

Annuaire suisse de politique de développement

| 2003 |

Faits et statistiques



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

| Vol. 22 N° 1 |

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	XIII
1^{re} PARTIE: FAITS	1
1. POLITIQUE EXTÉRIEURE	3
1.1. LA SUISSE ET L'ONU	3
❑ <i>Votation sur l'adhésion à l'ONU</i>	
❑ <i>La politique de la Suisse au sein de l'ONU</i>	
❑ <i>L'adhésion de la Suisse à l'ONU</i>	
❑ <i>Premières activités lors de l'Assemblée générale de l'ONU</i>	
1.2. LOI FÉDÉRALE SUR DES MESURES DE PROMOTION CIVILE DE LA PAIX ET DE RENFORCEMENT DES DROITS DE L'HOMME	7
1.3. CRÉATION D'UNE COMMISSION FÉDÉRALE DES DROITS DE L'HOMME	8
1.4. «STRATÉGIE DE POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE POUR L'EUROPE DU SUD-EST»	9
1.5. POLITIQUE EXTÉRIEURE EN MOUVEMENT	10
2. COOPÉRATION AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	13
2.1. COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE	13
❑ <i>Entrée en vigueur de la Recommandation sur le déliement de l'aide</i>	
❑ <i>Réunions annuelles du CAD</i>	
❑ <i>Rapport 2001 sur la coopération au développement</i>	
2.2. VOLUME DE L'APD DES PAYS DU CAD ET DE LA SUISSE	19
❑ <i>APD fournie par l'ensemble des membres du CAD</i>	
❑ <i>APD fournie par la Suisse</i>	
2.3. COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DE LA SUISSE EN 2001	20
❑ <i>Objectifs énoncés de la politique d'aide de la Suisse</i>	
❑ <i>2002 proclamée Année internationale de la montagne par l'ONU</i>	
2.4. DDC: COOPÉRATION BILATÉRALE AU DÉVELOPPEMENT	24
❑ <i>Répartition géographique de l'aide, 2001</i>	
❑ <i>Faits marquants pour la coopération bilatérale en 2002</i>	
❑ <i>Pays prioritaires de la DDC</i>	
2.5. MESURES DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE DU SECO EN 2001	28
❑ <i>Les objectifs et instruments du seco</i>	
❑ <i>Versements d'aide bilatérale du seco en 2001</i>	
❑ <i>Réorientation des mesures économiques et commerciales</i>	
❑ <i>seco – Stratégie 2006</i>	
2.6. COOPÉRATION MULTILATÉRALE	31
❑ <i>Contributions multilatérales de la Suisse au titre de l'aide publique au développement</i>	
❑ <i>Coopération multilatérale avec des institutions de développement et d'aide humanitaire du système des Nations unies</i>	
❑ <i>Groupe de la Banque mondiale, banques de développement régionales et FIDA</i>	

2.7. AIDE DES ONG SUISSES	35
□ <i>Principales ONG suisses actives dans le domaine de l'aide</i>	
□ <i>Principaux pays d'intervention des ONG suisses</i>	
□ <i>Principales campagnes de sensibilisation des ONG suisses aux politiques de développement (2002)</i>	
2.8. FONDATION SUISSE SOLIDAIRES	36
2.9. PÔLE DE RECHERCHE NATIONAL NORD-SUD	37
<hr/>	
3. COOPÉRATION AVEC LES PAYS D'EUROPE DE L'EST ET DE LA CEI	39
<hr/>	
3.1. LES INSTRUMENTS	39
3.2. LES DÉPENSES EN 2001	41
3.3. LA COOPÉRATION PAR RÉGIONS	42
□ <i>Europe du Sud-Est</i>	
□ <i>Pays de la CEI</i>	
□ <i>La lutte contre la pauvreté pour thème transversal</i>	
<hr/>	
4. AIDE HUMANITAIRE	45
<hr/>	
4.1. RAPPEL DU CADRE INSTITUTIONNEL ET FINANCIER	45
□ <i>Adaptation du nouveau crédit-cadre par le Parlement</i>	
□ <i>Stratégie 2005 de l'aide humanitaire de la DDC</i>	
4.2. VERSEMENTS D'AIDE HUMANITAIRE EN 2001	47
□ <i>Répartition géographique de l'aide humanitaire en 2001</i>	
□ <i>L'aide humanitaire fournie par la DDC et ses partenariats</i>	
4.3. PRINCIPALES INTERVENTIONS EN 2002	49
□ <i>Eruption volcanique dans l'est du Congo</i>	
□ <i>Afghanistan</i>	
□ <i>Territoires palestiniens autonomes et occupés (TPAO)</i>	
□ <i>Inondations en Europe et Asie</i>	
4.4. ÉLÉMENTS D'IMPORTANCE TOUCHANT AU DOMAINE HUMANITAIRE EN 2002	51
□ <i>Améliorer la coordination de l'aide d'urgence internationale</i>	
□ <i>Aide alimentaire – partenariat avec le PAM</i>	
□ <i>Aide alimentaire et OGM</i>	
□ <i>Site Internet d'information sur la situation à Tchernobyl</i>	
<hr/>	
5. POLITIQUE ÉCONOMIQUE EXTÉRIEURE	55
<hr/>	
5.1. PRIORITÉS DANS LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE EXTÉRIEURE	55
□ <i>Objectifs généraux</i>	
□ <i>Axes prioritaires de la politique économique suisse envers les pays extra-européens et principaux instruments à disposition</i>	
5.2. POLITIQUE ÉCONOMIQUE EXTÉRIEURE ET POLITIQUE DES DROITS DE L'HOMME	57
□ <i>Promotion des exportations et politique des droits de l'homme</i>	
□ <i>Partenariat public-privé: l'initiative Global Compact</i>	
□ <i>Diamants de la guerre</i>	
5.3. ACCORDS ÉCONOMIQUES INTERNATIONAUX	62
□ <i>Accords concernant la promotion et la protection réciproques des investissements</i>	

❑ Conventions de double imposition	
❑ Accords de libre-échange entre les Etats de l'AELE et des Etats tiers	
❑ Accords de commerce et de coopération économique	
5.4. GARANTIE CONTRE LES RISQUES À L'EXPORTATION (GRE)	66
❑ Nouvelles garanties accordées en 2001	
❑ Total des engagements de la GRE	
❑ Charte de la GRE et questionnaires relatifs au développement et à l'environnement	
❑ Cohérence entre la GRE et la politique de développement?	
<hr/>	
6. LE COMMERCE MONDIAL	73
<hr/>	
6.1. ÉVOLUTION DU COMMERCE MONDIAL	74
❑ Commerce mondial des marchandises par régions	
❑ Place des pays en développement et des pays en transition dans le commerce mondial	
6.2. ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC)	78
❑ Objectifs, fonctions et budget	
❑ Passage de témoin	
❑ Pays membres et nouvelles accessions	
6.3. ENJEUX DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES APRÈS DOHA	80
6.3.1. LE PROGRAMME DE DOHA ET SA RÉALISATION	80
❑ Déclarations de Doha	
❑ Décisions de Doha	
❑ Réalisation du Programme de Doha	
6.3.2. ORGANISATION DES NÉGOCIATIONS	83
6.3.3. NÉGOCIATIONS SUR L'AGRICULTURE	86
❑ Etat d'avancement des négociations et positions de la Suisse	
❑ Position des organisations non gouvernementales suisses	
6.4. CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT (CNUCED)	92
❑ Objectifs, fonctions et budget de la CNUCED	
❑ Examen à mi-parcours entre la 10 ^e et la 11 ^e session de la CNUCED	
❑ Interactions entre le commerce et le développement	
<hr/>	
7. RELATIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES	97
<hr/>	
7.1. FLUX FINANCIERS VERS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET EN TRANSITION	97
❑ L'aide publique au développement régresse toujours	
❑ Flux financiers privés: recul considérable	
7.2. INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX	103
❑ Rapport 2002 de la CNUCED sur l'investissement dans le monde	
❑ IDE: à qui profitent-ils?	
❑ Investissements directs en Suisse et depuis la Suisse	
7.3. ENDETTEMENT EXTÉRIEUR	105
❑ Tendances	
❑ L'initiative PPTE dans une phase critique	
❑ Réaménagement de dettes publiques	
❑ Dettes commerciales	
❑ Programme suisse de désendettement	
7.4. INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES	109
❑ Débat animé sur le développement	

□ <i>Lutte contre la pauvreté</i>	
7.4.1. FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL	111
□ <i>Triplement des crédits accordés</i>	
□ <i>Surveillance renforcée</i>	
□ <i>Réforme du système financier international</i>	
□ <i>Politique de crédit et conditionnalité</i>	
□ <i>Autres activités de la Suisse au sein du FMI</i>	
7.4.2. BANQUE MONDIALE	115
□ <i>Crédits accrus</i>	
□ <i>Efficacité de l'aide</i>	
□ <i>Autres activités de la Suisse au sein de la Banque mondiale</i>	
7.4.3. LES SESSIONS DES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS (IBW)	118
7.5. CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT	119
<hr/>	
8. PLACE FINANCIÈRE SUISSE	125
<hr/>	
8.1. LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT	125
□ <i>Travaux sur le plan international: Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux</i>	
□ <i>Evaluation du secteur financier de la Suisse</i>	
□ <i>Application de la loi sur le blanchiment en Suisse</i>	
□ <i>Révision des directives de la Commission fédérale des banques sur la lutte contre le blanchiment</i>	
8.2. LOI SUR LE PARTAGE DES VALEURS PATRIMONIALES CONFISQUÉES	129
8.3. DEVOIRS DE DILIGENCE DES BANQUES ET DES NÉGOCIANTS ENVERS DES «PERSONNES POLITIQUEMENT EXPOSÉES» (PPE)	131
□ <i>Affaire Montesinos (Pérou)</i>	
□ <i>Accord de compromis dans l'affaire Abacha (Nigéria) ?</i>	
8.4. LUTTE CONTRE LE CRIME ORGANISÉ ET CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME	133
□ <i>Répression du financement du terrorisme</i>	
8.5. PLACE FINANCIÈRE SUISSE, SECRET BANCAIRE ET ÉVASION FISCALE	136
□ <i>Pression de l'OCDE et de l'Union européenne</i>	
□ <i>Revendications d'œuvres d'entraide</i>	
<hr/>	
9. DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET DROITS DE L'HOMME	141
<hr/>	
9.1. SESSION EXTRAORDINAIRE DES NATIONS UNIES CONSACRÉE AUX ENFANTS	141
□ <i>Bilan des douze dernières années</i>	
□ <i>Forum des enfants</i>	
□ <i>Négociations</i>	
□ <i>Plan d'action pour les enfants</i>	
□ <i>Position de la Suisse</i>	
□ <i>Accord sur l'interdiction des enfants soldats</i>	
□ <i>Mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant</i>	
9.2. SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION — CINQ ANS APRÈS	144
□ <i>Situation de l'alimentation dans le monde</i>	
□ <i>Négociations et déclaration finale</i>	
□ <i>Position de la Suisse</i>	
□ <i>Forum des organisations non gouvernementales</i>	
□ <i>Bilan</i>	

