücke zum Migrationsthema. Es wird mit Unkenntnis argumentiert und man kann häufig feststellen, dass selbst in der Verwaltung und bei den

politischen Entscheidungsträgern wenig Wissen vorhanden ist. Wie soll sich nun aber auf diese Weise eine sachbezogene und sachliche Diskussion über die Ausländer- und Asylthematik entwickeln?

**Denise:**

D'une manière générale, le climat politique s'est encore polarisé, déjà avant l'entrée en fonction du nouveau ministre de Justice et Police. Il est certainement trop tôt pour juger les conséquences de la fusion des deux offices. Pour nous, le changement est d'importance, dans la mesure où on avait créé un climat de travail serein et constructif avec l'ancien Office fédéral des réfugiés (ODR). Nous avons pu établir un dialogue entre l'administration et la recherche, étant d'accord de part et d'autre qu'il fallait une approche qui s'appuie sur des faits et cherchât une voie pragmatique dans un débat facilement capté par la politique politicienne. Un tel dialogue suppose des possibilités régulières d'échange, de rencontre, mais aussi une ouverture par rapport à des thématiques qui dépassent les cloisonnements institutionnels – donc qui sont à cheval entre la politique des étrangers, d'asile, d'emploi, etc. – et par rapport au niveau international. Sur ces deux points-là, l'ancien ODR s'était clairement profilé avec ses initiatives et ses mandats de recherche. L'IMES en revanche a toujours eu une attitude plus réticente envers tout ce qui était processus ou dialogue international (par exemple, Berne Initiative ou European Migration Dialogue) et face à la recherche, notamment comparative. On pourrait donc craindre que cette attitude prenne le dessus dans l'ODM. Dans un certain nombre de déclarations, on met en avant les économies ainsi qu'une approche unilatérale et unisectorielle, au détriment d'une orientation d'ouverture face à différents partenaires et au dialogue international. J'ai l'impression qu'il y a une tendance à faire appel à une politique du bâton et de la carotte envers les étrangers, qui s'appuie sur des idées de sens

commun, sans tenir compte des enjeux actuels et des résultats parfois dérangeants de la recherche. Mais il faut encore attendre pour porter un jugement.

**Gianni:**

Ich teile die Einschätzung von Denise, wonach es möglicherweise noch zu früh ist, bestimmte Tendenzen für künftige Entwicklungen sprechen zu lassen. Entscheidend bleibt, ob wir es mit einer Politik zu tun haben, die problemorientiert und pragmatisch arbeitet, oder ob wir mit einer Politik konfrontiert sind, die aufgrund ideologischer Vorgaben an die Arbeit geht. Die Aufhebung der Unterscheidung zwischen der Migrations- und Asylpolitik war beispielsweise seit den 80er Jahren eine Zielvorgabe der SVP und es erstaunt schon, wie schnell sich dieses politische Ziel durch die Fusion des IMES und des BFF zumindest institutionell hat realisieren lassen. Beachtlich war auch, wie rasch das IMES nach dem Scheitern ihrer Gesetzesvorlage vom 26. September 2004 argumentativ auf die vermeintlichen Integrationsschwierigkeiten bestimmter Ausländergruppen eingeschwenkt ist. Die NZZ hat mit Recht in ihren Kommentaren zur Abstimmung auf die Inkongruenzen einer solchen Argumentationsweise hingewiesen. Eine Ideologieanfälligkeit gerade in der Migrationspolitik kann deshalb in Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Allerdings stimmt zuversichtlich, dass auf der Ebene der Kantone und der Städte nach wie vor die Notwendigkeit besteht, bewährte Lösungen für konkrete Probleme zu suchen. Dieser Rahmen wird den Bund zwingen, Hand für anwendbare Lösungen zu bieten.

**Forum:**

*Es gibt also Hinweise, die für eine Kontinuität der Politik sprechen, andere wiederum für einen Bruch mit der bisherigen Politik. Betrachten wir zunächst einmal die Integrationspolitik und die schon erwähnten Erklärungsversuche nach der Abstimmung vom 26. September: Diese lassen vermuten, dass in Zukunft bei der*

*Integration der Akzent weniger auf die Gegenseitigkeit der Annäherung gelegt werden wird, sondern auf klare Erwartungen, an die sich MigrantInnen zu halten haben, welche, glaubt man der offiziellen Rhetorik, erstmals so gestellt wurden. Wie lässt sich diese Akzentverschiebung erklären?*

**Rosita:**

Je n'ai pas l'impression que ce changement d'accents est un fait exclusivement suisse; il existe aussi dans de nombreux autres pays. Le contrat d'intégration est pratiqué en France depuis deux ans; avec l'assassinat de Theo van Gogh, les Pays-Bas ont aussi exprimé la nécessité d'exigences claires, allant de plus en plus dans les sens de l'assimilation. Je me demande si Brubaker<sup>1</sup> n'avait pas raison. Laissons de côté la partie normative de son texte, et prenons en compte la seule partie analytique: il observe que l'évolution du discours en France, des politiques publiques en Allemagne et de la recherche scientifique aux USA pointent vers un retour en force de l'assimilation. Donc, le retour de l'assimilation en Suisse dans le climat politique actuel s'inscrirait dans cette même tendance. Il y a là un effort d'analyse à fournir pour comprendre les raisons de ces convergences.

