



Article scientifique

Article

2000

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse ?

Fibbi, Rosita; Cattacin, Sandro

How to cite

FIBBI, Rosita, CATTACIN, Sandro. Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse ? In: Revue européenne de migrations internationales, 2000, vol. 16, n° 3, p. 125–146. doi: 10.3406/remi.2000.1744

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:40786>

Publication DOI: [10.3406/remi.2000.1744](https://doi.org/10.3406/remi.2000.1744)

Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse ?

In: Revue européenne de migrations internationales. Vol. 16 N°3. pp. 125-146.

Citer ce document / Cite this document :

Fibbi Rosita, Cattacin Sandro. Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse ?. In: Revue européenne de migrations internationales. Vol. 16 N°3. pp. 125-146.

doi : 10.3406/remi.2000.1744

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/remi_0765-0752_2000_num_16_3_1744

Résumé

Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse ?

Rosita Fibbi Et Sandro Cattacin.

Nous proposons une analyse multidimensionnelle de la politique migratoire suisse avec un aperçu des modifications de variables nationales et internationales et en particulier un approfondissement du jeu des influences entre facteurs internes et externes. Les variables que nous considérons comme les principales pour cette analyse sont, au niveau national, les changements socio-démographiques ainsi que les modifications de l'arène politique et des intérêts économiques. Au niveau international, ce sont notamment des transformations du système politique supranational, ainsi que l'accélération des interdépendances économiques (avec des effets de mondialisation non seulement dans le domaine économique et financier, mais aussi dans celui des flux migratoires) qui nous semblent expliquer, dans un contexte historique profondément transformé, les réponses formulées dans les années quatre-vingt-dix en matière migratoire en Suisse.

Abstract

Toward an Internationalisation of Swiss Migration Policy ?

Rosita Fibbi Et Sandro Cattacin.

We are putting forward a multi-dimensional analysis of the Swiss migration policy with brief outline of the modifications of national and international variables and, in particular, more thorough examination of the interaction between external and internal factors. The main variables that we are taking into account for this analysis are, on a national level socio-demographic changes as well as modifications in the political arena and economic interests. At an international level, the transformations in the supra-national political system, as well as an acceleration of economic interdependence (with the effects of globalisation not only in the economic and financial domain, but also in migratory flows) seem to explain, within profoundly transformed historic context, the response of Switzerland in terms of migration policy during the 1990's.

Resumen

¿Hacia una internacionalización de la política migratoria suiza ?

Rosita Fibbi Et Sandro Cattacin.

Este trabajo propone un análisis multidimensional de la política migratoria suiza a partir de una muestra de las modificaciones de las variables nacionales e internacionales, por un lado, y de la profundización del juego de influencias entre factores internos y externos, por otro lado. Las variables que consideramos como principales en este análisis son, a nivel nacional, los cambios socio-demográficos así como las modificaciones de la arena política de los intereses económicos. A nivel internacional, las transformaciones del sistema político supranacional y la aceleración de las interdependencias económicas (con efectos de mundialización no solamente en los terrenos económico y financiero mas también en el de los flujos migratorios) aclaran, a nuestro parecer, en el seno de un contexto histórico profundamente transformado, las respuesta formuladas en Suiza durante los os noventa en materia migratoria.

Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse ?

Rosita FIBBI* et Sandro CATTACIN**

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la politique migratoire suisse est un vaste chantier. Nous y retrouvons tous les ingrédients de ce que l'on a appelé la « crise migratoire » ; celle-ci a été définie comme la préoccupation grandissante des gouvernements et des citoyens des pays d'immigration concernant le contrôle des entrées, l'intégration des migrants et des réfugiés, les relations internationales, les normes et les institutions internationales ainsi que les considérations morales (Weiner, 1995)¹. Cette perception d'une crise migratoire intéresse désormais tous les pays occidentaux ; la Suisse, confrontée à l'afflux des réfugiés, frappée par des difficultés économiques d'une ampleur inédite depuis la crise structurelle des années soixante-dix, rongée par le doute quant à ses capacités d'intégrer les immigrés résidents, ressent un besoin pressant de réponse et tente à plusieurs reprises de mettre en œuvre une refonte de sa politique migratoire. Dans un pays qui sait pratiquer avec excellence l'art de temporiser (Ossipow, 1994), le moins que l'on puisse dire, c'est que brusquement tout se met en mouvement.

Cet article tente de cerner la raison de cet activisme. Nous essayerons de mettre en évidence le passage d'une politique migratoire déterminée principalement par des faits domestiques, internes au pays, à une politique influencée notamment par des contraintes internationales découlant d'un réseau d'action varié et qui s'est construit, comme une toile d'araignée de relations diplomatiques, à partir des années soixante.

* Institut d'Anthropologie et Sociologie, Université de Lausanne, BFSH 2, CH 10-15 Lausanne.

** Directeur Forum Suisse pour l'étude des migrations, Rue des Terraux 1, CH - 2000 Neuchâtel.

1 Hollifield (1997 : 10) situe ces manifestations de crise dans le contexte de l'exacerbation de ce qu'il appelle « le paradoxe du libéralisme », c'est-à-dire le conflit croissant entre la logique d'ouverture des marchés et la logique du droit qui dicte la fermeture. Cornelius et al. (1994) et Wimmer (1997) argumentent dans la même direction.

Le modèle s'inspire donc de l'idée que les changements au niveau de l'État-nation et au niveau de la « macro-constellation » internationale (Flora, 1985) sont connectés et que leur développement peut donner une clé de lecture de l'histoire de la politique migratoire suisse : des variations dans les variables de la macro-constellation influencent directement la constellation nationale, alors que les changements nationaux n'ont que peu d'effets – surtout dans le cas d'un petit pays (comme le souligne d'ailleurs Katzenstein, 1985) – sur la macro-constellation. Mais quels sont les mouvements observés et comment pouvons-nous les modéliser ?