9.3. LUTTE CONTRE LE SIDA	148
❑ <i>Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme</i>	
❑ <i>Rapport sur l'épidémie du sida</i>	
❑ <i>14^e Conférence internationale sur le sida à Barcelone</i>	
9.4. POLITIQUE INTERNATIONALE ET DROITS DE L'HOMME	150
❑ <i>Cour pénale internationale</i>	
❑ <i>Travaux de la Commission des droits de l'homme de l'ONU</i>	
9.5. CONFÉRENCES INTERNATIONALES	155
❑ <i>Conférence internationale du travail</i>	
❑ <i>Assemblée mondiale de la santé (OMS)</i>	
❑ <i>Sommet mondial sur la société de l'information</i>	
<hr/>	
10. ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT	159
<hr/>	
10.1. DÉVELOPPEMENT DURABLE EN SUISSE	160
❑ <i>Le développement durable dans le cadre institutionnel suisse</i>	
❑ <i>Nouvelle «Stratégie 2002 pour le développement durable»</i>	
❑ <i>Etat des lieux de la mise en œuvre du développement durable en Suisse</i>	
10.2. SOMMET MONDIAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	166
❑ <i>4^e Conférence préparatoire à Bali</i>	
❑ <i>Les deux documents adoptés lors du sommet</i>	
❑ <i>Nouveaux partenariats</i>	
❑ <i>Position suisse</i>	
❑ <i>Bilan du sommet</i>	
❑ <i>Perspectives de suivi du sommet au niveau suisse</i>	
10.3. MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION-CADRE SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES	173
❑ <i>Réchauffement climatique et évolution mondiale des émissions de dioxyde de carbone</i>	
❑ <i>Ratification du Protocole de Kyoto</i>	
❑ <i>8^e Conférence des parties à New Delhi</i>	
❑ <i>Politique climatique de la Suisse</i>	
❑ <i>Evaluation internationale de la politique climatique de la Suisse</i>	
10.4. MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION SUR LA BIODIVERSITÉ	180
❑ <i>La 6^e Conférence des parties, avril 2002</i>	
❑ <i>Le partage des bénéfices</i>	
❑ <i>Ratification par la Suisse du Protocole de Cartagena</i>	
❑ <i>Législation suisse en matière de génie génétique (Gen-Lex) et brevetabilité du vivant</i>	
10.5. AUTRES CONVENTIONS INTERNATIONALES RELATIVES À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	187
❑ <i>Convention sur la lutte contre la désertification</i>	
❑ <i>Protection de la couche d'ozone</i>	
❑ <i>Commerce et utilisation de produits chimiques toxiques</i>	
❑ <i>Convention sur les POP</i>	
❑ <i>Convention PIC</i>	
❑ <i>Convention de Bâle</i>	
10.6. MÉCANISME DE FINANCEMENT POUR LES PROJETS ENVIRONNEMENTAUX	194
❑ <i>Fonds our l'environnement mondial (FEM)</i>	
❑ <i>Fonds pour l'ozone</i>	
❑ <i>Contribution de la Suisse aux mécanismes de financement de protection de l'environnement mondial</i>	

11. POLITIQUE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET POLITIQUE DE PAIX DE LA SUISSE	199
11.1. STRATÉGIE DE LA POLITIQUE DE PAIX	199
11.2. SÉCURITÉ INTERNATIONALE ET TERRORISME	201
11.3. INSTITUTIONS SUISSES DE PROMOTION DE LA PAIX	201
11.4. MINES ANTIPERSONNEL	203
11.5. ARMES LÉGÈRES	204
11.6. BIOTECHNOLOGIE ET ARMEMENT	204
11.7. DÉSARMEMENT CHIMIQUE	205
12. POLITIQUE D'ASILE ET QUESTIONS MIGRATOIRES	207
12.1. POLITIQUE D'ASILE	207
▫ <i>Demandes d'asile déposées</i>	
▫ <i>Octroi de l'asile</i>	
▫ <i>Des retours et des renvois</i>	
▫ <i>La nouvelle loi sur l'asile</i>	
▫ <i>L'initiative «contre les abus dans le droit d'asile»</i>	
12.2. POLITIQUE DE MIGRATION	216
▫ <i>Les immigrés en Suisse. les premiers résultats du recensement 2000</i>	
▫ <i>Politique d'admission</i>	
▫ <i>Politique d'intégration: la loi sur la naturalisation et les droits politiques</i>	
2^e PARTIE: STATISTIQUES	
INTRODUCTION	227
<hr/>	
1. COMMERCE	231
<hr/>	
COMMENTAIRE	231
1.1. STRUCTURE GÉOGRAPHIQUE DU COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA SUISSE	234
▫ <i>Principaux courants commerciaux: importations, exportations, solde de la balance commerciale</i>	
▫ <i>Commerce avec le tiers-monde: importations, exportations, solde de la balance commerciale</i>	
▫ <i>Principaux fournisseurs et clients de la Suisse</i>	
▫ <i>Evolution du commerce avec les pays partenaires commerciaux dans le tiers-monde</i>	
1.2. COMPOSITION DES ÉCHANGES DE LA SUISSE AVEC LE TIERS-MONDE	241
▫ <i>Ensemble des pays du tiers-monde</i>	
▫ <i>Ensemble du monde</i>	
▫ <i>Principaux exportateurs de pétrole</i>	
▫ <i>Principaux exportateurs d'articles manufacturés</i>	
▫ <i>Autres pays du tiers-monde</i>	
▫ <i>Pays les moins avancés (PMA)</i>	
1.3. ORIGINE ET DESTINATION DES MARCHANDISES ÉCHANGÉES ENTRE LA SUISSE ET LE TIERS-MONDE, PAR CATÉGORIES	244

❑ <i>Matières premières et demi-produits</i>	
❑ <i>Produits énergétiques</i>	
❑ <i>Biens d'équipement</i>	
❑ <i>Biens de consommation</i>	
❑ <i>Métaux précieux et pierres gemmes</i>	
❑ <i>Objets d'art et antiquités</i>	
<hr/>	
2. FLUX FINANCIERS	251
<hr/>	
COMMENTAIRE	251
2.1. APERÇU GÉNÉRAL DES FLUX FINANCIERS DESTINÉS AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT	255
❑ <i>Flux nets en provenance de la Suisse</i>	
❑ <i>Flux nets en provenance des pays membres du CAD</i>	
2.2. RELATIONS ENTRE LE REVENU NATIONAL BRUT, LES FLUX NETS DE CAPITAUX PRIVÉS ET L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	258
❑ <i>Comparaisons entre les pays membres du CAD</i>	
2.3. APERÇU DES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC LE MONDE	259
❑ <i>Emprunts de débiteurs étrangers</i>	
❑ <i>Avoirs et engagements à l'étranger des banques établies en Suisse</i>	
2.4. INVESTISSEMENTS DIRECTS SUISSES À L'ÉTRANGER	264
❑ <i>Répartition géographique des flux et stocks d'investissements par année</i>	
❑ <i>Effectif du personnel en fin d'année</i>	
<hr/>	
3. AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	269
<hr/>	
COMMENTAIRE	269
3.1. VUE D'ENSEMBLE DE L'AIDE PUBLIQUE ET PRIVÉE VERSÉE PAR LA SUISSE	274
❑ <i>Aide publique au développement APD pour les pays en développement</i>	
❑ <i>Aide publique aux pays d'Europe centrale et orientale et pays en développement plus avancés</i>	
❑ <i>Dons des organismes privés bénévoles</i>	
3.2. VUE D'ENSEMBLE DE L'AIDE PUBLIQUE ET PRIVÉE VERSÉE PAR LES PAYS DU CAD	276
❑ <i>Aide publique au développement pour les pays en développement</i>	
❑ <i>Aide publique aux pays d'Europe centrale et orientale et pays en développement plus avancés</i>	
❑ <i>Dons des organismes privés bénévoles</i>	
3.3. AIDE PUBLIQUE ET PRIVÉE EN SUISSE AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET AUX PAYS EN TRANSITION	277
3.4. AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	279
❑ <i>Les vingt premiers pays destinataires</i>	
3.5. CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET D'AIDE PUBLIQUE, PAR ORGANISATION	280
3.6. CONTRIBUTIONS CANTONALES DESTINÉES AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET AUX PAYS EN TRANSITION	282

3.7. CONTRIBUTIONS COMMUNALES DESTINÉES AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET AUX PAYS EN TRANSITION	279
3.8. AIDE PRIVÉE DES ONG, PROJETS FINANCÉS PAR LES FONDS PRIVÉS	286
<hr/>	
4. RELATIONS DE LA SUISSE AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET EN TRANSITION	287
<hr/>	
4.1. SYNTHÈSE DES RELATIONS DE LA SUISSE AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET LES PAYS EN TRANSITION	287
4.2. RELATIONS AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	288
4.3. RELATIONS AVEC LES PAYS EN TRANSITION	288
<hr/>	
5. APPENDICE	293
<hr/>	
5.1. SIGNES UTILISÉS, TAUX DE CHANGE ET REMARQUES	293
5.2. COMPOSITION DES GROUPES DE PAYS	293
▫ <i>Statistique du commerce international</i>	
▫ <i>Statistiques des flux financiers et de l'aide publique de développement</i>	
5.3. PRINCIPALES SOURCES	297
 INDEX	 299
 ABRÉVIATIONS	 315
 LISTE DES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD	 319

12. POLITIQUE D'ASILE ET QUESTIONS MIGRATOIRES*

L'ACTUALITÉ POLITIQUE SUISSE en matière d'asile et migration est parcourue par deux tendances: les rythmes lents d'élaboration des mesures législatives contrastent avec les rythmes accélérés des changements dans les populations migrantes.