Les politiques d'intégration ont toujours été étudiées, en effet, en fonction des caractéristiques propres à chaque pays d'immigration; ce postulat implicite nécessite peut-être une révision. On pourrait formuler l'hypothèse d'une tendance qui se répand dans différents pays et qui correspond donc à des logiques non exclusivement internes. On peut imaginer que la raison de cette convergence réside dans la dynamique européenne. Au moment où elle doit se déterminer par rapport à sa Constitution, l'UE est en train d'affirmer ses propres valeurs communes; or, dans la définition de l'identité européenne, les immigrés jouent le rôle du miroir sur la base duquel se distingue et se profile le «nous» européen.

**Forum:**

*Wie schätzen die anderen diese Analyse von Rosita ein, wonach diese Positionierung nicht nur originäre schweizerische Bezüge hat, sondern auch aufgrund einer neuen geopolitischen Situierung Europas in Bezug auf die islamische Welt in Beziehung gesetzt werden kann?*

**Janine:**

Ich würde eigentlich gerne noch weiterdenken und einen kulturpolitischen Aspekt beifügen. Ich teile die Einschätzung, dass es sich nicht nur um eine hausgemachte Tendenz handelt, und ich sehe diese Debatten um Integration, wie sie heute verlaufen, in einem globalen Kontext der Produktion von Identitäten und Differenzen. Der Ethnologe Marshall Sahlins hat geschrieben<sup>2</sup>, dass heute so etwas wie ein Auftauchen einer «Kultur der Kulturen» zu beobachten sei. Im Gegensatz zu früher gehört es heute zur «Kultur», und zwar überall auf dem Globus, sich auf eine eigene Kultur und Identität zu berufen. In dieser globalisierten Welt haben wir es in diesem Sinne mit der Produktion von essentialisierten Identitäten auf kultureller, ethnischer oder nationaler Basis zu tun, wie wir es vermutlich noch nie zuvor beobachten konnten. Und interessant ist nun, dass sich alle auf diese essentialisierten Identitäten berufen und in diesem Spiel mitmachen. Ethnische, nationale oder kulturelle Argumente sind die Basis um Integrationspolitik zu machen. Auch Migrantinnen und Migranten greifen auf solche zurück, wenn sie Rechte einfordern. Die gleichen Argumente werden ausserdem ins Feld geführt, wenn man eine Anpassung an eine schweizerische Identität verlangt. Wenn Minoritäten in Nationalstaaten Zugang zu politischen und sozialen Rechten möchten, berufen auch sie sich auf essentialisierte Identitäten. Ich habe das Gefühl, dass in diesem Diskurs der Produktion von Fragmentationen und der Produktion von Differenzen auf der Basis von Ethnizität, Kultur und Nationalität auch der neue Integrationsdiskurs zu verorten ist. So ist es nun auch ver-

ständig, warum Deutschkenntnisse plötzlich wieder das A und O einer erfolgreichen Integration sein sollen.

**Forum:**

*Obwohl Rosita Fibbi und Janine Dahinden unterschiedliche Argumentationen gewählt haben, sehen beide die Schweiz mit Entwicklungen konfrontiert, die eine Herausforderung sind für die Schweiz und das Schutzbedürfnis einer nicht zu vernachlässigenden Klientel ansprechen könnten. Kannst du dich, Denise, mit dieser Argumentation anfreunden oder siehst du andere Gründe für die erwähnte Akzentverschiebung?*

**Denise:**

Je suis aussi interpellée par la dimension européenne. Quand on discute avec des observateurs privilégiés d'autres pays, ils ont tous fait la même constatation: il y a eu une ouverture vis-à-vis de l'immigration, en quelque sorte une fenêtre d'opportunité autour de l'année 2000. Le tournant a eu lieu en 2001, même s'il s'est préparé avant. Le 11 septembre a certainement accentué le changement d'optique qui est à mon avis lié à l'évolution économique. Mais je précise que l'influence économique sur la politique n'est pas nécessairement linéaire. Avant 2001, il y a eu beaucoup d'ouvertures envers les migrants dans plusieurs pays européens, comme par exemple avec la commission chargée de la nouvelle loi en Allemagne ou la discussion des enjeux démographiques liés à la migration, etc. Peut-être y a-t-il eu un trop grand enthousiasme, mais de courte durée, et un retour de manivelle par la suite. En Allemagne, on avait enfin remis en question le potentiel d'accueil du pays et l'attitude souvent défiante des autorités envers les migrants, mais par la suite, on est très vite revenu à une vision unilatérale du déficit d'intégration des migrants, qui ne font pas suffisamment d'efforts pour s'adapter. Par potentiel d'accueil, j'entends la capacité de la société de résidence à reconnaître à sa juste

valeur la différence ethnique, à proposer un cadre légal équitable et à éviter la discrimination. Plutôt que de renvoyer la faute d'un côté ou de l'autre, il faudrait essayer de tenir compte des deux aspects simultanément, c'est-à-dire des obstacles structurels à l'intégration, mais aussi des stratégies et des motivations des migrants.