LES MODIFICATIONS DE LA CONSTELLATION NATIONALE

La politique migratoire suisse était caractérisée par son pilotage à vue : jamais formulées de manière systématique, les mesures prises après la guerre ont répondu pendant longtemps aux demandes urgentes venant des acteurs économiques (d'abord les entreprises et les organisations patronales, puis les syndicats) et des acteurs politiques (notamment le mouvement xénophobe). Ceci provoquait des changements quelques fois brusques de la politique qui, néanmoins, était relativement facile à identifier dans ses traits caractéristiques : l'immigration était relativement homogène et gérable par une politique extérieure fondée sur des accords bilatéraux et par une politique intérieure du contrôle par contingents. Nous sommes donc en accord avec Mahnig (1991 : xx) qui, s'inspirant d'une analyse similaire de Weil (1991) pour la France², affirme à propos des facteurs déterminant la politique migratoire suisse :

« Le changement de la politique suisse à l'égard des étrangers pendant les années soixante se fait sous l'impulsion de trois facteurs principaux : l'urgence du problème économique (surchauffe de l'économie), la pression politique extérieure (revendication d'un meilleur statut pour ses ressortissants de la part de l'Italie) et le courant xénophobe. Si, dans un premier temps, c'est surtout le problème économique qui préoccupe les autorités, il est ensuite de plus en plus relayé par la menace qu'exerce le courant xénophobe »³.

Selon cette interprétation, les orientations xénophobes sont indirectement prises en compte dans la formulation des politiques. En effet, le mouvement nationaliste en Suisse a une longue tradition de proximité avec la politique officielle en matière de migrations, une sorte de *continuum* existant entre les positions xénophobes et l'orientation implicite aux politiques migratoires.

2 Dans l'analyse de la politique migratoire française, Patrick Weil (1991 : 30) décèle trois grandes logiques : la logique démographique, la logique économique, la logique des valeurs (à savoir, le traitement des immigrés selon les principes républicains).

3 La logique démographique serait donc absente, selon cette analyse, de la politique migratoire suisse. À notre avis, elle est présente, mais dans une variante qui la singularise par rapport à la logique traditionnelle française : la contribution démographique de l'immigration est appréciée non pas dans le but d'accroître la puissance de la nation, mais plutôt dans celui de maintenir le nombre de ressortissants et de garantir le financement du système suisse de sécurité sociale.

Mais à partir des années quatre-vingts, la situation change fondamentalement sur les plans économique, politique, social et démographique. Les acteurs économiques sont partagés à l'égard de la gestion des flux migratoires vers la Suisse : le principal motif de ces divisions est le clivage important parmi les associations d'entrepreneurs entre une orientation domestique et une orientation extérieure due à une concurrence internationale accrue. Mais le mouvement syndical aussi modifie sa position et ajoute une perspective d'intégration des étrangers résidents à son attitude protectionniste du marché du travail domestique. Le *mouvement xénophobe* diversifie ses thèmes d'action en ajoutant notamment à la question de la limitation des entrées, les thèmes des réfugiés, de l'intégration des étrangers et de l'Europe, en trouvant un puissant allié auprès de l'Union démocratique du centre. Ces changements sont liés aux conjonctures politiques. Les années soixante-dix ont montré un affaiblissement de l'intérêt pour la question de la limitation des entrées des étrangers en Suisse et surtout une difficulté à garder intacte la force politique de l'extrême droite dont le discours semble usé. La diversité accrue des flux d'immigration a non seulement redonné de l'élan à l'action de ce mouvement, mais elle s'est avérée tellement efficace qu'une partie de la droite traditionnelle a tenté, avec succès, d'incorporer – au moins partiellement – les thèmes jusque-là monopolisés par des formations extrémistes.

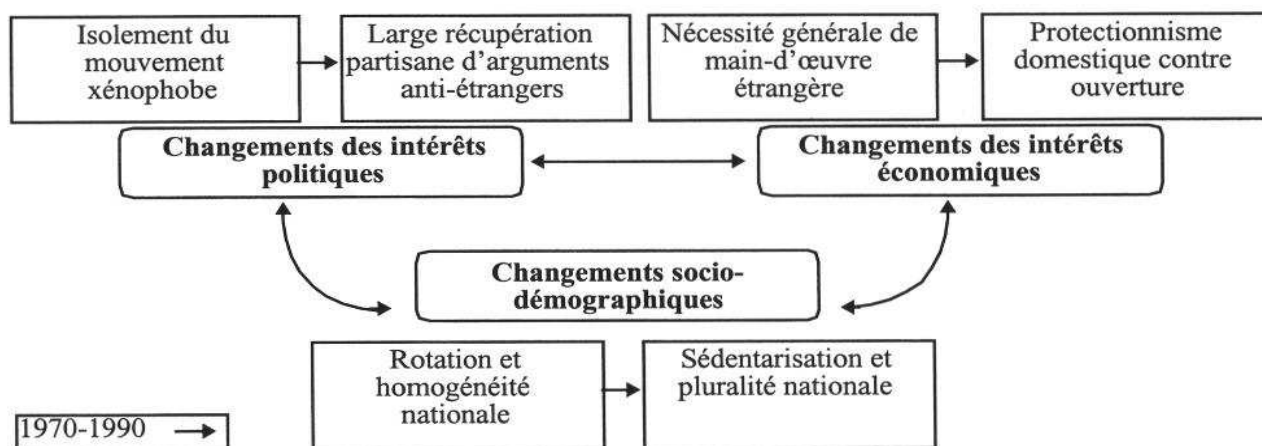
Le phénomène migratoire change aussi du point de vue social. On constate notamment la tendance à la sédentarisation des migrants vivant en Suisse et l'augmentation de la diversité nationale de leur composition. La sédentarisation est due à une amélioration de la situation en termes de droits sociaux et à l'augmentation de la proportion d'étrangers nés en Suisse (de deuxième et de troisième générations) qui ont choisi ce pays comme lieu de vie. Concernant l'augmentation de la diversité, le fait s'explique par une transformation des pays traditionnels d'émigration (notamment l'Italie et l'Espagne) en pays d'immigration et par la conséquente ouverture de la Suisse à des immigrés d'autres nationalités : si en 1960 81 % d'entre eux étaient des ressortissants des pays limitrophes, cette proportion est réduite à 45 % en 1990. Par ailleurs, si 90 % des étrangers résidents parlaient l'une des langues nationales en 1960, cette proportion est descendue à 57 % en 1990. La diversification est manifeste aussi sur le plan de l'identité religieuse : si en 1960 4 % seulement des résidents étrangers n'appartenaient pas à une église nationale, cette proportion avait atteint 34 % en 1990 (Haug, 1995). Cette diversification est allée en s'accroissant dans la dernière décennie, d'une part avec le changement du bassin de recrutement de la main-d'œuvre et d'autre part, avec l'augmentation des entrées par la procédure d'asile, notamment entre 1985 et 1994.