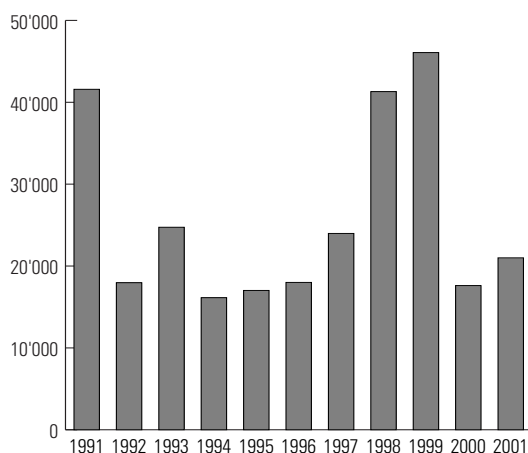
Les dossiers de la révision de la loi sur l'asile, de celle sur les étrangers et de celle sur la naturalisation figurent pour la troisième année consécutive dans notre rubrique au stade de projets plus ou moins avancés. Cette recherche de mesures susceptibles de trouver l'assentiment de la majorité doit constamment tenir compte d'un interlocuteur tenace qui soumet en votation une initiative après l'autre, conditionnant et ralentissant ainsi la progression des dossiers. Par ailleurs, les premières données du recensement 2000, notamment, éclairent sur les changements dans les flux migratoires et la démographie.

12.1. POLITIQUE D'ASILE

□ Demandes d'asile déposées

En 2001, quelque 20'000 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse: ceci représente une augmentation de 17,2% par rapport à l'année précédente, qui, toutefois, avait connu un des niveaux les plus bas de la décennie; le chiffre de cette année est donc en ligne avec la moyenne des années 90 (graphique 2).

Graphique 2: Evolution des demandes d'asile 1991-2001



Source: ODR, *Statistique en matière d'asile 2001*, janvier 2002.

* Par Rosita Fibbi, sociologue, Institut d'anthropologie et de sociologie, Université de Lausanne; Forum suisse pour l'étude des migrations, Université de Neuchâtel.

Les groupes de demandeurs d'asile les plus importants numériquement proviennent de la région balkanique : 16 % de la République fédérale de Yougoslavie, 6 % de la Bosnie-Herzégovine et 4,3 % de Macédoine ; ils sont suivis par la Turquie (9,5 %) et l'Irak (5,8 %).

Tableau 26: Evolution des demandes d'asile 1991-2001 selon le pays d'origine

Pays d'origine	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Algérie		751	303	388	396	564	529	491	477	828
Bosnie-Herzégovine		6878	3343	3534	1269	1987	1891	1513	1304	1230
Congo (Rép. dém.)	677	362	276	320	695	605	536	523	540	602
Guinée						193	335	388	455	679
Irak	117	79	151	321	413	522	2041	1658	908	1201
Macédoine									64	884
RF Yougoslavie	6262	5291	4124	5491	6223	6913	20396	28913	3613	3425
Sierra Leone						178	222	756	395	618
Sri Lanka	2826	1744	1487	1024	1965	2137	1901	1487	898	684
Turquie	1827	1205	1068	1293	1317	1395	1565	1453	1431	1960
Autres	6086	8356	5194	4451	5710	8696	11557	8886	7526	8522
Total	17960	24739	16134	17021	18001	23982	41302	46068	17611	20633

Source : ODR, *Statistique en matière d'asile 2001*, janvier 2002.

Note : le tableau compile les données fournies par ce document publié chaque année, qui mentionne explicitement les pays fournissant des flux importants de requérants ; ainsi certains pays apparaissent dans la statistique alors qu'ils ne l'étaient pas auparavant (cf. Macédoine pour 2001). Le tableau indique tous les pays mentionnés dans la publication de l'ODR dans le but de rendre compte des changements intervenus dans la provenance des requérants d'asile.

Si la région balkanique vient en tête des régions de provenance de réfugiés (26,9 % des demandes déposées), il est à relever que la Macédoine a connu une augmentation marquée de personnes en fuite par rapport à l'année dernière (de 64 à 884) et figure ainsi pour la première fois parmi les 10 pays de provenance.

L'augmentation des demandes d'asile concerne également les requérants d'asile provenant d'Afrique subsaharienne. En deux ans, leurs demandes sont passées de 8,9 % (1999) à 22,5 % (2001). Dans les premiers six mois de l'année 2002, 6197 requérants d'asile africains ont déposé une demande, soit 33 % de plus que pour toute l'année 2001. Il s'agit surtout d'hommes sans famille. Cela a provoqué une augmentation de la durée des procédures puisque ces personnes sont bien différentes de celles qui sont originaires des Balkans ; la définition de leur identité s'avère d'autant plus difficile que leur pays d'origine n'a pas toujours de représentation diplomatique en Suisse¹. La concentration des Africains en Suisse romande a provoqué une remise en cause de la pratique de répartition des réfugiés dans les cantons².

¹ « Ausländerpolitik unter Druck, Interview mit Bundesrätin Ruth Metzler », *Tages-Anzeiger*, 6.7.02.

² « Souvent non expulsables, peu contrôlables, les requérants issus d'Afrique centrale et de l'Ouest sont majoritairement placés en Suisse romande », *L'Hebdo*, 18.7.02. La clef de répartition des demandeurs d'asile par canton est fonction de la population résidente. L'auteur de l'article souligne cependant qu'« alors que dans aucun canton alémanique le pourcentage des requérants originaires d'Afrique centrale et de l'Ouest ne dépasse 19,1 % du nombre total des demandeurs d'asile accueillis sur le territoire cantonal, il oscille entre 21,7 % au Jura et 31 % à Neuchâtel ». Les autorités cantonales en charge du dossier de l'asile ont formulé des récriminations prises au sérieux par l'ODR : celui-ci, dans une directive datant déjà du 15 juillet 2001, affirme vouloir viser dorénavant « une répartition en fonction des nationalités la plus équitable possible ».

□ Octroi de l'asile

En 2001, l'ODR (Office des réfugiés) a octroyé l'asile à un nombre de personnes à peu près équivalent à celui de l'an dernier, 2253 (9,3% de plus que l'année précédente). Ceci représente un taux moyen de reconnaissance de la qualité de réfugié de 11,7% sur le total des décisions intervenues; un taux qui se situe dans la valeur moyenne de la fourchette qui a caractérisé les dernières années (5-15%).

Quelque 8900 personnes ont bénéficié d'une admission provisoire en 2001 (47,4% de moins qu'en 2000), essentiellement des ressortissants de la République fédérale de Yougoslavie et du Sri Lanka. Au début 2001, un certain nombre de personnes ont encore bénéficié de l'« Action humanitaire » lancée en 2000 (voir ASTM 2001, p. 281): au total, l'opération a entraîné plus de 15'000 régularisations. Parmi les titulaires d'une admission provisoire, on compte 48% de femmes et 37,5% d'enfants en dessous de 14 ans; ces pourcentages s'expliquent par un recours accru au regroupement familial.

Tableau 27: Personnes relevant du domaine de l'asile (état à fin décembre 2000 et 2001)

	31.12.2000	31.12.2001	Variation %
Effectif total	98 480	93 363	-5,2
Réfugiés reconnus	25 534	26 577	4,1
Admissions provisoires	32 114	30 734	-4,3
Traitement/exécution en suspens ou bloqué	13 363	10 398	-22,2
Cas en suspens en première instance (ODR)	15 137	14 603	-3,5
Cas en suspens en deuxième instance (CRA)	12 332	11 051	-10,4

Source: ODR, *Statistique en matière d'asile 2001*, ODR, janvier 2002.

La réduction de 5,2% de l'effectif des personnes relevant de l'asile est imputable au doublement du nombre de cas réglés pour des motifs humanitaires ou par les différentes polices cantonales des étrangers: 11'012 personnes ont reçu une autorisation de séjour³.

En 2001, on a enregistré 15'823 départs de Suisse, un chiffre en net recul par rapport à l'année précédente (-67,7%) qui avait constitué une situation exceptionnelle. Si l'année dernière, grâce aux programmes d'aide au retour, les départs non officiels avaient été réduits à un quart, cette année ils redeviennent, comme à l'accoutumée, plus nombreux que les départs réguliers, les rapatriements et les refoulements vers un Etat tiers. Sont classés comme départs non officiels le retour volontaire mais non annoncé, la réémigration vers un pays tiers ainsi que le séjour en Suisse sans documents valables.

L'asile a été révoqué pour 1023 réfugiés reconnus, aucun danger ne menaçant plus ces personnes. Par ailleurs, l'ODR a levé l'admission provisoire pour 10'893 personnes, la plupart des ressortissants du Sri Lanka et de l'ancienne Yougoslavie ayant bénéficié d'une réglementation cantonale dans le cadre de l'« Action humanitaire 2000 ».

³ Rappelons que depuis l'année 2000 ces personnes ne figurent plus dans la statistique des personnes relevant de l'asile.

□ *Des retours et des renvois*

L'exécution des renvois représente une des phases les plus délicates de la mise en œuvre de la politique d'asile : nous avons relaté deux regrettables dérapages des pratiques ayant entraîné la mort de deux requérants lors des renvois en 2001 (voir ASTM 2002, p. 233).

Ces accidents mortels ont ému le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT). Dans son rapport rendu public le 25 mars 2002 à Strasbourg, qui évalue le traitement des personnes privées de liberté en Suisse, le Comité salue le vaste projet d'unification de la procédure pénale suisse, qui rejoint les recommandations les plus importantes du CPT en ce qui concerne les garanties contre les mauvais traitements. Par contre, le CPT critique sévèrement les opérations de rapatriement forcé d'étrangers par voie aérienne, lesquelles présentent un risque manifeste de traitement inhumain et dégradant. Le Comité formule des principes directeurs visant à prévenir ce risque : interdiction de moyens susceptibles d'entraver la respiration, élaboration de procédures destinées à prévenir une asphyxie posturale, formation adéquate du personnel d'escorte⁴.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral souligne que les recommandations du CPT sont déjà appliquées dans une large mesure et qu'une réglementation à ce sujet est en cours d'élaboration au plan national. Dans ce contexte, signalons la création d'une Division rapatriements au sein de l'ODR. Sa mission est d'obtenir des documents de voyage destinés aux étrangers frappés d'une décision de renvoi ou d'expulsion ; à cette fin elle travaille en collaboration avec les représentations diplomatiques et consulaires des pays d'origine et de provenance des personnes concernées. De plus, elle assiste les cantons dans l'organisation de renvois et de rapatriements. Un nouveau service de soutien fédéral au retour a été créé à l'aéroport de Zurich : il organise, à la demande des cantons, les retours volontaires ainsi que les rapatriements sous contrainte⁵.

L'Académie suisse des sciences médicales s'est également penchée sur l'exercice de la médecine auprès des personnes détenues et a, à cet effet, élaboré des directives. A la suite du Conseil de l'Europe, elle pose des exigences que plusieurs prisons suisses ne remplissent pas actuellement, comme la nécessité de l'indépendance hiérarchique des professionnels de la santé par rapport aux autorités pénitentiaires⁶. Le médecin ne peut calmer un détenu excité en lui administrant des psychotropes : cet acte ne peut intervenir que sur indication médicale pour un patient consentant ou hors d'état de se déterminer.