Mais à cet égard, je vois un grand problème en Suisse en ce moment, qui correspond, contrairement à ce que disait Rosita au début, à une tendance de fond, un écart qui se creuse. Au niveau fédéral, on se veut rassurant, on applique une politique qui semble fonctionner, alors que l'on est loin de la réalité du terrain. En revanche dans les cantons et les villes, on est confronté aux problèmes concrets d'une politique, qui tient plus compte de sa cohérence interne que des effets pervers qu'elle provoque. Dans les villes, on cherche des solutions pragmatiques, faisables et parfois en contradiction avec la politique nationale. Je pense à l'Asylmanifest lancé par la ville de Zürich en 2003, ou à la demande du canton de Genève de régulariser des travailleuses clandestines dans les ménages, ou encore au mouvement de solidarité avec les demandeurs d'asile déboutés à Lausanne. On voit se dessiner deux approches différentes à deux échelons de la vie publique, qui ne se rejoignent pas pour faire face ensemble aux problèmes réels. En tous les cas, j'ai entendu peu de réponses de la part de la Confédération à ces initiatives.

**Gianni:**

Für mich haben die besprochenen Fragen der kulturellen Herausforderung ebenfalls eine europäische Dimension und sind nicht erst seit der erfolgreichen Mobilisierungsphase der SVP ein Thema. Allerdings darf im schweizerischen Zusammenhang nicht vergessen werden, dass der neue Ordnungsdiskurs eine Parallele mit dem alten Überfremdungsdiskurs hat. Und dieser ist ein originär eidgenössischer Beitrag an





der Migrationsdebatte. Die Schweiz hat seit Beginn des 20. Jahrhunderts Übung darin, im Zusammenhang mit Migranten von Assimilation und Überfremdung zu sprechen, mehr als über Integration. Dass der Bund vor mehr als vier Jahren den Paradigmenwechsel mit der Einleitung ihrer Integrationspolitik vollzogen hat, war ein überfälliger und doch aussergewöhnlicher Schritt. Diese Wende scheint durch das Aufklackern der alten Assimilationsdiskurse bedroht. Es darf selbst in aufgeregten Zeiten nicht vergessen gehen, dass Politik von Konjunkturen lebt. Es ist ja nicht so, dass wenn die Wissenschaft den Assimilationsbegriff konzeptuell mit einem Integrationsbegriff oder einem Begriff des Multikulturellen oder Hybriden ersetzt, dass dann auf dem Terrain der Praxis dies eins zu eins umgesetzt werden wird, wie es sich vielleicht einige Forscherinnen und Forscher wünschen. In der Wirklichkeit sind alle Diskurse immer gleich präsent. Der Rassismus ist da, die alten Vorstellungen der Assimilation sind da, Vorstellungen der «ethnischen Reinheit» sind genau so präsent wie jene hybrider kultureller Vermischungen. Entscheidend bleibt, welche dieser Konzepte die Poli-

itik übernimmt und in welchem Grad umzusetzen versucht. Ich denke, dass Integration als Politik wichtig wurde, weil einfach auch die Kosten des Nichtstuns oder die Kosten einer Assimilationspolitik als zu hoch eingestuft worden sind. Der Paradigmenwechsel war nicht zuletzt auch möglich, weil innerhalb der Behörden jene Generation an die Schalthebel gelangt ist, die selbst nicht mehr an Vorstellungen der Assimilation glaubte. Die Nachhaltigkeit dieser Politik scheint aber in der Tat gefährdet, falls die alten Diskurse revitalisiert werden.

**Janine:**

Also ich würde in Frage stellen, ob es sich wirklich um einen Paradigmenwechsel handelt. Vielleicht sollte man diskutieren, ob man im Kern nicht einfach den Begriff der Assimilation durch denjenigen der Integration ersetzt hat. Ich würde nicht behaupten, dass der Diskurs oder die Politik einen Schritt «zurückgegangen» ist, vielmehr handelt es sich bei dem, was wir zu beobachten meinen, um etwas Neues, das nur dem Anschein nach dem Diskurs von früher sehr ähnlich ist. Auf jeden

Fall handelt sich um eine neue Entwicklung, die mit «Re-traditionalisierung» umschrieben werden könnte. Ich sehe deshalb wie Rosita mehr Kontinuitäten als Diskontinuitäten.

**Rosita:**

Je doute que l'on puisse revenir en arrière et abandonner une politique active d'intégration. Il y a éventuellement un infléchissement en matière de politique active d'intégration, mais le retour au laisser faire est peu probable. La reprise en main actuelle ne tolérerait pas que l'intégration se fasse toute seule, comme il avait été postulé dans les années 60 et 70. Le changement en vue n'est donc pas un retour à l'absence d'une politique d'intégration, mais plutôt l'adoption d'une politique active d'intégration plus musclée qu'auparavant.