Notons aussi la nouvelle importance *démographique* des immigrés pour la Suisse : Haug (1995) démontre que l'accroissement de la population est tributaire de l'immigration et de ses suites démographiques. Depuis le début des années quatre-vingts, le solde migratoire des étrangers représentait en effet deux tiers de l'accroissement de la population du pays, le dernier tiers étant dû à l'excédent de naissances, d'ampleur comparable entre les Suisses et les étrangers. Au début 1990, la situation change. L'excédent de naissances de Suisses diminue et se stabilise autour de 5 000 par an, alors que leur solde migratoire devient négatif en raison de 5 000

personnes, essentiellement des jeunes s'établissant à l'étranger. L'accroissement de la population est donc entièrement imputable aux immigrants.

La figure 1 indique schématiquement et, certes, de manière simplifiée, les modifications intervenues dans les vingt dernières années au niveau de la constellation nationale.

Figure 1 : Modifications de la constellation nationale en matière de migration, 1970-1990



Ce qui est intéressant dans les modifications profondes observées à l'intérieur de la constellation nationale est qu'à partir des années soixante-dix, et de manière plus marquée dans les années quatre-vingts, les divisions se renforcent à tous les niveaux (politique, économique et socio-démographique), ce qui rend difficilement praticable le modèle de formulation de politique par concordance et à partir de larges majorités⁴, même si une pression politique renforcée pousse à mettre fin au pilotage à vue et à développer un concept de politique migratoire plus cohérent. En fait, les caractéristiques de ces modifications expliqueraient plutôt pourquoi actuellement on n'arrive pas à formuler une politique nouvelle. Le système politique suisse soumis à des pressions internes différenciées, réagit par un blocage. La multiplication de

4 Les politologues s'accordent sur la nature « consociationnelle » de la démocratie suisse : les traits qui la caractérisent sont la représentation de diverses minorités (politiques, religieuses, linguistiques) dans les institutions fédérales mais surtout la recherche de compromis entre les forces politiques qui dépasse de loin la simple recherche d'une majorité. Dans ce contexte, les instruments de démocratie directe, tels que l'initiative populaire et le référendum, fournissent aux groupes sociaux des outils de participation bien plus puissants que ceux dont de tels groupes disposent dans une démocratie représentative (Linder, 1999 ; Kriesi, 1995). Neidhart (1970) attribue la naissance de la démocratie consociationnelle à la démocratie directe : en effet, puisque toutes les lois votées au Parlement sont susceptibles d'être soumises par référendum au vote populaire, elles nécessitent de l'appui de l'alliance la plus large possible des élites politiques.

rapports et de documents d'orientation qui ne reçoivent pas un poids légal⁵ constituent autant de signes de ce blocage, mais aussi le fait que l'initiative dans le domaine de la politique d'intégration est passée à des acteurs situés à l'échelon sub-national, notamment à certaines communes et cantons, selon une sorte de principe de subsidiarité (Cattacin, 1996 et 1996a ; Gentile, 1997).

Au niveau législatif, aussi il y a une accélération des événements : en 1992, une motion est présentée au Conseil des États demandant au Conseil Fédéral de rédiger une loi sur les migrations et qui reçoit l'appui des commissions parlementaires. En 1993, une commission d'experts est chargée de traduire en droit ordinaire l'arrêt fédéral urgent sur la procédure d'asile et de proposer une révision de la loi sur l'asile. En mai 1995, un deuxième rapport « *Pour une politique suisse en matière de migrations* » – est rendu au Conseil Fédéral et a aujourd'hui passé la phase de la procédure de consultation (Mahnig, 1995). Récemment, le rythme d'élaboration de bases législatives s'accélère avec l'initiation du processus de révision intégrale de la loi sur l'asile, ainsi que de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers. En août 1997, la commission d'experts nommée par le Conseil Fédéral, afin de formuler des propositions permettant de repenser *ex novo* la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, a remis un rapport intéressant : en s'inspirant du modèle canadien, les experts proposent l'introduction d'un système à points – fort innovateur – pour définir les critères d'admission des étrangers. L'actuelle loi date de 1931 ; elle a été complétée par une multitude d'actes administratifs et, à partir de 1970, par des ordonnances qui d'année en année traduisent en objectifs opérationnels les directives politiques du gouvernement. Un précédent projet de révision de cette loi avait échoué en votation populaire en 1982.

Comment expliquer les efforts législatifs en cours ? Nous pensons que ce ne sont pas les facteurs internes – qui, on vient de le voir, auraient tendance à déboucher sur une impasse – mais les facteurs externes qui poussent la Suisse, à ce moment historique, à prendre des décisions en matière de migration. La réalisation de ces changements doit désormais s'opérer dans un contexte d'internationalisation des flux, mais également d'affirmation de standards minimaux. Cela oblige les autorités à s'efforcer d'élaborer un nouveau compromis entre l'impératif économique et la peur de

5 En effet, l'ambiguïté des positions des acteurs économiques, le renforcement politique des positions anti-étrangers par la diffusion au sein d'autres partis de ce thème et la demande d'une politique complexe d'intégration pour faire face à la diversité des résidents étrangers se traduit par une activité accrue d'élaboration de rapports stratégiques. En janvier 1989, un rapport sort sous le titre *Rapport stratégique pour une politique des réfugiés et de l'asile*, commandé par le Département fédéral de justice et police (DFJP) et, en avril 1991, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) et l'Office fédéral des étrangers (OFE) élaborent un rapport sur les concepts et les priorités de la politique suisse des étrangers dans les années quatre-vingt-dix. Ces deux documents servent de base au *Rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés* que le Conseil Fédéral soumet aux Chambres. En 1992, un « Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes des migrations » (GIM), de même que l'Office fédéral des réfugiés (ODR, remplaçant le délégué aux réfugiés) sont créés.