□ *La nouvelle loi sur l'asile*

La refonte complète de la loi sur l'asile est entrée en vigueur en octobre 1999 et voilà qu'une nouvelle révision s'annonce. Il est vrai que le Parlement est revenu plus de cent fois sur la question de l'asile. De plus, une nouvelle initiative sur l'asile sera soumise au vote du peuple. Que prévoit cette nouvelle révision de la loi ?⁷

⁴ «Le Comité européen contre la torture épingle la Suisse, qui obéit», *Le Courrier*, 26.3.02; «Des policiers spécialisés devraient bientôt se charger de l'expulsion des réfugiés», *Le Temps*, 5.4.02.

⁵ Documentation pour la presse ODR du 26.6.02, *Mesures dans le domaine de l'asile : bilan*.

⁶ «Contraintes et médecine : des règles pour éviter les dérapages», *Le Temps*, 10.1.02.

⁷ «Asylgesetz-Revision nach der Vernehmlassung», *Neue Zürcher Zeitung*, 9.10. 01.

La réglementation de l'Etat tiers sûr

Le point central est sans conteste la réglementation de l'Etat tiers sûr (voir ASTM 2002, p. 231). Celle-ci offre la possibilité de ne pas entrer en matière sur une demande d'asile déposée en Suisse par une personne en provenance d'un Etat tiers réputé sûr, ainsi que de renvoyer cette personne dans l'Etat tiers concerné; cette disposition modifie ainsi la jurisprudence actuelle qui fixe à vingt jours ce délai minimum.

Le renvoi est d'autant plus réalisable que l'Etat tiers en question et ses autorités auront été consultés et qu'ils auront donné leur accord à la réadmission. Des accords réciproques de réadmission ont été signés avec tous les pays limitrophes. Cette disposition permettra au Conseil fédéral de désigner des Etats tiers qu'il juge sûrs. Cette qualité pourra notamment être reconnue aux Etats limitrophes de la Suisse. Le principe de l'Etat tiers sûr connaîtra cependant un certain nombre de dérogations et ne pourra, par exemple, pas s'appliquer aux requérants d'asile ayant de proches parents en Suisse.

Le principe de l'Etat tiers sûr fait écho à l'initiative «contre les abus dans le droit d'asile» et permet de profiler la révision comme un contre-projet indirect à cette initiative. Le Conseil fédéral tient à ce principe pour deux raisons, l'une est nationale, l'autre est européenne.

En premier lieu, la conseillère fédérale Ruth Metzler se défend de suivre la proposition UDC (Union démocratique du centre) avec cette norme sur les Etats tiers⁸. A la différence de l'initiative UDC qui mentionne également la notion de l'Etat tiers sûr, les personnes réellement persécutées continueront à être admises dans le pays. En effet, la Suisse entrera en matière sur une demande d'asile si l'Etat tiers s'oppose à la réadmission ou si la personne concernée est manifestement un réfugié politique.

En deuxième lieu, ce principe reflète l'Accord de Dublin, selon lequel tout requérant refusé dans un Etat ne sera pas accueilli dans un autre Etat adhérent à l'accord⁹. La Suisse veut éviter de devenir le refuge de tous les refusés de Dublin. Par ailleurs, la Suisse entend se donner les moyens de renvoyer dans le

⁸ «Zur Asylinsel sollten wir nicht werden, Interview mit Bundesrätin Ruth Metzler», *Tages-Anzeiger*, 6.7.2002.

⁹ La Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes a été signée à Dublin le 15 juin 1990; elle vise à déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, question qui n'est pas réglée dans la Convention de Genève sur le statut de réfugié. Ainsi, à moins qu'un Etat tiers «sûr» ne puisse être considéré comme responsable, l'application de cette convention donne la garantie à tout demandeur d'asile que sa demande sera examinée par un Etat membre. Cela évitera les «réfugiés en orbite» (demandeurs d'asile renvoyés d'un Etat membre à un autre sans qu'aucun des deux ne se reconnaisse compétent), ainsi que les demandes multiples, qu'elles soient successives ou simultanées. La convention est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997 à l'égard des douze signataires originaux, le 1^{er} octobre 1997 vis-à-vis de l'Autriche et de la Suède, et le 1^{er} janvier 1998 à l'égard de la Finlande. En 2001, l'Islande et la Norvège ont adhéré à la convention. En décembre 2000, le Conseil des Communautés européennes a adopté un règlement concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et de certains autres étrangers. Ce règlement a pour but de mettre en place une base de données centrale contenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et des immigrants illégaux afin de faciliter l'application de la Convention de Dublin. Dans le cadre des bilatérales II, en juillet 2002, les négociations entre la Suisse et l'UE ont été ouvertes: l'association de la Suisse aux Accords de Schengen et Dublin s'inspirerait des accords conclus avec l'Islande et la Norvège.

pays d'origine les requérants déboutés ; or, plusieurs Etats, notamment des pays de l'Afrique de l'Ouest, n'acceptent pas leurs propres ressortissants qui ne rentrent pas de manière volontaire. Pour cette raison, il est envisagé de lier l'aide économique et la coopération au développement au respect du principe de rapatriement des propres citoyens¹⁰.

Un nouveau statut : l'admission humanitaire

Le deuxième point focal de cette révision est la remise en discussion du statut de l'admission provisoire : celui-ci (*vorläufige Aufnahme*) sera remplacé par l'admission à titre humanitaire et l'admission à titre provisoire (*provisorische Aufnahme*). Cela comporte un meilleur accès au marché du travail¹¹. Pour comprendre le sens de cette disposition il faut décrire la situation actuelle des titulaires d'un permis F.

L'ODR octroie une admission provisoire (permis F) à ceux des requérants d'asile dont la demande a été rejetée mais pour lesquels le renvoi n'est pas licite eu égard au droit international (*zulässig*), ou n'est pas raisonnablement exigible (*zumutbar*) pour des raisons liées tant aux conditions qui prévalent dans le pays d'origine qu'à la situation de la personne en Suisse, qu'elle soit malade ou déjà fortement intégrée, ou, encore, dans les cas où le renvoi n'est pas techniquement possible (p. ex. si le pays d'origine refuse de les recevoir). Le cas des personnes qui n'ont pas encore reçu une réponse à leur demande au bout d'un minimum de quatre ans d'attente peut également faire l'objet d'un examen de la part des autorités qui retiendront le cas de rigueur, notamment pour les familles avec enfants déjà intégrés sur le plan scolaire ou professionnel.

L'admission provisoire peut être levée si des changements surviennent dans le pays d'origine qui ne requièrent plus la protection de la Suisse, ou si les conditions personnelles du bénéficiaire du permis F précédemment malade évoluent favorablement, ou encore si le renvoi devient techniquement possible. La levée de l'admission provisoire demeure cependant un phénomène limité, qui intéresse tout au plus un quart des personnes titulaires d'un permis F. La majorité de ces personnes ne remplit en effet pas les conditions pour l'octroi d'un statut de réfugié aux termes de la Convention de Genève ; elles cherchent néanmoins avec raison la protection d'un Etat étranger puisqu'elles sont le plus souvent des « réfugiés de la violence », qui fuient une situation de violence généralisée – guerre civile ou tensions ethniques – dans leur région d'origine.

Voilà la situation sur laquelle les autorités entendent intervenir avec la révision de la loi sur l'asile afin de dessiner la destinée juridique à moyen terme de ces personnes en attente d'une évolution. Elles proposent de distinguer les détenteurs d'un permis F en fonction des raisons qui motivent l'octroi de ce statut. Les requérants déboutés dont le renvoi est provisoirement impossible mais reste néanmoins exécutoire (en raison par exemple du refus de réadmission opposé par les autorités du pays d'origine) obtiendront le statut de personne admise à titre provisoire, qui correspond à peu de chose près à l'actuelle admission provisoire. Cela implique que toute perspective d'intégration à moyen terme est exclue.

¹⁰ «Zur Asylinsel sollten wir nicht werden, Interview mit Bundesrätin Metzler», *Tages-Anzeiger*, 6.7.2002.

¹¹ «Weitere Optimierungsversuche im Asylgesetz», *Neue Zürcher Zeitung*, 5.9.02.

Par contre, ceux pour qui le renvoi n'est pas licite ou pas exigible se voient octroyer une « admission à titre humanitaire » (désignée comme « admission en vue de l'intégration » dans la première mouture du projet¹²). Celle-ci comporte la parité avec d'autres étrangers sur le marché du travail, l'accès aux dispositifs d'intégration et, à certaines conditions, la possibilité d'un regroupement familial. Le message qui accompagne le projet indique que 2500 personnes devraient être concernées par ce dispositif¹³.

Les autres changements

La procédure mise en œuvre pour traiter des cas d'asile à l'aéroport devient une procédure complète et accélérée: le projet autorise l'administration à notifier directement ses décisions aux requérants (même si un mandataire a été constitué) et fixe le délai de recours à cinq jours. Dans le cadre d'une procédure à l'aéroport, il est possible d'ordonner – même si la personne n'a pas violé l'obligation de coopérer – sa détention administrative en vue du refoulement d'une durée de vingt jours, afin d'empêcher les requérants d'asile déboutés d'entrer dans la clandestinité avant l'exécution de leur renvoi.

Le système de financement est modifié dans le but de le rendre plus efficace et moins onéreux pour la Confédération. L'actuel système de financement lié à la durée de séjour du requérant est remplacé par un financement forfaitaire global dépendant du statut des personnes accueillies et de la capacité des cantons à rationaliser les dépenses d'aide sociale (voir ASTM 2002, p. 232).

Plusieurs cantons désirent pouvoir disposer d'une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des subventions que la Confédération leur verse au titre de compensation pour les dépenses en matière d'asile. Les cantons qui gèrent au mieux les départs et les renvois se voient accorder une prime financière. Par le biais d'incitations négatives et positives aux cantons, les autorités visent à réduire le temps de séjour en Suisse des personnes dont la demande a été rejetée. Le Conseil fédéral obtient la compétence de prononcer une interdiction de travail dans certaines situations.

Finalement, le projet propose d'inscrire dans la loi une pratique largement en vigueur dans les cantons, à savoir l'imposition d'une assurance maladie et la limitation du choix du médecin et de l'assureur pour les requérants.

Relevons que, en dépit de l'intense mobilisation d'associations militant pour la cause des femmes, la dernière révision de la loi sur l'asile n'a pas retenu les violations et abus sexuels comme élément de persécution donnant droit à l'asile¹⁴.

Le débat autour de la persécution de la part des tiers

A l'occasion des 50 ans de la Convention de Genève, les 140 Etats signataires de la Convention ont été conviés à Genève par le gouvernement suisse et le

¹² « Ausländerpolitik unter Druck, Interview mit Bundesrätin Ruth Metzler », *Tages-Anzeiger*, 6.7.2002.