**Forum:**

*Für uns scheint die Frage der Integrationspolitik nicht in Frage zu stehen, sondern welche Form von Integrationspolitik. Allerdings darf nicht vergessen gehen, dass es Strömungen auf der Linken und der Rechten gibt, die ein Engagement des Staates in dieser Frage ablehnen. Im rechten politischen Spektrum ist das Argument der Eigenverantwortung der MigrantInnen beim Integrationsprozess von zentraler Bedeutung. Falls die Einwanderer diese nicht wahrnehmen, sollten sie gehen. Auf der linken Seite herrscht teilweise auch eine Skepsis gegenüber dem ausgeweiteten Staatsbegriff vor, insofern dieser in verschiedenen Sphären des Privaten überhand nehmen könnte und auf diese Weise die Organisationsfähigkeit der ausländischen Inländer einschränkt. Welche Richtung sollte die Forschung in einem umstrittenen Umfeld wie der Integrationspolitik überhaupt einschlagen?*

**Janine:**

Man kann Integrationspolitik ja eigentlich auch ganz anders verstehen. Integrationspolitik bedeutet letztlich nichts anderes als der Wille, soziale Transformationen mittels bestimmten

Massnahmen und mit einem bereits klar bestimmten Ziel einzuleiten. Man will einen Teil der Gesellschaft auf eine ganz bestimmte Art und Weise ändern und weiss bereits wie der Schlusspunkt aussehen sollte. Man kann sich vielleicht auch fragen, ob das überhaupt möglich ist. Ich bezweifle es. Mir scheint, dass diese Vorannahmen auch ein Teil des Problems sind, die bei der hiesigen Integrationspolitik beobachtet werden kann. Das Leben von Menschen ist komplex und Biographien lassen sich weder auf eine kulturelle noch auf eine strukturelle Ebene festschreiben. Soziale Änderungswünsche auch seitens der Behörden werden deshalb immer auch ungeahnte und nicht-intendierte Nebeneffekte nach sich ziehen.

Neben der Evaluation dieser Politik braucht es deshalb Forschungen, die sich mit der Lebenssituation und der Entwicklung von Strategien aus der Perspektive der MigrantInnen befassen. Es werden auch Studien benötigt, die über die Konstruktion von Identitäten aus einer Gesellschaft berichten, in der sozioökonomische Ungleichheit und Diskriminierung existiert. Solche Studien, die punktuelle Einsichten geben, hätten das Potential, die gängigen politischen Konzepte in Frage zu stellen oder ein Umdenken anzuregen.

**Denise:**

J'aimerais enchaîner pour dire qu'il faut davantage documenter les processus d'intégration, dont on sait finalement très peu de chose, dans une logique longitudinale plutôt que seulement ponctuelle. En même temps, on ne devrait pas se focaliser sur les échecs seulement, mais aussi regarder les succès d'intégration, les ressources de la société d'accueil et des migrants. Dans ce même ordre d'idées, je trouve dommage que notre politique des étrangers soit si fortement marquée par la hantise des «déficits» des migrants, par l'obsession d'éviter les fautes du passé, sans tenir compte des circonstances de l'époque: on pense surtout aux saisonniers restés ici,



qui sont, dit-on, «mal intégrés, mal qualifiés, se trouvent au chômage et coûtent cher à la société». La solution serait de n'accueillir plus que des personnes hautement qualifiées, mais on oublie qu'on a restreint la mobilité professionnelle et géographique de ces migrants, qu'on n'a pas favorisé leur formations, qu'on les a séparés de leurs familles et que cela pèse au moins autant lourd dans les problèmes d'aujourd'hui que leur manque de qualification initial.

Il faut éviter un regard trop partiel et promouvoir une recherche qui adopte des perspectives multiples (contextes économiques, lois, attitudes) et qui est attentive aux processus durables. Et il faut éviter de se focaliser uniquement sur ce qu'on attend des migrants ou de la société, mais réellement étudier les interactions entre structures et comportements, et les articulations entre différents domaines de la vie publique ou des migrants. Cela suppose aussi, par exemple, de s'intéresser davantage aux pays d'origine. Il faut analyser la perspective et la vision des migrants potentiels ou des familles dans les

pays, d'autant qu'on sait qu'il y a de plus en plus de gens qui circulent, qui reviennent, qui repartent. Il faudrait également intégrer la perspective des chercheurs du Sud.

**Rosita:**

Pour ma part, je pense utile de replacer les migrants d'avantage dans le contexte dans lequel ils vivent. Toute une série de problèmes relatifs aux migrants sont socialement localisés. Je pense par exemple à toute la question scolaire: les migrants révèlent un certain nombre de problèmes d'ordre général. C'est pourquoi notre travail devrait davantage se construire en relation avec les problématiques générales. Il nous faut mettre sous silence en partie notre spécificité, pour engager davantage le dialogue avec des chercheurs qui n'ont pas notre axe sectoriel ou replacer une partie des préoccupations dans un contexte plus large qui permettrait probablement de mieux faire entendre nos résultats. Je prends un exemple. Il est question actuellement d'avancer l'âge du début de la scolarité: voilà une mesure qui adresse une problématique générale, à savoir la faible performance

du système scolaire en Suisse révélée par l'étude PISA, mais elle est en même temps une réponse à une problématique mise en évidence en particulier à propos des migrants. C'est le genre d'interactions que nous devrions privilégier davantage.

**Gianni:**

Ich möchte mich Janine anschliessen. Wir wissen noch viel zu wenig, wie MigrantInnen und SchweizerInnen sich in Bezug auf die Integration positionieren, insbesondere dort, wo die «heissen Zonen» der Integration sind. Gerade in diesen Konfliktzonen ist es notwendig, dass wir über Studien verfügen, die uns erklären, um was es bei diesen Konflikten geht, so dass wir nicht bloss auf lückenhafte Statistiken angewiesen sind, die praktisch nichts erklären können und lediglich generelle Aussagen ermöglichen. Es wäre ausserdem interessant, einen Blick von aussen auf die Schweiz zu werfen und die «Erfolgsgeschichte» Schweiz, was sie eben auch ist, in Bezug auf die Integration in einen europäischen Kontext zu stellen. Es fällt einem immer wieder auf, wenn man vom Ausland kommt, wie heterogen die Schweizer Bevölkerung ist, und es ist beachtlich, wie bislang grosse gesellschaftliche Konflikte ausgeblieben sind. Deshalb sollte man auch die Stärken der schweizerischen Migrationspolitik überlegen.