« l'emprise étrangère » (Mahnig, 1991 : 103), cette dernière étant désormais considérée plutôt comme un obstacle dans le processus politique que comme un horizon d'orientation partiellement partagé par les autorités. Alors que, jusque dans les années soixante-dix, ce sont des facteurs internes qui expliquent les *policy - outcomes*, depuis lors, ce sont des facteurs liés aux modifications de la macro-constellation internationale qui acquièrent du poids. Un tel constat permet de conclure que l'activisme actuel ne peut que difficilement être renvoyé aux seuls changements intervenus à l'intérieur de la Suisse, même si l'on ressent sur l'arène nationale la crainte de perdre la maîtrise des flux migratoires et la peur d'un afflux incontrôlé d'étrangers vers le pays, sur fond de climat économique détérioré et de regain d'activité du mouvement xénophobe.

LES CHANGEMENTS DANS LA MACRO-CONSTELLATION INTERNATIONALE

En effet, au niveau de l'environnement international, la Suisse se trouve dans un monde en pleine mutation. Du point de vue *économique et social*, la globalisation économique et financière et la mondialisation des flux migratoires se font ressentir dans un pays qui, avec son modèle de développement extraverti, a besoin de main-d'œuvre pour couvrir l'ensemble des niveaux de qualification (Fibbi, 1993 ; Dhima, 1991). Les flux migratoires s'internationalisent (Simon, 1995) ; cela va de pair avec l'augmentation des interdépendances économiques et l'écroulement du système communiste. Ainsi, partout, le recrutement de nouveaux migrants s'effectue à l'extérieur des couples migratoires traditionnels et des zones d'attraction habituelles (Salt, 1989). La « mondialisation » se reflète d'ailleurs aussi dans la circulation des élites professionnelles, associée aux stratégies des firmes multinationales, ou dans le développement des marchés publics et des chantiers internationaux. Ce phénomène est accompagné par la métropolisation du système migratoire : les grandes métropoles concentrent le pouvoir de décision, les capitaux, les compétences scientifiques et techniques et dirigent l'internationalisation des échanges ; dès lors elles deviennent des relais qui attirent également les populations immigrées (Castells, 1996).

Par ailleurs, on assiste partout en Europe à l'augmentation du nombre de personnes demandant l'asile. Elle se manifeste aussi en Suisse : 3 020 candidats à l'asile avaient ainsi frappé à ses portes en 1980, ils sont 41 629 en 1991 au plus fort du mouvement, alors qu'en 1997 ils ne sont plus que 23 982, retrouvant *grosso modo* le niveau de 1989 (ODR, 1998). Les nouveaux requérants proviennent de plus en plus souvent de pays extra-européens ; leur niveau de formation est largement inférieur à celui de leurs prédécesseurs. La chute du Mur de Berlin en 1989 a contribué à changer les données du phénomène, faisant voler en éclat les modèles d'acceptation des réfugiés de la période de la guerre froide, empreints d'une combinaison d'attitudes racistes et de considérations idéologiques⁶.

6 Comme l'exprime Thränhardt (1996 : 13) : « *Whereas migration between 1914 et 1990 was constrained by ideological and bloc borders, the world now is more open than ever* ».

Du point de vue du *système politique international*, la Suisse sort de la complaisance par rapport à son isolement et elle est plus exposée aux changements, notamment en termes d'augmentation des interdépendances diplomatiques internationales et de l'intégration de l'Union européenne, dont font partie désormais tous les pays voisins.

Bien évidemment, la *législation relative à l'asile* est d'emblée inscrite dans un cadre international, par le biais notamment de la convention de Genève de 1951 et qui pose la définition des personnes envers lesquelles la communauté internationale est dans l'obligation d'intervenir. La Convention codifie cette responsabilité et désigne les acteurs de la mise en œuvre de ces normes (Ferris, 1993 : 2). Les gouvernements nationaux demeurent les acteurs principaux de ce système international de protection des réfugiés. Les organisations non-gouvernementales jouent cependant un rôle majeur dans sa mise en place.

Au départ, ce système reflète l'expérience européenne, les individus fuyant la persécution dans la période de l'après-guerre, et il ne concerne que les réfugiés de ce continent (à quelques rares exceptions près, Palestiniens ou Pakistanais par exemple). Il a été appelé à s'étendre au niveau mondial dans la mesure où les flux de réfugiés à destination de l'Europe provenaient de plus en plus de pays extra-européens (protocole de Bellagio, 1967).

La montée du phénomène de l'asile a amené à repenser la question des migrations – notamment les migrations forcées – dans un système international de plus en plus interdépendant. En délaissant l'approche humanitaire traditionnelle, la question des réfugiés est davantage traitée dans la perspective de la politique étrangère, puisque le contrôle des frontières nationales demeure l'essence de la souveraineté nationale et la pierre angulaire du système politique international, même en présence d'un corpus important de normes et de lois internationales, (Ferris, 1993 : xix).

Cette nouvelle approche est née de l'analyse des manières – fort différentes – avec lesquelles migrants et réfugiés sont traités par les Etats-nations. Passant de la comparaison entre pays aux critères de comparaison, certains auteurs se sont ultérieurement interrogés sur l'analyse de ce traitement à l'aune des droits de l'homme. Il est en effet bien clair que, d'une part, les réfugiés sont le produit de situations de violation des droits de l'homme et, d'autre part, que le traitement qui leur est réservé ne peut, pour être correct, faillir au respect rigoureux de ces mêmes droits. D'aucuns pensent même que cette interpellation des droits de l'homme préfigurerait un ordre mondial nouveau (Wihtol de Wenden, 1994).

Au-delà de la réflexion dans le cadre académique, ces nouvelles manières d'appréhender la migration se sont traduites dans l'émergence d'un nombre important d'instances multilatérales qui traitent de cette question : on citera à titre d'exemple le fait que, le rapport des Nations Unies sur la *Global Governance* (UN, 1995) aborde pour la première fois, bien que de manière peu approfondie, la question des migrations internationales, jusqu'ici plutôt réservée aux institutions spécialisées.