¹³ Dans la première mouture de l'actuelle révision de la loi sur l'asile, les autorités avaient prévu d'octroyer automatiquement le permis B aux personnes qui avaient détenu un permis F pendant six ans (voir ASTM 2002, p. 232). Cette proposition a été balayée en procédure de consultation par tous les cantons – sauf Bâle-Ville et Genève – qui craignaient l'augmentation des dépenses d'assistance à leur charge (alors que l'assistance aux titulaires de permis F incombe à la Confédération). « Les cantons s'opposent à l'octroi d'un permis de séjour aux requérants établis depuis six ans », *Le Temps*, 19.12.01.

¹⁴ « Un livre noir tire le bilan d'une politique d'asile raciste », *Le Courrier*, 27.4.02.

HCR dans le but de «renforcer l'application de la Convention de 1951 et son protocole de 1967».

Dans ce cadre et suite à des interpellations parlementaires concernant la théorie de la protection, l'ODR s'est dit disposé à examiner la question de la persécution par des tiers¹⁵. Ni la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés ni la loi suisse sur l'asile ne définissent expressément la notion de persécuteur. Actuellement, l'ODR n'attribue la qualité de réfugié qu'aux demandeurs d'asile persécutés par des organes étatiques ou quasi étatiques. Cependant, force est de constater qu'une majorité de pays occidentaux industrialisés (sauf l'Allemagne) applique la théorie de la protection, c'est-à-dire qu'ils accordent également l'asile aux personnes persécutées par des tiers. La tendance est de plus en plus à reconnaître également la persécution par des tiers.

Dans le projet de révision de la loi sur l'asile, il n'y a pas trace du résultat de cet examen de la théorie de la protection : ceci indique que la proposition est encore assez controversée.

Les critiques

Les associations de défense du droit d'asile¹⁶ critiquent l'alignement systématique de la législation sur les propositions extrémistes de l'UDC. Les autorités n'entreraient plus en matière, se limitant à renvoyer vers les pays de transit les candidats à l'asile. Elles se prononceraient donc de moins en moins sur les motifs de fuite et davantage sur des éléments formels, comme les documents d'identité ou le voyage, vidant ainsi de son contenu le droit d'asile¹⁷. Les associations de défense du droit d'asile observent que le nouveau système financier incite les cantons à raccourcir le temps d'accueil des requérants par souci d'économie.

Elles saluent finalement l'octroi d'un statut moins précaire aux personnes victimes de la violence qui «ne quitteront vraisemblablement plus la Suisse». L'UDC, par contre, fustige cette proposition qui «offre à des gens qui n'ont pas le droit de rester plus d'avantages qu'aux autres». Au sein du PDC s'élèvent des voix allant dans le même sens.

Prises en étau entre une loi jugée très restrictive et une initiative qui, à leurs yeux, sanctionnerait la fin du droit d'asile en Suisse, cinq associations dénoncent, dans un «livre noir» sur l'asile, ce qu'elles considèrent comme les abus et infractions à la Convention relative au statut des réfugiés commis par les autorités politiques suisses. Les auteurs reprochent aux autorités une politique qui cherche plus à renvoyer qu'à protéger; ils soulignent en conclusion que les mesures de dissuasion ne rendent pas la Suisse moins attractive comme pays d'accueil, mais offrent des conditions de vie inhumaines à une population souvent persécutée qui, dans la majeure partie des cas, devrait être protégée¹⁸.

Il est vrai qu'en cet automne 2002, l'initiative UDC, plutôt que la révision législative sur l'asile, se trouve au centre du débat public.

¹⁵ Communiqué de presse du 12 septembre 2001 : *L'ODR examine la question de la persécution par des tiers*.

¹⁶ *Résumé de la prise de position de l'OSAR sur le Projet de révision de la loi sur l'asile*, Berne, 5.9.01.

¹⁷ «Révision du droit d'asile : une urgence?», *Le Courrier*, 15.2.02.

¹⁸ *Livre noir sur l'asile*, Berne, 2002; le document a été préparé par cinq ONG, à savoir la Freiplatzaktion für Asylsuchende (Bâle et Zurich), SOS Racisme, Augenauf Zurich, Centre social protestant, Solidarité sans frontières.

□ *L'initiative « contre les abus dans le droit d'asile »*

L'initiative populaire « contre les abus dans le droit d'asile », en votation le 24 novembre 2002, a été lancée en 1999, au moment où, fuyant la guerre au Kosovo, un nombre particulièrement élevé de demandeurs d'asile cherchait protection en Suisse, ce qui avait entraîné une augmentation des coûts. Les autorités fédérales, qui ont indirectement élaboré un contre-projet à cette initiative avec la nouvelle loi sur l'asile, arguent que les principales revendications formulées dans l'initiative UDC, en matière d'abaissement des coûts notamment, sont déjà satisfaites. Les autres propositions de l'UDC, telle la réglementation des Etats tiers, paraissent incompatibles avec les exigences de la pratique.

L'initiative veut réformer le domaine de l'asile à trois niveaux : une non-entrée en matière systématique, une pénalisation des compagnies aériennes responsables des contrôles insuffisants et finalement une réduction des prestations d'assistance, qui jouent, selon les initiants, le rôle d'un véritable aimant sur les pauvres du monde entier.

L'initiative porte au paroxysme l'argument maintes fois entendu dans la bouche des autorités : réduire l'attrait du pays. Pour ce faire, l'UDC propose de comprimer les dépenses d'aide sociale en réduisant les prestations qui devraient désormais n'être versées qu'en nature. Pour contenir au maximum les dépenses de santé, les requérants ne peuvent s'adresser qu'aux médecins, hôpitaux et dentistes indiqués par les autorités. De plus, une personne déboutée n'a plus droit qu'aux traitements d'urgence.

Mais ce qui caractérise en premier lieu cette initiative est l'exigence de ne pas entrer en matière sur une demande d'asile présentée par une personne entrée en Suisse au départ d'un Etat tiers réputé sûr, dans lequel elle a déposé ou aurait pu déposer une demande d'asile. La très grande majorité des requérants d'asile arrivant en Suisse par voie de terre (98 %), ils transitent par des pays sûrs qui ne sauraient refouler les requérants vers leur pays d'origine s'ils risquaient des persécutions.

Cet aspect est vivement critiqué par les milieux de défense du droit d'asile mais également par les autorités. Le directeur de l'ODR affirme en effet être préoccupé par le fait que l'initiative ne distingue pas entre réfugiés effectivement persécutés et requérants d'asile qui viennent en Suisse pour des raisons économiques. Puisque 98 % des personnes qui demandent l'asile transitent par des pays tiers par voie terrestre, « selon l'initiative UDC, la Suisse ne devrait plus entrer en matière pour 98 % des cas, que les gens soient persécutés ou non »¹⁹.

La notion d'Etat tiers sûr apparaît également dans le projet de loi du Conseil fédéral mais il ne s'agit pas du même concept que celui proposé par l'UDC. En effet, le gouvernement entend exclure de la procédure les requérants ayant séjourné dans un Etat tiers sûr, tout en acceptant plusieurs exceptions : la Suisse entrera ainsi en matière si l'Etat tiers s'oppose à la réadmission ou si la personne concernée est manifestement un réfugié politique.

Selon l'OSAR, accepter l'initiative de l'UDC reviendrait *de facto* à mettre fin à l'asile en Suisse. Diverses œuvres d'entraide (Œuvre suisse d'entraide ouvrière,

¹⁹ « Un requérant sans statut de réfugié ne constitue pas encore un abus », interview de J.-D. Gerber, *Le Temps*, 8.10.02.

Caritas) se sont prononcées contre cette initiative. Au-delà de l'opposition de principe, l'OSAR fait remarquer que la proposition UDC est inefficace dans la mesure où elle ne tient pas compte des difficultés de mise en application du renvoi : aucun Etat n'est disposé à réadmettre une personne étrangère qui serait arrivée en Suisse depuis son territoire²⁰.

L'initiative UDC a été timidement refusée en votation le 24 novembre 2002. Jamais une votation sur une initiative populaire en Suisse n'avait connu un résultat aussi serré : 50,1 % de refus contre 49,9 % d'acceptations, quelque 3400 voix ont fait la différence ; de plus, une majorité des cantons l'a approuvée (12,5 contre 10,5). La géographie du vote est sans surprise : alors que la Suisse orientale, y compris Zurich, s'aligne sur la proposition UDC, les cantons francophones s'y opposent à plus de 55 % des voix ainsi que les cantons de Berne, Lucerne et Tessin avec des scores compris entre 50 et 55 % des voix. Un quotidien romand titrait «L'échec triomphal de l'UDC»²¹ : tous les commentateurs signalent la portée politique générale de ce score qui va bien au-delà de la seule politique d'asile. Sur ce plan, les effets de cette votation se feront sentir au printemps 2003 lorsque le Parlement va débattre du projet de révision de la loi sur l'asile : les milieux de défense du droit d'asile font remarquer qu'il sera difficile de combattre une loi qu'ils jugent trop dangereusement proche des propositions refusées en novembre²².

12.2. POLITIQUE DE MIGRATION

□ *Les immigrés en Suisse : les premiers résultats du recensement 2000*

Le recensement 2000 reflète une image du pays qui s'écarte du modèle traditionnel (quatre langues nationales, deux religions principales) pour présenter une image beaucoup plus complexe et multiculturelle qu'il y a dix ans. La diversité culturelle est le fait de la présence de 20,5 % d'étrangers en Suisse (18,1 % en 1990). Mais il ne s'agit pas d'un simple phénomène quantitatif. Les personnes provenant des pays limitrophes et d'Espagne ont cédé leur place aux ressortissants de l'ancienne Yougoslavie et, dans une moindre mesure, du Portugal, de sorte que, actuellement, 10 % de la population a comme langue principale une langue non nationale (8,9 % en 1990). Aujourd'hui, bien plus de personnes parlent – dans l'ordre – le serbe et le croate, l'albanais, le portugais, l'espagnol, l'anglais, le turc ou le kurde que le romanche, la quatrième langue nationale du pays.

Avec le départ des Italiens et des Espagnols, c'est le nombre de catholiques romains qui diminue, tandis que l'arrivée des Slaves se répercute dans la croissance de la pratique de l'islam et de l'orthodoxie en Suisse. En dix ans, les musulmans ont doublé (de 2,2 % à 4,5 %) pour atteindre 310'000 personnes ; plus d'un sur dix a la nationalité suisse.

A cause des retours et des naturalisations, les Italiens voient leur proportion parmi les étrangers se réduire fortement (de 31 % en 1990 à 22 % en 2000) mais ils demeurent la première communauté étrangère en Suisse. D'autres communa-

²⁰ OSAR, *Contre une Suisse qui se barricade!*, Berne, 25.9.02.