**Forum:**

*Die Debatte um die Einbürgerung vom letzten Jahr gibt aber kaum Anlass, das Modell Schweiz in der Frage der politischen Integration hochzujubeln. Die Niederlage des Bundesrats und des Parlaments am 26. September offenbarte, dass niemand in der Verwaltung über einen Plan B verfügte. Es überrascht niemanden, dass Bundesrat Blocher sich nicht für das Reformvorhaben erwärmen liess. Integrationspolitik gehört ja nicht gerade zu den Kernkompetenzen seiner Partei. Erstaunlich war indes schon, dass selbst der Vorsteher des Migrationsamtes den negativen Entscheid mit*

*Misständen in der Asylpolitik erklärte, welche alte Überfremdungsängste zum Tragen gebracht hätten. Offensichtlich haperte es an der Kommunikation zur Vorlage. In Bezug auf die Einbürgerungspolitik scheint seither die ganze Energie des Bundes verpufft zu sein. Was lässt sich aus der Forschungsperspektive zum Thema noch beifügen?*

**Denise:**

En tout les cas, je trouverais intéressant d'analyser le comportement et les motivations des votants, à la fois de ceux qui ont voté «oui» et de ceux qui étaient contre. Il y a eu des analyses Vox qui ne sont pas très convaincantes, car elles n'apportent pas de précisions par rapport à toutes les spéculations concernant les motivations du refus.

J'aimerais également revenir sur un élément crucial, mentionné par Janine: le manque d'information. Cela interpelle le SFM, parce qu'il y a effectivement un problème, démontré par nos recherches et interventions. Les gens sont peu ou très mal informés sur les questions migratoires. Si le chef de l'Office fédéral de la Migration reconnaît que les citoyens ont voté sur autre chose que sur l'objet proposé, cela équivaut à l'aveu d'un déficit d'information d'autant plus préoccupant que, dans ce domaine, nous avons affaire à des personnes et non pas à un quelconque règlement aux enjeux limités.

**Janine:**

Ich stehe bei diesem Thema immer etwas hilflos da. Dies ist ein Ausdruck dafür, dass ich gerne verstehen möchte, was eigentlich passiert ist und wie man weitergehen könnte. Mir scheint, dass dieses «Nein» nicht rational mit den existierenden Misständen im Asylbereich begründet werden kann; es wäre eine zu arge Verkürzung der komplexen Wechselwirkungen. Wichtiger ist auch für mich die schon angesprochene Frage der Information und der Kenntnisse zum Thema.

**Rosita:**

Il serait également nécessaire de comprendre le changement soudain de l'opinion, car un mois avant les électeurs semblaient être favorables au projet. Il faudrait donc une analyse de la conjoncture sociale et politique.

**Forum:**

*Ich würde gerne den letzten Punkt, die Asylpolitik, ansprechen. Bekanntlich nimmt die Zahl der Asylgesuche ab, dennoch lässt die anhaltende Thematisierung der Asylfrage in der Öffentlichkeit vermuten, dass das Asylthema nach wie vor politisch mobilisiert, insbesondere was den Missbrauch und die Frage der Sans-Papiers angeht. Wie schätzt ihr die Lage im Asylbereich ein und welche Entwicklung zeichnet sich für euch ab?*

**Denise:**

La question de l'asile n'a jamais prioritairement été une question de chiffres, parce que il y a effectivement une augmentation importante des demandes depuis les années 80, mais si l'on compare les chiffres du domaine de l'asile au nombre des étrangers en général, c'est quand même une petite minorité.

**Forum:**

*Aber die Asylsuchenden waren in Bezug auf andere Migrationskategorien die am meisten thematisierte Gruppe seit Mitte der 80er Jahre!*

**Denise:**

C'est juste; j'ai vraiment l'impression que cela est dû au fait que dans le domaine de l'asile, il y a de la marge pour une politique d'options et pour une approche symbolique forte, alors que dans d'autres domaines, on est dans la politique de simple régulation. Et ce n'est pas anodin qu'il y ait eu tout cet activisme au niveau de la révision de la loi, avec toutes ces mesures que j'ai qualifiées tout à l'heure de politique du bâton et de la carotte. On influence là où on peut le faire de manière active et visible. Dans d'autres domaines, typiquement

dans les relations avec l'Union Européenne, on ne parle plus que de la question de l'élargissement vers de nouveaux pays, car il y a là encore quelque chose à décider. Sinon on a des accords et un cadre qu'on a plus ou moins acceptés. Et dans ce sens-là, on se focalisera forcément sur le domaine de l'asile, du moins en Suisse. Pour cette raison, il serait intéressant d'avoir plus d'études comparatives avec d'autres pays, car je prétends qu'il y a des mécanismes similaires dans d'autres pays, mais qui concernent une autre population. Par exemple, en Italie ou en Espagne, le débat porte sur la régularisation des sans-papiers et l'Allemagne ressemble peut-être plus à la Suisse. En tous les cas, c'est toujours les derniers arrivés qui ne peuvent pas s'appuyer sur des droits garantis que se localise le débat.