Dans le contexte européen, le Conseil de l'Europe a été la première institution à promouvoir une harmonisation des politiques d'asile, en accord avec sa mission humanitaire. Toutefois, c'est dans le cadre de l'intégration européenne que la question des réfugiés a été traitée de manière de plus en plus approfondie et efficace. L'Acte Unique européen de 1986, affirmant l'objectif de la création d'un marché unique, posait en même temps l'urgence de traiter de manière coordonnée la question des immigrés en provenance des pays tiers ainsi que celle des réfugiés. Cependant c'est dans le cadre intergouvernemental que l'élaboration cognitive et organisationnelle a avancé, avec les Accords de Schengen et la Convention de Dublin. Cette tendance a trouvé une codification dans l'introduction de ce champ politique en tant que matière d'intérêt commun dans le troisième pilier du Traité de Maastricht en 1992. Certes, cette coordination a été réalisée largement à l'abri des institutions et des mécanismes qui promeuvent les droits de l'homme (Lavenex, 1998) ; la Cour européenne de justice, notamment, n'a pas de juridiction sur ces accords⁷. Le Traité d'Amsterdam (1997) marque un changement à cet égard, significatif bien que prudent, avec le passage, après une période transitoire de cinq ans, de ce domaine politique au premier pilier⁸, l'incorporation de l'acquis de Schengen dans le cadre européen et la réintroduction de la compétence de la Cour européenne de justice pour les questions de l'asile, qui permettra un examen de conformité des politiques européennes avec la loi internationale.

Le travail de codification est extrêmement important dans le domaine de l'asile, mais il concerne également le domaine des migrations de travail. En fait toute la législation sur les migrations s'est internationalisée sous l'impulsion de la définition de standards communs, des droits minimaux garantis par la communauté internationale et le droit national (Heckmann / Tomei, 1996 : 96). Laissez-nous citer quelques-uns de ces instruments internationaux⁹ :

– la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles*, adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et qui n'est pas encore entrée en vigueur ;

– la *Convention (n° 97) de 1944 concernant les travailleurs migrants* élaborée dans le cadre de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) ;

– la *Convention (n° 111) concernant la discrimination dans l'emploi et la profession* de 1958, également de l'OIT (la Suisse l'a ratifiée) ;

– la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* de 1950, dont la rédaction et l'application sont l'œuvre du Conseil de

7 Pour l'importance de la jurisprudence, voir Hollifield (1997) et Guiraudon (1997).

8 Le premier pilier concerne le marché unique, l'union économique et monétaire et la citoyenneté européenne ; le deuxième concerne la politique extérieure et de sécurité commune. Le deuxième et le troisième piliers ne font pas partie du droit communautaire ; ils ne sont soumis ni au contrôle parlementaire, ni au contrôle judiciaire (Ackermann, 1997 : 3).

9 Costa-Lascoux (1995) donne un aperçu exhaustif des instruments internationaux de la lutte contre le racisme.

l'Europe ; cette convention constitue l'instrument général le plus efficace pour la tutelle des droits fondamentaux de la personne ;

– la *Charte sociale européenne* de 1961 qui est l'équivalent de la Convention des Droits de l'Homme dans les domaines des droits économiques et sociaux ;

– la *Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant* de 1977, également conçue dans le cadre du Conseil de l'Europe ;

– le traité sur l'Union européenne, plus connu comme le *traité de Maastricht*, de 1991, et qui reprend le traité de la Communauté Economique Européenne, contient des clauses de non-discrimination à l'égard des ressortissants des pays tiers dans le domaine du travail et de la protection sociale ; la Cour de justice de la Communauté veille sur le respect de cette garantie.

L'ONU, l'OIT, le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et, encore, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) avec les Accords d'Helsinki : autant d'enceintes à l'intérieur desquelles s'est lentement mis en place, au cours des cinquante dernières années, un fondement solide des droits reconnus par les États aux individus en général et aux migrants en particulier. Que les géométries soient variables n'empêche pas de reconnaître un dessein commun. Pour ce qui est des migrations, Patrick Weil (1992 : 61) parle de « construction accélérée de règles communes » : en ce qui concerne les stratégies à l'égard des flux d'immigration, c'est-à-dire l'entrée et le séjour durable des étrangers sur leurs territoires, « les États du Nord ont mis en place des règles convergentes organisées autour de principes communs ». La définition de ces droits minimaux limite le pouvoir de décision autonome des États.

LES RÉPERCUSSIONS SUR LA POLITIQUE MIGRATOIRE SUISSE

La Suisse aussi réalise en fait que les politiques de gestion des migrations sont inextricablement liées à la politique extérieure (Arbenz, 1995 : 4)¹⁰. La réglementation de l'immigration tient compte des objectifs démographiques et économiques internes. Toutefois, comme le souligne Salt (1989)¹¹, développer une politique d'immigration a des répercussions sur les relations politiques entre les États : il suffit de penser à la définition d'une politique des visas ou à la difficulté d'accepter des réfugiés en provenance de pays amis. L'on observe ainsi, depuis une dizaine d'années et notamment depuis 1990, un glissement de l'accent en faveur des aspects externes, ou, comme l'expriment Cornelius et *al.* (1994 : 7) :

« *As a policy issue, international migration has moved from the realm of "low politics" (i.e. problems of domestic governance, especially labour market and demographic policy) to the realm of "high politics" (i.e., problems affecting relations between states, including questions of war and peace)* ».

10 L'internationalisation de la question migratoire est vécue en Suisse comme une fatalité frappant tout spécifiquement ce pays.

11 « *A major problem in developing an immigration policy is the effect it has on political relationships between states* » (Salt, 1989 : 450).

La nouvelle pertinence du cadre international se fait sentir aussi dans la politique à l'égard des résidents étrangers, bien que les processus à l'œuvre soient différents : il suffit de penser aux modifications que semble subir le concept de citoyenneté, avec l'expansion des droits reconnus aux individus. Cette évolution, qui intéresse à des degrés divers les pays occidentaux est évidente aussi en Suisse : le changement de dénomination des politiques paraît dans ce domaine particulièrement significatif : la « *politique à l'égard des étrangers* » dont parlait le rapport du Conseil Fédéral de 1991 devient la « *politique des migrations* » du rapport Arbenz en 1995.