²¹ «L'échec triomphal de l'UDC», *Le Temps*, 25.11.02.

²² «Le timide refus de l'initiative UDC annonce le sursis du droit d'asile», *Le Courrier*, 25.11.02.

tés ont pris une importance considérable : un étranger sur quatre vient de l'un ou l'autre des Etats de l'ancienne Yougoslavie. Le recensement fournit pour la première fois des données détaillées sur la composition des groupes provenant de cette région. Les ressortissants de l'actuelle République fédérale de Yougoslavie (Serbie, Vojvodine, Monténégro et Kosovo) représentent le deuxième groupe étranger avec 211'000 personnes. Parmi les ressortissants des nouveaux Etats de la région, on compte 56'000 personnes originaires de Macédoine, 51'000 personnes de Bosnie-Herzégovine, 44'000 Croates et 3000 Slovènes. Les migrations extraeuropéennes demeurent faibles en comparaison internationale.

Si traditionnellement l'immigration était à dominante masculine, le ratio tend à se rééquilibrer depuis : de 139 hommes pour 100 femmes en 1990, on est passé à 115 hommes pour 100 femmes en 2000 : ceci est dû à une migration davantage familiale que par le passé, qui caractérise notamment les communautés américaine et est-européenne. Finalement, c'est la première fois que le recensement s'intéresse aux « nouveaux Suisses » ; quelque 500'000 personnes (soit 9 % de la population suisse domiciliée dans ce pays) ont acquis la nationalité suisse au cours de leur vie²³.

□ *Politique d'admission*

L'entrée en vigueur des accords bilatéraux

Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, acceptés en 2000 (voir ASTM 2001, p. 287) sont entrés finalement en vigueur le 1^{er} juin 2002. L'accord sur la libre circulation des personnes règle, pour les deux parties, l'ouverture progressive du marché du travail (voir ASTM 2002, p. 235).

Parmi les conséquences administratives, mentionnons la réorganisation du système d'observation statistique des étrangers. En remplacement des actuels Registre central des étrangers (OFE) et de l'AUPER (ODR), un nouvel outil, provisoirement nommé « Etranger 2000 », sera mis sur pied : il sera techniquement plus performant – possibilité renforcée de traitement informatique – et satisfera aux exigences légales actuelles en matière de protection des données. Son organisation modulaire ne sera pas cloisonnée selon les compétences des divers offices fédéraux mais embrassera l'ensemble des données nécessaires à un monitoring des flux et des stocks migratoires²⁴.

Le projet de loi sur les étrangers

Vingt ans après le refus en votation populaire d'une proposition de nouvelle loi sur les étrangers (1982), le Conseil fédéral a soumis aux Chambres au printemps 2002 un nouveau texte (LEtr). Nous avons déjà décrit les grandes lignes de ce projet (voir ASTM 2001, p. 288) ainsi que les points controversés relevés en procédure de consultation (voir ASTM 2002, p. 235). Les oppositions manifestées dans la procédure se sont largement neutralisées de sorte que le texte actuel ne diffère pas substantiellement de la proposition initiale.

Deux éléments constituent l'arrière-plan de cette loi : les enjeux démographiques et les accords bilatéraux. La migration n'est pas vue seulement comme

²³ Haug Werner, Schuler Martin et Wanner Philippe, *La dynamique spatiale et structurelle de la population de la Suisse de 1990 à 2000*, Neuchâtel : OFS, 2002.

²⁴ Communiqué de presse ODR du 29.5.02 : *Neues Informationssystem im Ausländer- und Asylbereich*.

un outil de gestion du marché du travail mais comme une contribution nécessaire au futur du pays. Les enjeux démographiques sont largement explicités dans le Message aux Chambres²⁵ : on y relève que la population augmente mais vieillit, que son évolution subira un fléchissement à partir de 2030 et que la population active résidente ira en diminuant à partir de 2015 (Message, pp. 14-16). Par ailleurs, les accords bilatéraux réglant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de l'Union européenne et des pays de l'Association européenne de libre-échange, la nouvelle loi sur les étrangers ne s'applique qu'aux personnes ressortissantes des pays tiers. Aujourd'hui, quelque 40 % des étrangers résidant dans le pays ne sont pas des citoyens UE-AELE.

Trois axes caractérisent le contenu de ce texte : l'admission et la condition des résidents, leur intégration, ainsi que les sanctions en cas d'abus.

A la libéralisation de l'admission pour les ressortissants UE-AELE fait contre-poids une restriction des admissions pour les ressortissants des pays tiers²⁶. L'octroi de nouveaux permis est subordonné à la prise en compte des besoins culturels et scientifiques du pays ainsi qu'à l'évolution démographique et sociale de la Suisse (art.16).

Depuis 1991 déjà, l'accès au marché du travail suisse pour les ressortissants des pays tiers est limité aux personnes qualifiées : le texte autorise l'accès aux seuls dirigeants, spécialistes et autres personnes qualifiées (art. 23) ainsi que, en dérogation au principe sous-mentionné, aux personnes reconnues sur le plan scientifique, culturel et sportif ainsi qu'aux cadres des multinationales en mobilité. La formulation laisse une marge d'interprétation : les besoins économiques régionaux peuvent être pris en considération ainsi que les porteurs de qualifications autres qu'universitaires.

Au titre des qualités requises des candidats à un permis de séjour sont expressément citées non seulement les caractéristiques professionnelles mais également la capacité d'intégration qui se manifeste par l'âge, les connaissances linguistiques et les chances de s'insérer professionnellement et socialement. A l'état actuel des choses, ce dispositif concernerait 4000 permis de séjour et 5000 permis de courte durée dans le cadre d'un système de contingentement.

Les normes citées visent à une reprise en main de l'immigration comme un des instruments de la politique économique. Le projet prévoit cependant des exceptions à cette priorité accordée à la finalité économique de la migration : il autorise des dérogations en faveur des personnes qui constituent des cas de rigueur, des personnes victimes de la traite et de l'exploitation (en particulier les femmes forcées de se prostituer) (art. 30).

Le deuxième axe de ce projet de loi est celui de l'intégration et d'un prudent élargissement des droits des personnes admises sur le territoire. Le permis de saisonnier est aboli formellement mais remplacé par le permis de courte durée, d'un an en principe, qui peut être prolongé jusqu'à deux ans. Par rapport au statut de saisonnier, la grande innovation est le droit au regroupement familial, une revendication des milieux immigrés depuis quarante ans ; par contre, la mobilité professionnelle demeure limitée. Cependant, contrairement aux normes actuel-

²⁵ *Message concernant la loi sur les étrangers* du 8 mars 2002 (message 02.024), Berne.

²⁶ Ce système « dual » d'admission dérive de l'abolition en 1998 du modèle des trois cercles (voir ASTM 1999, p. 174).

lement en vigueur, il n'y a pas de système de conversion de ces permis en un type de permis plus stable.

Le projet règle également le regroupement familial dans le cas de conjoints étrangers de citoyens suisses: ils obtiennent un permis de séjour – et au bout de cinq ans un permis d'établissement – mais sont soumis à l'obligation de cohabiter avec leur conjoint. Les titulaires des permis d'établissement et de séjour ont le droit de se faire rejoindre par le conjoint et leurs enfants²⁷, à condition qu'ils aient moins de 18 ans. La loi oblige les parents à se faire rejoindre par leurs enfants en Suisse au plus tard cinq ans après leur arrivée dans le pays, afin qu'ils commencent l'apprentissage de la langue locale aussi tôt que possible.

L'intégration se voit reconnue pour la première fois – et contrairement à la première mouture du projet²⁸ – comme un principe et un objectif de la politique migratoire: la nouvelle loi promet une insertion plus facile des étrangers que par le passé mais demande en échange une volonté manifeste de s'intégrer, notamment en apprenant la langue locale. Elle affirme solennellement que la cohabitation entre autochtones et étrangers doit reposer sur des principes fondamentaux communs, sur l'état de droit ainsi que sur le respect et la tolérance réciproques. Le projet de loi consolide la pratique actuelle à l'égard des retours et des renvois en prévoyant une aide au retour pour les étrangers qui ont dû quitter leur pays à cause de la guerre ou d'une situation de violence généralisée.

Le troisième axe du projet est celui de la lutte contre les abus. Comme contrepartie à une certaine consolidation des droits, le projet renforce les mesures de lutte contre les filières de passeurs, le travail au noir et les mariages fictifs. Puisque des passagers étrangers, munis de documents d'identité insuffisants ou falsifiés, arrivent illégalement en Suisse à bord d'avions, le projet prévoit des sanctions pénales à l'encontre des compagnies aériennes qui ne respectent pas leur obligation de contrôle (*carrier sanctions*).

Dans l'attente du débat parlementaire, les commentaires à ce projet critiquent deux aspects. La sélectivité extrême des admissions risque d'entraîner une extension du phénomène des sans-papiers (quelle que soit leur formation, les personnes occupant des emplois non qualifiés ne pouvant jamais espérer un permis régulier)²⁹. Par ailleurs, la discrimination introduite entre citoyens de l'UE et ressortissants des pays tiers risque de créer deux classes distinctes d'étrangers, mettant en péril la réalisation de l'objectif de l'intégration³⁰.

□ *Les sans-papiers*

Une recherche du Forum suisse pour l'étude des migrations a tenté de cerner le rôle des personnes relevant de l'asile dans la main-d'œuvre suisse et dessine le profil de leur insertion économique³¹. Elle rend compte de la faible insertion

²⁷ Les titulaires d'un permis de courte durée n'ont pas droit au regroupement familial mais peuvent le demander.

²⁸ «Walter Schmid: Klare Verbesserungen in der Integration», *Tages Anzeiger*, 9.3.02.

²⁹ Eduard Gnesa, responsable de l'Office fédéral des étrangers, estime que le potentiel de main-d'œuvre non qualifiée à l'intérieur de l'UE n'est pas totalement épuisé de sorte que le besoin peut être satisfait avec des ressortissants de l'UE. «Es wird immer illegale Aufenthalter geben», *Der Bund*, 9.3.02.

³⁰ «Walter Schmid: Klare Verbesserungen in der Integration», *Tages Anzeiger*, 9.3.02; Peter Hug, «Zwei Klassen Ausländer», *Tages Anzeiger*, 9.3.02; «La politique des deux cercles est taxée de racisme d'Etat», *Le Courrier*, 12.3.02.

³¹ Piguët Etienne et Losa Stefano, *Les travailleurs de l'ombre*, Zurich: Seismo, 2001.