**Gianni:**

Ich denke, dass gerade die Thematisierung der Sozialbezüge immer wieder Vorstellungen einer moralisch gerechten Verteilung dieser Gelder zum Ausdruck bringen, gerade in Bezug auf Asylsuchende. Offensichtlich hat das Ende des Kalten Krieges zu einer Relativierung geführt, was den Sinn und Zweck der Genfer Konvention angeht, insbesondere wenn Schutzsuchende anders als noch vor 1989 aus der «falschen» geopolitischen Gegend kommen. Wenn der humanitäre Schutzgedanke von den europäischen Staaten mehr und mehr relativiert wird, wäre es vielleicht an der Zeit, die Grundlagen des humanitären Schutzgedankens radikal zu überprüfen. Ob auf diese Weise griffigere Antworten auf die Migrationsbewegungen gefunden werden, ist indes fraglich. Wer gewillt ist zu wandern, wird es tun, unabhängig von der Gesetzgebung. Viele wollen diese Realität nicht wahrhaben.

**Denise:**

En ce qui concerne l'accès à l'aide sociale, il y a en Suisse un élément supplémentaire qui complique la donne. C'est le fédéralisme très prononcé dans le domaine social, qui a con-

duit à des montages très compliqués et très peu efficaces de la gestion de l'asile. Si la Confédération est largement responsable du financement (contrairement à ce qui se passe en Allemagne, p. ex.), les cantons et les communes mettent en œuvre la politique fédérale. Les deux niveaux – fédéral et cantonal – se sont souvent affrontés sur le dos des migrants. Le refus de l'admission humanitaire de la part des cantons bute précisément sur cet obstacle. L'intérêt à court terme, pour éviter d'assumer un éventuel risque d'aide sociale, amène ces cantons à s'opposer à une intégration dans une perspective plus durable de personnes qui resteront en Suisse. On est face à une surrégulation étatique, qui provoque des effets pervers qu'on a pu montrer dans plusieurs études faites au SFM.

**Forum:**

*Wo seht ihr in diesem Bereich Forschungslücken?*

**Denise:**

Il faut réellement intégrer la perspective des migrants et des requérants d'asile, comme

nous avons commencé à le faire. Plutôt que de spéculer gratuitement sur le pourquoi et le comment qui font que les gens viennent ou partent, ou sur comment les dissuader d'entrer en Suisse, il faut analyser les réalités vécues et depuis les pays d'origine. Quelles sont les trajectoires, les voies des envois de fond et comment fonctionnent les réseaux au niveau transnational? Mais il faut aussi aborder la perspective des Etats non seulement du Nord, mais aussi du Sud. Ils sont de plus en plus nombreux, à la fois des Etats d'origine, de transit et de destination. Qu'est-ce que cela signifie et comment peuvent-ils collaborer dans l'intérêt de leurs ressortissants? Cela nous incite à rechercher des collaborations avec des partenaires du Sud sur des recherches multisites.

**Janine:**

Mir scheint es wichtig, die Forschung in diesem Bereich zu öffnen, und zwar auf verschiedenen Ebenen. Die Untersuchungen sollten geografisch ausgeweitet werden und die Komplexität, die diese Migrationsflüsse bewirkt, sollte ebenfalls analysiert werden. Migration



ist ein Riesenmarkt; wir müssen deshalb besser verstehen, welche Akteure an diesem Markt beteiligt sind. Wir müssen auch zeigen, wie das alles abläuft, wie der Menschenschmuggel, das Trafficking und die Wahl der Reiseroute konkret funktionieren. Wichtig ist dabei die Struktur der Netzwerke, auf die sich die MigrantInnen stützen. Der Bezug zur lokalen Ebene darf indes nicht verloren gehen. Politik, die ständig unter Umsetzungsdruck steht, muss in ihren Wirkung ebenfalls evaluiert werden. Mir geht es dabei weniger um ein Monitoring, sondern um die Strategien, welche die Leute entwickeln und anwenden, damit sie sich zurechtzufinden. Was passiert beispielsweise nach einem Nichteintretensentscheid? Welche Handlungsstrategien werden entwickelt, auf welche sozialen Netzwerke greifen solche Migrantinnen und Migranten zurück, wo gehen sie hin, wie kommen sie zu Geld? Hier besteht noch viel Wissensbedarf. Auch in Bezug auf die Frage der Illegalität, die bekanntermassen eine Folge der europäischen Einwanderungspolitik ist, weiss man wenig. Genau so wenig ist bekannt über das Funktionieren der sozialen Unterstützung oder wie Informationen unter Migranten wirklich zirkulieren. Ignorant sind wir auch in Bezug auf geschlechtsspezifische Wirkungen von Migrationsprozessen.