La réforme de cette politique comporte une modification des finalités poursuivies. On s'est éloigné des objectifs d'équilibre interne, la gestion du marché du travail et la réalisation d'un « *rapport équilibré* » (art.16 OLE, 1986) entre la population suisse et les allochtones, afin de lutter contre l'emprise étrangère¹², objectifs apparaissant non seulement dans la loi de 1931, mais également dans le projet de modification de cette loi, élaboré à la fin des années soixante-dix. On est passé à des objectifs d'équilibre systémique tels que la mise en perspective des objectifs internes par rapport au contexte international, la gestion du marché du travail visant à garantir une compétitivité internationale du pays et une capacité d'intégration des étrangers de la société suisse qui, si elle s'est favorablement concrétisée dans le passé (comme le soutient Arbenz, 1995 : 58), notamment pour les migrations des pays limitrophes, nécessite un soutien fort dans le cas des migrations actuelles et futures, qui se développent dans un climat politique et économique moins favorable.

Par ailleurs, au niveau des moyens mis en œuvre pour maîtriser l'environnement dans lequel s'inscrit la politique nationale, on observe un glissement du cadre bilatéral à celui multilatéral. La politique suisse à l'égard des étrangers repose traditionnellement sur les accords bilatéraux : avec l'Italie (en 1948 et 1964), mais aussi avec l'Espagne (1961), la Turquie (1969) ou la Yougoslavie (1962). Il convient de souligner que de nombreuses règles générales aujourd'hui en vigueur ont été négociées dans le cadre bilatéral (notamment les règles régissant le passage de permis de séjours précaires à ceux permanents).

En 1993, selon un expert du processus d'harmonisation, on comptait à l'intérieur de l'Europe pas moins de 15 fors différents, subdivisés en 45 sous-groupes qui traitaient des questions migratoires, alors qu'au début des années quatre-vingts, il n'y avait aucune forme de coopération (Ackermann, 1997). Avec le Traité de Maastricht sur l'Union européenne, la politique d'asile et de migration est incluse dans le troisième pilier, celui de la coopération intergouvernementale dans le domaine de la justice et de

12 Dans son message de juin 1978 relatif au nouveau projet de loi sur les étrangers, le Conseil Fédéral rappelle que la loi de 1931 était « *destinée à remplir une double fonction : d'une part empêcher des éléments indésirables de pénétrer et de demeurer en Suisse, d'autre part permettre aux autorités fédérales d'exercer une influence régulatrice sur le marché du travail et de prévenir un excès de population étrangère* ». La notion d'Überfremdung est alors explicitement inscrite dans la loi : « *Pour les autorisations, les autorités doivent tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère* (article 16) » (Ebel / Fiala, 1983 : 78).

l'intérieur. Ne faisant pas partie de l'Union européenne, la Suisse a néanmoins développé de nombreux contacts dans le cadre multilatéral. Ainsi participe-t-elle :

– au *Conseil de l'Europe*, historiquement la première organisation inter-étatique à traiter des questions migratoires, et notamment à son Comité Ad Hoc pour les aspects juridiques de l'Asile territorial et les Réfugiés (CAHAR) ;

– à la *Conférence de Berlin* (1991) pour la maîtrise des migrations incontrôlées, réunissant les ministres responsables de l'immigration de vingt-sept pays de l'Europe occidentale, centrale et orientale ;

– aux *Intergovernmental Consultations on Asylum Refugees and Migration Policies in Europe, North America and Australia*, groupe né sous l'impulsion du HCR et réunissant aujourd'hui seize États ;

– au *Système d'observation des migrations de l'OCDE*.

Les signaux d'une influence internationale accrue sont évidents tant dans les négociations que dans ses effets sur la politique migratoire suisse. En premier lieu, en 1994 la Suisse a ratifié la Convention de 1965 des Nations Unies pour l'élimination de toute forme de discrimination raciale. La condition nécessaire à l'adhésion fut l'introduction d'un article 261 bis du Code pénal, qui sanctionne certaines manifestations de racisme : celui-ci confie au pouvoir judiciaire la tâche de mettre en œuvre des principes auxquels le Parlement a souscrit¹³. De plus, l'adhésion implique l'instauration de la Commission Fédérale contre le racisme, organe indépendant de l'administration, qui a pour mandat le suivi de l'application de cette Convention.

Pendant ce temps, en deuxième lieu, se déroule la procédure de consultation relative à la révision intégrale de la loi sur l'asile (la loi de 1979 a été modifiée en 1983, en 1986 et a été ultérieurement suivie par un Arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile en 1990, puis encore par l'instauration des mesures de contrainte en 1994). Ce projet de loi définit deux catégories de réfugiés : ceux dont les dossiers seront étudiés individuellement, selon la procédure actuelle conforme à la Convention de Genève de 1951 et ceux qui seraient admis par groupes en vertu d'accords avec le Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR) mais qui ne bénéficieraient que d'un accueil provisoire. Le renvoi dans le pays d'origine reste dans ce cas l'aboutissement de la protection provisoire accordée (Parini, 1996 : 157). La politique d'asile doit être repensée puisque la loi en vigueur ne prend pas en compte les réalités actuelles de la persécution : le HCR rappelle en effet que la Suisse (comme l'Allemagne, la France, l'Italie, la Suède et la Norvège) ne reconnaît pas comme réfugiés les victimes de violences commises par « *des agents extérieurs à l'État* » (Decornoy, 1996 : 22-23). La nouvelle loi votée par les Chambres crée un nouveau statut pour ce type de réfugiés. Par ailleurs, un référendum vient d'être lancé contre l'arrêté fédéral urgent entré en vigueur le 1/7/1998 et qui interdit l'entrée dans la procédure d'asile aux demandeurs ne déposant pas des documents d'identité en règle. Les milieux soutenant ces deux

13 Hollifield (1997 : 65 et 87) souligne à plusieurs reprises l'importance croissante du judiciaire dans la mise en œuvre des politiques à l'égard des étrangers dans divers pays de l'OCDE.

référendums – contre la loi, ainsi que contre l'arrêté urgent – font valoir que de telles mesures n'ont pas d'équivalent en Europe, comme le relève le HCR.

Enfin, le 16 juin 1998 est annoncée la conclusion technique des négociations bilatérales, dont fait partie l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne (Grossen, 1997 ; NZZ 3.12.1997). L'Union européenne obtient de la Suisse la reconnaissance du principe de la libre circulation, qui pourra se réaliser sur la base de ce traité sans négociations ultérieures. La Suisse, de son côté, garde sa liberté de décision, puisqu'il n'y aura pas d'introduction automatique de la libre circulation.