économique des demandeurs d'asile, titulaires de permis N et F, 15'000 personnes en tout : un effectif stable, peu sensible à la conjoncture, employé dans l'hôtellerie-restauration, l'agriculture, et le nettoyage³². L'étude a cependant connu un certain écho du fait que sa deuxième partie cherche à estimer l'ampleur du travail non déclaré effectué par les étrangers en situation irrégulière, un sujet hautement délicat³³, abordé par la loi en gestation sur les étrangers en ce qui concerne la répression du travail au noir et par la loi sur l'asile par la réglementation de l'accès au marché du travail pour les requérants d'asile. Les spéculations sur une étude visant à estimer l'ampleur du phénomène faisaient rage à l'automne 2001³⁴. Finalement rendue publique, la recherche avançait, en se fondant sur les déclarations de quelque 1300 employeurs, un nombre d'étrangers sans permis occupés dans l'économie suisse compris entre 70'000 et 180'000, chiffre prudent, globalement en ligne avec les estimations précédentes de source syndicale.

Si les sans-papiers sont souvent des travailleurs non déclarés, on compte nombre d'enfants parmi eux ; dès lors se pose le problème de leur scolarisation³⁵. Or une enquête du Syndicat suisse des services publics souligne que la scolarité des enfants sans statut régulier reste lacunaire et marquée par des grandes disparités cantonales, en dépit du fait que la Constitution, la Convention sur les droits des enfants et le Pacte des droits sociaux stipulent unanimement que tous les enfants vivant en Suisse ont droit à une formation scolaire³⁶. Cette situation risque d'avoir des conséquences non négligeables à moyen terme.

La circulaire de décembre 2001

La circulaire «Pratique des autorités fédérales relative à la réglementation de la présence d'étrangers dans des situations de rigueur» de décembre 2001 peut être considérée comme une réponse implicite à la question des sans-papiers. Le droit actuel prévoit en effet que l'étranger en séjour irrégulier doit quitter la Suisse et que le requérant débouté qui n'a pas obtenu une admission provisoire ne peut obtenir un permis. La circulaire innove d'un point de vue juridique puisqu'elle propose d'étendre aux étrangers en situation irrégulière la réglementation prévue pour les cas de rigueur dans le domaine de l'asile³⁷.

Avec l'«Action humanitaire 2000» le Conseil fédéral avait déjà octroyé une admission provisoire à quelque 12'000 personnes sans statut défini dans le respect de la loi sur l'asile, qui prévoit une telle solution pour les personnes qui

³² «Arbeit Asylsuchender – begrenzt und wichtig/Vor allem Hilfskräfte in Landwirtschaft und Gastgewerbe», *Neue Zürcher Zeitung*, 01.02.02.

³³ Le travail non déclaré n'est guère l'apanage des étrangers : par contre seuls les étrangers peuvent enfreindre la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers ; finalement tous les étrangers en séjour irrégulier ne travaillent pas. Efonayi-Mäder Denise und Cattacin Sandro, «Illegal in der Schweiz: eine Übersicht zum Wissensstand», *Asyl*, 1/02, Bern : SFH

³⁴ «Une personne sans permis sur trois occupée dans le tertiaire ?», *La Liberté*, 8.11.01, «Sans-papiers : "Pas assez scientifique" aux yeux de Ruth Metzler, le rapport commandé par l'Office des réfugiés est bloqué. Une autre étude révèle le pot aux roses : banques, assurances et sociétés informatiques emploient des sans-papiers ».

³⁵ «L'impact des migrations clandestines se ressent dans les écoles lausannoises», *Le Temps*, 3.4.02.

³⁶ «Enfants sans statut régulier mal scolarisés. Le droit à l'éducation n'existe pas pour tous en Suisse, malgré la Constitution», *Le Courrier*, 9.10.02.

³⁷ Spirig Werner, «Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen. Die Härtefallregelung als Ausweg im Rechtsstaat», *Neue Zürcher Zeitung*, 8.8.02.

n'ont pas de statut exécutoire au bout de quatre ans de procédure. La moitié d'entre elles étaient des requérants déboutés. En conformité avec l'esprit de cette disposition, le Conseil fédéral a étendu, par sa circulaire de décembre 2001, l'application de la norme aux personnes en situation irrégulière.

Les critères pour actionner le dispositif et obtenir un permis B humanitaire sont la durée du séjour, le degré d'intégration, la scolarité des enfants et l'état de santé. La seule durée du séjour n'est pas suffisante pour justifier le permis ; l'application de la norme montre que les quatre ans sont une durée minimale. En réalité, seul celui qui a séjourné dix ans est sûr que cette durée est un critère suffisant pour obtenir le permis. Pour qu'il y ait cas de rigueur, il faut que la personne se soit enracinée ici et qu'elle ait coupé les liens avec le pays d'origine ; ce n'est donc pas la situation de persécution dans le pays d'origine qui est déterminante. La circulaire n'exclut pas de cette réglementation les cas mineurs de déviance. Par ailleurs, un état de santé très grave qui ne peut être soigné correctement dans le pays d'origine donne lieu à un cas de rigueur³⁸.

Une régularisation au compte-gouttes

Le mouvement des sans-papiers a battu son plein en 2001 ; cette mobilisation a permis une prise de conscience accrue du problème mais seules quelques centaines de personnes ont pu voir leur statut consolidé³⁹. La circulaire conjointe de l'ODR et de l'OFE est un produit du fédéralisme : les autorités fédérales n'acceptent que les cas pour lesquels le canton de résidence s'est prononcé favorablement. Jusqu'à maintenant, les cas de rigueur ainsi réglés ne sont qu'au nombre de 250 : les personnes doivent sortir de l'anonymat et s'annoncer à la Police des étrangers⁴⁰, ce qui explique ce faible chiffre.

Si certains observateurs ont nourri des espoirs d'assouplissement des normes actuelles, suite à cette circulaire, d'autres ont vite déchanté : « La circulaire (...) ne fait que citer le droit actuel et ses marges d'interprétation, sans envisager aucun assouplissement d'ordre légal. Ceux qu'on appelle aujourd'hui sans-papiers (...) ont souvent connu des parcours à cheval entre migration de travail et asile. Ils continueront à être régis par deux lois totalement étanches, appliquées par des offices distincts. »⁴¹

Politique d'intégration : la loi sur la naturalisation et les droits politiques

La proposition du Conseil fédéral en matière de naturalisation est audacieuse (voir ASTM 2001, p. 239) : elle comporte une première modification constitutionnelle et une révision de la loi sur la naturalisation pour introduire la naturalisation facilitée des jeunes de la deuxième génération. Ce paquet a été séparé de celui relatif à la naturalisation de la troisième génération, qui introduit dans le droit suisse le *ius soli* (sous forme atténuée par rapport à celui qui caractérise notamment les Etats-Unis, puisque soumis à condition).

Le Conseil national a discuté en septembre 2002 la question, approuvant sans difficulté la réduction de douze à huit ans du délai de séjour requis pour pouvoir

³⁸ « Anerkennung von Härtefällen bei Sans-Papiers. Kriterien der Bundesämter publiziert », *Neue Zürcher Zeitung*, 17.01.02.

³⁹ « Neue Initiative zugunsten der Sans-Papiers », *Neue Zürcher Zeitung*, 30.06.02.

⁴⁰ « Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen », *Neue Zürcher Zeitung*, 8.8.02.

⁴¹ « Berne prône une transparence pas encore très limpide », *Le Courrier*, 22.1.02.

demander la naturalisation et une procédure facilitée pour les jeunes étrangers nés en Suisse ou ayant fréquenté la majorité de leur scolarité obligatoire dans le pays. Par ailleurs, le Conseil national a fait sienne la proposition d'introduire un droit de recours en cas de décision arbitraire, qui ne comporte pas un véritable droit à la nationalité helvétique.

La proposition relative à la naturalisation automatique de la troisième génération (les enfants dont un des parents, étranger, est né ou a été scolarisé en majorité en Suisse, *ius soli*) a donné lieu à des débats plus vifs. Deux camps s'opposaient : pour les uns, les jeunes ou les parents doivent manifester expressément leur volonté d'acquérir la nationalité alors que pour les autres cette acquisition doit être automatique à la naissance (ce qui permet le maintien de la nationalité d'origine). La présidente du Conseil national, avec son vote, a départagé les deux camps. La Chambre basse s'est ainsi montrée bien prudente, voire frileuse, alors que le Conseil fédéral avait fait preuve d'inventivité et d'audace en proposant un texte qui correspond davantage à l'esprit du temps et aux défis des sociétés multiculturelles des pays avancés.

Les deux voies visant une participation politique accrue des étrangers à la vie publique sont la naturalisation et les droits de vote aux étrangers. Puisque considérées comme largement alternatives, les avancées dans l'une de ces directions vont souvent de pair avec un frein dans l'autre direction. Or l'année 2002 s'est montrée propice à des évolutions positives sur les deux plans.

En suivant l'exemple jurassien, la Constituante vaudoise avait proposé de donner le droit de vote et d'éligibilité sur les plans communal et cantonal aux étrangers (voir ASTM 2001, p. 238). Le projet initial s'est heurté à une vive contestation en procédure de consultation : dès lors, la proposition soumise au vote ne prévoyait l'octroi de ces droits qu'au niveau communal. L'acceptation en votation populaire de la nouvelle Constitution vaudoise en septembre 2002 a entraîné l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers au niveau communal. C'est une avancée importante étant donné la proportion élevée d'étrangers qui habitent le canton de Vaud : de plus, c'est le troisième canton romand (après Neuchâtel et le Jura) à reconnaître des droits politiques à des étrangers sur la base de leur résidence établie de longue date dans le pays⁴². Cette position d'ouverture des autorités vaudoises caractérise également la politique d'asile qui se veut « humaine et réaliste » et se traduit par une certaine prise de distance par rapport aux directives de Berne. Elle vient de recevoir une large approbation au Grand Conseil⁴³.

⁴² La seule commune non romande qui, à notre connaissance, a octroyé le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers résidant depuis dix ans en Suisse est Wald en Appenzell Rhodes-Extérieures, en décembre 1999 (voir ASTM 2001, p. 290).

⁴³ « Les largesses vaudoises sur l'asile passent bien », *Le Courrier*, 9.10.02.

SOURCES

Asyl, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Berne, parutions en 2001-2002.

Asylon, revue de l'Office fédéral des réfugiés, parutions en 2001-2002.

Office fédéral des réfugiés, communiqués de presse, parutions en 2001-2002.

Office fédéral des réfugiés, *Statistique en matière d'asile 2001*, janvier 2002.

Chronologie der Flüchtlingspolitik, Schweizerische Flüchtlingshilfe, parutions en 2001-2002.

Planète Exil, Organisation suisse d'aide aux réfugiés, parutions 2001-2002.

Vivre ensemble, Bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile, Genève.

Bulletin Augenauf, Berne.

Carrefour, journal des Centres de contact Suisses-immigrés.

SITES INTERNET

Haut-Commissariat des Nations unies aux réfugiés : <www.unhcr.ch>.