**Forum:**

*Das wirft auch die Frage der Forschungsfinanzierung auf. Wer ist bereit, diese teilweise sehr zeitintensive Forschung, die nicht unbedingt zu schnellen Resultaten führt, zu ermöglichen?*

**Denise:**

Je disais que les communes et les cantons étaient confrontés d'une autre manière à la problématique que la Confédération, alors que le SFM a mené beaucoup de recherches financées par la Confédération. Dans ce sens il s'agira de relever le défi qui est de travailler davantage avec les cantons et même avec les communes. Pour avoir suffisamment de res-

sources, il faudrait peut-être viser des associations communales ou citadines. Nous devrions élargir nos contacts.

**Rosita:**

Je pense en particulier à l'instance de coordination des délégués à l'intégration dans les différents cantons que l'on pourrait considérer comme un interlocuteur complémentaire par rapport à la Confédération. Je vois aussi une difficulté: notre profil «national» pourrait être un handicap si les mandats de recherche à l'échelle cantonale et communale s'adressent en priorité aux HES. Si l'on ne veut pas se couper de cette recherche de terrain, il faut imaginer une autre forme d'articulation entre le SFM et les HES.

J'aimerais que l'on étudie comment les intérêts des migrants et des autochtones s'imbriquent. Aujourd'hui, la radio parlait d'une femme sans-papiers, mentionnée parmi les proches dans le faire-part d'une dame décédée qu'elle avait soignée pendant deux ans. Ce qui est illégal fait partie de l'intimité: il faut travailler sur le rapprochement entre ce qui n'est en principe pas permis et ce qui est vital si l'on veut que l'absurdité du statut des sans-papiers soit reconnu, non seulement par les migrants mais aussi par ceux qui les emploient. Sur cet axe, on pourrait s'imaginer construire une convergence d'intérêts avec des groupes qui travaillent sur les familles, la Coff (Commission fédérale de coordination pour les questions familiales) par exemple, pour essayer justement de dépasser notre spécificité de migration.

**Denise:**

Il est vrai que cette approche plus transversale, que tu as préconisée, est tout à fait intéressante. Nous devrions tisser au-delà des relations avec l'ODM des contacts avec une multitude d'acteurs, que ce soit au niveau cantonal ou fédéral, ce qui suppose aussi qu'on informe et approche d'autres personnes avec

d'autres centres d'intérêts. Il faudra trouver le langage approprié à d'autres champs politiques comme nous avons dû trouver celui des administrations fédérales.

**Rosita:**

Cette manière de procéder multiplie aussi les interlocuteurs et cela n'est pas facile à gérer. On vient d'évoquer les interlocuteurs dans le champ de la politique familiale, mais il faut aussi penser à la politique scolaire. Le SFM ne travaille pas dans ce domaine, déjà bien doté en capacités de recherche; toutefois, si l'on travaille sur les étrangers de la deuxième génération, on ne peut y échapper.

**Janine:**

Es gibt in der Schweiz verschiedene Organe, die man besser einbinden könnte. Ich denke beispielsweise an die Städte-Initiative, die Sozialkonferenz. Oder auch an die verschiedenen Büros für die Gleichstellung von Mann und Frau.

**Denise:**

Et là, nous avons une autocritique à faire, car il est vrai que dans le domaine du «genre» le SFM n'a vraiment pas brillé jusque là. Il faudra corriger le tir. En ce qui concerne la situation des sans-papiers, on est en plein dans des questions du «genre», de rapports

sur les rôles dans notre société. Nous devons oser aborder de front ces questions sous tous les angles. Simultanément, il ne faudra pas perdre de vue l'axe démographique, qui est également très important.

**Gianni:**

Ich möchte gerne noch zwei andere Punkte anfügen. Es bleibt wie verschiedentlich angesprochen äusserst wichtig, die Beziehung zwischen Wissenschaft und Praxis zu festigen. Dieser Nexus muss niederschwellig sein und ich denke, wir haben hier erste erfolgreiche Schritte getan. Diese Kontakte gilt es aufzuwerten und zu intensivieren. Der zweite Punkt bezieht sich auf die Situierung der Schweiz im europäischen Kontext. Auch wenn wir von der europäischen Forschungslandschaft wegen der hohen Lohnkosten benachteiligt werden, müssen wir weiterhin versuchen, auf dieser Ebene mitzuwirken, um forschungspolitisch die vermeintliche Sonderrolle der Schweiz zu durchbrechen und im Sinne eines Benchmarkings die Lage der Schweiz mit jener anderer europäischer Staaten zu vergleichen.

- 1 Brubaker, Rogers (2003). «The Return of Assimilation? Changing Perspectives in France and Germany», in: Forum Nr. 1, 2003 (voir aussi une version étendue in: Ethnic and Racial Studies 24(4): 531–548).
- 2 Sahlins, Marshall (1993). «Goodbye to Tristes Tropes: Ethnography in the Context of Modern World History.» Journal of Modern History(65): 1–25.



## Internationales

### Gare de triage: arrivées et départs

L'année 2004 a vu la diversification des origines et des langues parlées par les collaboratrices du Forum, avec l'arrivée de la psychologue hollandaise **Fabienne Stants** en mai et celle de **Urszula Stotzer**, ethnologue d'origine polonaise, en décembre. Pour **Christin Achermann**, ce n'est pas une arrivée mais un retour qui nous a réjoui en avril. Du côté collaborateur en revanche, ce n'est pas véritablement une diversification des origines: **Marco Pecoraro**, Italien comme son nom le suggère, est notre économiste maison. Par contre, il prend soin d'élargir notre registre de langage, en ajoutant beaucoup de couleur à nos séances et discussions. Grazie, Marco.