Un chef d'œuvre de diplomatie : un seul traité, mais deux phases, d'une durée présumée de sept ans chacune. La première étape comportera des améliorations qualitatives pour les citoyens de l'Union européenne actifs en Suisse avec, notamment, le démantèlement du statut de saisonnier ; de plus, les frontaliers ne seront plus astreints à rentrer chez eux chaque soir, mais seulement en fin de semaine. En contrepartie, les Suisses pourront avoir libre accès au marché communautaire du travail. Au début de la deuxième étape, la Suisse aura la faculté de choisir entre deux options : elle pourra arrêter l'expérience, en se retirant de l'accord, ou bien reconnaître le principe de la libre circulation à l'intérieur de l'Union européenne en abandonnant le système des contingents. Dans cette dernière éventualité toutefois, elle aura en outre la faculté de recourir à une clause de sauvegarde en cas d'afflux massif d'étrangers : ce recours étant limité aux premiers dix ans depuis l'entrée en vigueur de l'accord. Il reste le fait que l'Union européenne est devenu un interlocuteur incontournable et redoutable, tant en ce qui concerne l'admission des étrangers en général – notamment à cause des négociations bilatérales – qu'en ce qui concerne les réfugiés – notamment à cause de l'harmonisation de la procédure d'asile. Face à cet interlocuteur, deux sentiments s'opposent : la crainte de se voir imposer des règles de l'extérieur¹⁴, une « satellisation » (Imhof, 1996) du pays et la conscience que la coordination internationale est la seule voie à suivre par rapport au contrôle des migrations, devenu désormais un public good (Straubhaar, 1991 : 66)¹⁵.

14 Intervenant à un colloque universitaire sur l'Espace d'asile européen qui a eu lieu le 17 janvier 1997, le directeur par intérim de l'Office fédéral des réfugiés, Urs Hadorn, a prononcé une conférence sur le thème « *L'importance des développements européens pour la Suisse* ». Dans ses remarques préliminaires, il s'est interrogé sur le titre même de son exposé : « *De manière peut être un brin provocatrice on aurait pu tout à fait poser la question de l'importance pour l'Europe des développements suisses* » en relevant que nombre de concepts d'action développés en Suisse ont été repris dans d'autres pays européens.

15 Dans un récent écrit, Imhof souligne « *l'extraordinaire bilatéralisme* » des relations entre la Suisse et l'UE ; la vision monolithique de l'UE en Suisse est le « *produit d'une polarisation interne au pays fondé sur la perception de l'Union comme d'une unité en développement, dont la dynamique interne menace la "Willensnation", le "Sonderfall" suisse* » (Imhof, 1996 : 79, voir aussi Froideveaux, 1996). Deux camps s'affrontent dans une polarisation croissante entre un particularisme national et un universalisme économique et idéaliste européen. Cette polarisation produit une distorsion dans la perception, occultant les autres acteurs, raisons et moyens de l'internationalisation des questions migratoires.

LE JEU D'INFLUENCE DES VARIABLES EST MULTIDIMENSIONNEL

L'effet de ces transformations du contexte international sur l'activité législative et les options politiques semble donc le plus important des changements intervenus dans le cadre national. Le jeu d'influence des variables est cependant complexe et difficile à peser : les facteurs endogènes et les influences externes se combinent entre eux dans la formulation des problèmes, ainsi que dans l'élaboration des solutions possibles. Néanmoins, un passage vers une plus grande internationalisation des questions migratoires s'est produit aussi en Suisse.

L'actuelle mise en chantier de la politique suisse vise partiellement à contrecarrer la perte de contrôle des flux migratoires. Cette perte de contrôle découle du fait que la logique des droits entre en conflit avec la logique du marché. Il s'agirait de parvenir à cette quadrature du cercle qui consiste à soumettre plus strictement les nouveaux flux aux finalités économiques considérées comme prioritaires pour le pays, tout en respectant des standards minima internationaux en termes de droits.

L'affirmation de valeurs universalistes et humanitaires constitue d'ailleurs traditionnellement le contrepoids aux tendances xénophobes : en se référant à la situation de 1964, Mahnig (1991) constatait cependant que ces valeurs ne parvenaient à être prises en compte que sous l'effet de la pression extérieure exercée par l'Italie qui, au grand scandale des milieux nationalistes et politiques¹⁶, revendiquait pour ses ressortissants un statut proche de celui qui leur était accordé en Allemagne de l'Ouest, pays adhérent au traité de Rome. Au milieu des années quatre-vingt-dix, cette thèse de la pression internationale, facteur majeur de changement dans la politique migratoire suisse se confirme toujours plus : l'abolition du statut de saisonnier est demandée par l'Union européenne au nom de ses propres principes fondateurs et sous l'impulsion de l'Espagne et du Portugal qui entendent améliorer le sort de leurs ressortissants résidant en Suisse¹⁷.

Toutefois, l'affirmation des valeurs universalistes et humanitaires semble produire aujourd'hui une faille dans le *continuum* entre les positions xénophobes et l'orientation des politiques migratoires ; pour preuve voici une série de changements intervenus récemment que l'on ne peut pas imputer exclusivement à la pression externe.

– En 1992 entre en vigueur la *double nationalité*. Sans grand débat public, le Parlement a approuvé en 1990 cette possibilité, revenant en quelques mois sur sa propre décision de la refuser, un refus inscrit dans une longue tradition (Kreis/Kury, 1996). L'individualisation des choix d'appartenance prime sur la logique d'exclusivité des États.

16 Pour l'affaire Sullo, voir Niederberger (1981).

17 D'ailleurs il ne s'agit pas d'une nouveauté : c'est grâce aux pressions répétées de la France, des Pays-Bas et des États-Unis (voir Guggenheim-Grünberg, 1963) que les juifs suisses ont vu augmenter le respect de leur communauté après la guerre.

– En 1994 le Conseil fédéral propose la *naturalisation facilitée pour les jeunes de la deuxième génération* – mesure qui, toutefois, ne passe pas en votation populaire, faute d’approbation de la part d’une majorité de cantons.

– En 1995 l’administration cantonale genevoise admet les enfants clandestins dans les écoles publiques, leur reconnaissant le droit à l’éducation.

– En 1996 le Parlement annule l’initiative « *Pour une politique d’asile raisonnable* » de 1991, parce qu’elle est incompatible avec le droit international.