Human Rights Watch : <www.hrw.org>.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), coordination européenne des organisations non gouvernementales dans le domaine des requérants d'asile et des réfugiés : <www.ecre.org>.

Administration fédérale : <www.admin.ch>.

Office fédéral des réfugiés : <www.asyl.admin.ch> ; <www.odr.admin.ch>.

Office fédéral des étrangers : <www.auslaender.ch/BfA>.

Organisation suisse d'aide aux réfugiés : <www.sfh-osar.ch>.

Comité référendaire contre le démantèlement du droit d'asile : <www.asile.ch>.

Institut de science politique de l'Université de Berne : <www.anneepolitique.ch>.

Association romande contre le racisme : <www.AcorSosRacisme.org>.

Le Courrier : <www.lecourrier.ch>.

ABRÉVIATIONS

ACICI	Agence de coopération et d'information pour le commerce international
ACSF	Afghan Civil Society Forum
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AELE	Association européenne de libre-échange
AFF	Administration fédérale des finances
AHS	Aide humanitaire suisse
AID	Association internationale de développement
AIF	Agence intergouvernementale de la francophonie
ANASE	Association des nations du Sud-Est asiatique
AP	Aide publique aux pays en transition
APC	Afrique-Caraïbes-Pacifique
APD	Aide publique au développement
AP(D)	Ensemble de l'APD et de l'AP
ARE	Office fédéral du développement territorial
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i> (en français ANASE)
BAfD	Banque africaine de développement
BAuD	Banque asiatique de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BNS	Banque nationale suisse
BRI	Banque des règlements internationaux
BUCO	Bureaux de coordination (DDC)
CAC	Convention sur les armes chimiques
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCD	Convention internationale de lutte contre la désertification
CDM	<i>Clean Development Mechanism</i> (Protocole de Kyoto)
CE	Communautés européennes
CEI	Communauté des Etats indépendants
CFB	Commission fédérale des banques
CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CICDD	Centre international pour le commerce et le développement durable
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CNC	Comité des négociations commerciales (OMC)
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COP	Conférence des parties
CPI	Cour pénale internationale
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire (DDC)

CSLP	Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté
DCAF	Centre de contrôle des forces armées (Genève)
DCEE	Division pour la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI (DDC)
Ci-Rio	Comité interdépartemental du suivi de Rio
CT	Communauté de travail Swissaid/Action de carême/Pain pour le prochain/Helvetas/Caritas/EPER
DB	Déclaration de Berne
DDC	Direction du développement et de la coopération (DFAE)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Domaine de prestations Développement et transition (seco)
DFJP	Département fédéral de justice et police
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DTS	Droits de tirage spéciaux
EPER	Entraide protestante (Suisse)
FAfD	Fonds africain de développement
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
FNUAP	Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
FSK	Centre de recherche sur la sécurité et les conflits (Zurich)
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
GCSP	Centre de politique de sécurité (Berne)
GEF	<i>Global Environment Facility</i> (en français FEM)
GF-ATM	<i>Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malarial</i> Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
GIEC	Groupe intergouvernemental sur l'évolution de climat (ONU)
GRE	Garantie contre les risques à l'exportation
GRI	Garantie contre les risques à l'investissement
G7	Groupe des sept pays les plus industrialisés du monde (Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie et Japon)
G8	Membres du G7 plus la Fédération de Russie
G24	Groupe des 24 pays les plus industrialisés du monde
G77	Dans l'ONU, groupe de 133 pays en développement (ayant conservé dans leur nom le nombre des pays fondateurs du groupe en 1964)

HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IBW	Institutions de Bretton Woods
ICTSD	<i>International Centre for Trade and Sustainable</i> (en français CICDD)
IDE	Investissements directs étrangers
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> (en français GIEC)
IMF	<i>International Monetary Fund</i> (en français FMI)
iuéd	Institut universitaire d'études du développement
LEtr	Nouvelle Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
MERCOSUR	Mercado común del Sur
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment (OFP, DFJP)
NAE	Nouveaux accords d'emprunt
NCCR	<i>National Centers of Competence in Research</i>
NEI	Nouveaux Etats indépendants
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NGLS	<i>United Nations Non-Governmental Liaison Service</i>
NU	Nations unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement écono- miques
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires (ONU)
ODR	Office fédéral des réfugiés
ODT	Office fédéral du développement territorial
OED	Département d'évaluation des opérations (Banque mondiale)
OFA	Office fédéral de l'agriculture
OFE	Office fédéral des étrangers
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFES	Office fédéral de l'éducation et de la science
OFP	Office fédéral de la police (DFJP)
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OIAC	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (La Haye)
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUSIDA	Programmes des Nations unies sur le sida
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés

OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PA	Pays en développement plus avancés
PAM	Programme alimentaire mondial
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
POP	Polluants organiques persistants
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRD	Parti radical-démocratique suisse
PS	Parti socialiste suisse
PVD	Pays en voie de développement
R&D	Recherche et développement
RFY	République fédérale de Yougoslavie
RNB	Revenu national brut
RS	<i>Recueil systématique du droit fédéral</i>
RUF	Front révolutionnaire uni (Sierra Leone)
SDFC	Swiss Development Finance Corporation
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIPPO	Swiss Import Promotion Programme
SMSI	Sommet mondial sur la société de l'information
SOFI	Swiss Organization for Facilitating Investments
TPAO	Territoires palestiniens autonomes et occupés
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture/ <i>United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization</i>
UNFCCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques/ <i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance/ <i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>
UNIFEM	Fonds des Nations unies pour les femmes
UNITA	Union nationale pour l'indépendance de l'Angola
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient/ <i>United Nations Relief and Works Agency</i>
VNU	Programme de volontaires des Nations unies
WB	<i>World Bank</i> (en français BM)
WTO	<i>World Trade Organization</i> (en français OMC)

LISTE DES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD (1.1.2000), ACTUALISÉE

PARTIE I: PAYS ET TERRITOIRES EN DÉVELOPPEMENT (AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT)

PMA – Pays les moins avancés

Afghanistan	Guinée	Niger
Angola	Guinée-Bissau	Ouganda
Bangladesh	Guinée équatoriale	Rwanda
Bénin	Haïti	Salomon, îles
Bhoutan	Kiribati	Samoa occidentales
Burkina Faso	Laos	Sao Tomé et Principe
Burundi	Lesotho	Sénégal
Cambodge	Liberia	Sierra Leone
Cap-Vert	Madagascar	Somalie
Centrafricaine, Rép.	Malawi	Soudan
Comores	Maldives	Tanzanie
Congo, Rép. démocratique	Mali	Tchad
Djibouti	Mauritanie	Togo
Erythrée	Mozambique	Tuvalu
Ethiopie	Myanmar	Vanuatu
Gambie	Népal	Yémen
		Zambie

Autres PFR – Pays à faible revenu (PNB par habitant <760 dollars en 1998)

*Arménie	Honduras	Nigeria
*Azerbaïdjan	Inde	Pakistan
Cameroun	Indonésie	*Tadjikistan
Chine	Kenya	+ Timor oriental
Congo, Rép.	*Kirghize, Rép.	*Turkmenistan
Corée, Rép. dém.	*Moldavie	Vietnam
Côte d'Ivoire	Mongolie	Zimbabwe
Ghana	Nicaragua	

PRITI – Pays à revenu intermédiaire tranche inférieure (PNB par habitant 761-3030 dollars en 1998)

Afrique du Sud	*Géorgie	Papouasie-N ^{lle} -Guinée
*Albanie	Guatemala	Paraguay
Algérie	Guyane	Pérou
Belize	Irak	Philippines
Bolivie	Iran	Sri Lanka
Bosnie-Herzégovine	Jamaïque	St-Vincent et Grenadines
Colombie	Jordanie	Suriname
Costa Rica	*Kazakstan	Swaziland
Cuba	Macédoine (ex-Rép. yougoslave)	Syrie
Dominicaine, Rép.	Maroc	Thaïlande
Dominique	Marshall, îles	+ Tokelau
Egypte	Micronésie, Etats fédéraux	Tonga
El Salvador	Namibie	Tunisie
Equateur	Niue	+ Wallis et Futuna
Fidji	*Ouzbékistan	Yougoslavie, Rép. féd.

Zones sous administration palestinienne

* Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) / Communauté des Etats indépendants (CEI).

+ Territoires.

PRITS – Pays à revenu intermédiaire tranche supérieure (PNB par habitant 3031-9360 dollars en 1998)

+ Anguilla	Gabon	Panama
Antigua-et-Barbuda	Grenade	+ Ste-Hélène
Arabie saoudite	Liban	Ste-Lucie
Argentine	Malaisie	St Kitts et Nevis
Bahrein	Maurice	Seychelles
Barbade	+ Mayotte	Trinité-et-Tobago
Botswana	Mexique	+ Turks et Caïques, îles
Brésil	+ Montserrat	Turquie
Chili	Nauru	Uruguay
Cook, îles	Oman	Venezuela
Croatie	Palaos, îles	

PRE – Pays à revenu élevé (PNB par habitant > 9360 dollars en 1998)¹

Malte	Slovénie
-------	----------

PARTIE II: PAYS ET TERRITOIRES EN TRANSITION (AIDE PUBLIQUE)**PECO / CEI (Pays d'Europe centrale et orientale / Communauté des Etats indépendants)**

*Bélarus	*Lettonie	*République tchèque
*Bulgarie	*Lituanie	*Roumanie
*Estonie	*Pologne	*Russie
*Hongrie	*République slovaque	*Ukraine

PED PA (Pays et territoires en développement plus avancés)

+ Antilles néerlandaises	Emirats arabes unis	Mariannes du Nord
+ Aruba	+ Falkland, îles	+ Nouvelle-Calédonie
Bahamas	+ Gibraltar	+ Polynésie française
+ Bermudes	+ Hong-Kong, Chine	Qatar
Brunei	Israël	Singapour
+ Caïmans, îles	Koweït	Taipei chinois
Corée, Rép.	Lybie	+ Vierges, îles (RU)
Chypre	+ Macao	

Remarque: Selon la politique adoptée par le CAD en 1993, la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD est composé de deux parties. Les examens périodiques, suivant des critères établis, peuvent conduire au fait que certains pays bénéficiaires soient transférés d'une partie à une autre, notamment de la Partie I à la Partie II (voir le rapport *Coopération pour le développement*, 1996, p. A101).

Source: OCDE, *Les dossiers du CAD, Coopération pour le développement, développement international, rapport 1999, 2000*, vol. I, p. 284. <www.oecd.org/dac/htm/daclst2000.htm>.

1. Ces 2 pays seront reclassés parmi les pays plus avancés le 1^{er} janvier 2003, à moins qu'une exception soit décidée.

+ Territoires.

* Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) / Communauté des Etats indépendants (CEI).