Plusieurs départs ont également marqué l'année dernière: **Anne Kilcher** qui travaille désormais à la Croix-Rouge Suisse, **Laurence Charton**, nommée Maître de conférence à l'Université de Strasbourg, **Jenny Maggi**, qui se lance dans une activité indépendante, alliant travail scientifique et mise en forme audiovisuelle, **Chantal Delli** qui a rejoint le Département fédéral des Affaires Etrangères. Et enfin, comme annoncé, **Sandro Cattacin** a migré à l'Université de Genève même s'il a laissé son cœur tout près de chez nous, à Hauterive. Un bel exemple de «transcantonalisme».

### Des mariages et des bébés, une thèse

La relève est assurée, ce n'est pas le taux qui assure la reproduction des générations mais on y travaille: **Sarah Stotzer**, **Vivien Christoph Berger Kamm** et **Diego Casagrande** ont, en été 2004, ouvert la route aux suivants. **Martina Kamm** et Alex en ont profité pour convoler dans l'année. L'exemple a été contagieux: **Anna Neubauer** s'est mariée avec Sarbast et **Igor Rothenbühler** a épousé Nicole.

Nos félicitations également à **Simone Baglioni** pour la publication en 2005 de sa thèse, chez L'Harmattan, à Paris, sous le titre: Société civile et capital social en Suisse.

### Rubrique fixe

On termine avec la traditionnelle annonce: «Suite aux rumeurs persistantes sur le départ de notre estimé directeur, nous profitons de l'occasion pour confirmer que l'automne 2005 verra effectivement le Forum orphelin, puisque **Philippe Wanner** a été nommé professeur au Département de démographie de l'Université de Genève. Toutes nos félicitations!»

## Durchgangsbahnhof: Ankünfte und Abschiede

Die im SFM vertretenen Herkunft und gesprochenen Sprachen haben 2004 eine weitere Pluralisierung erfahren. Zum einen ist die Ankunft der holländischen Psychologin **Fabienne Stants** im Mai zu erwähnen, zum anderen im Dezember jene der Ethnologin polnischer Abstammung **Urszula Stotzer**. **Christin Achermann** (Bernerin aus der Innerschweiz) ist im April nach einer kurzen Abwesenheit wieder zu uns gestossen, was uns sehr freut. Bei unseren neuen Mitarbeitern männlichen Geschlechts kann hingegen nicht wirklich von einer Pluralisierung gesprochen werden: **Marco Pecoraro**, der Name verrät bereits seine italienischen Wurzeln, ist unser neuer Hausökonom. Ausserdem erweitert er durch seine erfrischenden Bemerkungen unser aktives Sprachrepertoire an Sitzungen und internen Diskussionsveranstaltungen. Grazie Marco.

Das letzte Jahr war leider auch durch verschiedene Abgänge geprägt: **Anne Kilcher** arbeitet heute beim Schweizerischen Roten Kreuz, **Laurence Charton** erhielt von der Universität Strassburg einen Ruf als Maître de conférence, **Jenny Maggi** wagt mit ihrer wissenschaftlichen und audiovisuellen Arbeit den Schritt in die Unabhängigkeit, **Chantal Delli** ist zum Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA gestossen. Last but not least lässt **Sandro Cattacin**, der an die Universität Genf migriert ist, sein Herz und seinen Verstand ganz in der Nähe Luft holen, nämlich in Hauterive bei Neuchâtel. Ein schönes Beispiel gelebten «Transkantonalismus». Allen viel Glück und Erfolg auf ihrem weiteren Lebensweg!

## Von Babies, Vermählungen und Doktorarbeiten

Auch wenn es nicht allein die Geburtenrate ist, welche die Reproduktion der Bevölkerung ankurbelt, arbeitet das SFM gemeinsam mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hart daran: **Sarah Stotzer**, **Vivien Christoph Berger Kamm** und **Diego Casagrande** haben eine Bresche für die nachfolgenden Babies geschlagen. **Martina Kamm** und Alex haben ausserdem geheiratet. Ein Beispiel, das unheimlich ansteckend gewirkt hat. Kurz danach hat sich **Anna Neubauer** mit Sarbast vermählt und **Igor Rothenbühler** hat Nicole zur Frau genommen.

Unsere Glückwünsche gehen auch an **Simone Baglioni** für die Veröffentlichung seiner Dissertation beim Pariser Verlag L'Harmattan. Titel: Société civile et capital social en Suisse.

## Feste Rubrik

Wir beenden diese Seite mit der üblichen Bekanntmachung: «Leider müssen wir die Gerüchte bestätigen, wonach unser geschätzter Direktor im nächsten Herbst das Forum verlassen wird. **Philippe Wanner** folgt einem Ruf an die Universität Genf. Herzlichen Glückwunsch!»



If migrants are to be a resource to the economic development of their countries, they can exercise their role much more effectively if they have a legal status, that is, if they are moving within regular systems. They earn more, they have greater ability to contribute financially, and they are able to pick up new skills in destination countries. Removing barriers for migration in a way that allows for greater circulation could be one priority for immigration policy development.

Susan Martin, «Linking migration and development, Implications for policy»