– En 1998, l’argumentation, mise en avant par les autorités lorsqu’elles sont amenées à prendre leurs distances avec la politique précédente, dite des trois cercles, s’appuie sur le principe de non-discrimination, contribuant par là à conférer à ce principe une grande légitimité.

– Notons enfin qu’en 2000, la Commission fédérale des étrangers a rendu public un texte très attendu faisant la synthèse de la procédure de consultation relative à son rapport de 1996 « *Esquisse pour un concept d’intégration* ». Ce premier rapport s’inscrit dans la continuité avec la conception de l’intégration déjà ébauchée dans les années soixante-dix et taxée « *d’intégration à petite échelle* » (Mahnig, 1991 : 63). Il est néanmoins intéressant à titre de signe tangible d’une ambition nouvelle pour la politique fédérale, affichant désormais publiquement son intention d’œuvrer concrètement pour atteindre l’objectif de l’intégration¹⁸.

L’intérêt de certains groupes de pression internes au pays est toujours en jeu : les milieux économiques par exemple ont pesé d’un poids déterminant dans le changement de cap qu’a représenté la question de la double nationalité. Mais la rhétorique sur laquelle se fonde la justification des prises de position innovatrices emprunte souvent l’argument de l’adaptation nécessaire aux « normes internationales », qu’elles soient légalement codifiées ou non.

Nous prétendons ainsi qu’une valeur de référence ultérieure s’est progressivement affirmée, celle universaliste des droits humains, et ce grâce à sa codification juridique, ainsi qu’au contexte institutionnel et organisationnel dans lequel ces standards sont prônés¹⁹. Cette référence universaliste s’impose comme

18 La publication de ce rapport sonne d’ailleurs le réveil d’une commission constituée en 1970, inscrite dans l’organigramme du Département fédéral de justice et police et ayant une fonction consultative pour les instances fédérales. Suite à une certaine perte de vitesse des organisations de l’immigration dans les années quatre-vingts et faute de moyens adéquats à sa mission, cette commission avait sombré dans la routine. Le Conseil fédéral a désormais inscrit l’intégration des étrangers dans ses objectifs pour la législature en cours. Le 10 juin 1998, le Conseil national a donné une base légale à l’objectif de l’intégration des étrangers en votant l’art. 25 de la Loi sur le séjour et l’établissement des étrangers (LSEE) : il garantit ainsi un financement de 15 millions de francs suisses par an à la Commission fédérale des étrangers, à laquelle il confie la tâche de l’intégration aussi bien des immigrés que des réfugiés.

19 Par ailleurs, en focalisant l’attention sur les normes diffusées par des réseaux composés d’acteurs supra- et subnationaux (*les principled issue-networks*) Sikkink (1993) souligne l’importance des échanges cognitifs et normatifs qui influencent la marge de manœuvre des acteurs nationaux.

incontournable dans la politique migratoire, même si les mécanismes par le biais desquels elle s'institutionnalise peuvent différer d'un cas de figure à l'autre, selon que l'étranger est un réfugié, un travailleur immigré – qualifié ou non – ou un étranger résident. Si la pertinence du droit international paraît évidente dans le cas du réfugié ou du demandeur d'asile, elle a également acquis de l'importance pour les travailleurs étrangers, mais surtout pour les étrangers qui sont des résidents permanents.

À cet égard, la thèse de Hollifield (1994) qui attribue un rôle prépondérant à la dynamique, toute interne aux États-nations, d'extension de la notion de citoyenneté (selon la définition de Marshall²⁰) et d'application, notamment jurisprudentielle, des normes constitutionnelles nationales, paraît complémentaire à la dynamique internationale. Cette argumentation est correcte à condition de ne pas perdre de vue la saisissante convergence que présente les évolutions internes de la citoyenneté dans les divers pays notamment occidentaux (même si les rythmes de réalisation peuvent varier de l'un à l'autre). Ces évolutions internes paraissent ainsi conditionnées par un cadre normatif transnational, lui-même en évolution, qui investit les systèmes nationaux sur les plans organisationnel et idéologique, par le biais de l'expansion des structures économiques et politiques transnationales et par une focalisation croissante sur la personne et les droits individuels.

Nous nous inscrivons de ce fait dans la perspective développée par Soysal (1994), avec ses réflexions sur la métamorphose de la problématique des *guestworkers* en Europe, à partir des années 1975-1980. Sans méconnaître la diversité des paradigmes collectifs d'appartenance spécifiques à chaque pays, Soysal insiste sur la complémentarité de la perspective transnationale :

Les approches en terme de fonctionnalité économique ne tiennent pas compte des changements dans les paramètres de l'appartenance ; elles méconnaissent également que les auto-définitions et les intérêts des États-nations sont conditionnés par les règles institutionnelles du système global. Les pays d'immigration articulent leurs intérêts et mettent en œuvre des politiques et des *stratégies en fonction de ce qui est "acceptable" et "disponible" dans leur environnement institutionnel plus large* (Soysal, 1994 : 33, traduction personnelle)²¹.

Marshall insiste dans son essai sur la notion de citoyen et l'expansion des droits (civiques, politiques et sociaux) qui y sont associés, mais il conçoit ce processus

20 Marshall (1964) analyse la citoyenneté sous trois aspects différents, qui correspondent d'ailleurs à trois phases historiques du rapport de l'individu à l'État en Grande-Bretagne et, plus généralement, en Europe. Le premier aspect est celui des *droits civils*, avec l'affirmation des libertés individuelles, de l'égalité des hommes devant la loi et de la liberté d'établissement. Ils représentent un acquis de l'État libéral. Les droits civils ont servi de fondement pour l'affirmation des *droits politiques*, progressivement garantis à l'ensemble des citoyens d'âge adulte, au plus tard dans la première moitié de ce siècle. La troisième, la plus récente dimension de la citoyenneté, est représentée par les *acquis sociaux du Welfare State*, que la classe ouvrière organisée a réussi à faire reconnaître comme droits. Pour Marshall donc, ces trois types de droits sont aujourd'hui les attributs de la citoyenneté.

21 Voir Jacobson, 1996 pour des positions semblables.

comme entièrement interne au cadre national. Dans le cadre de l'Etat nation, s'est développée une conception universaliste de la citoyenneté, limitée toutefois aux seules personnes considérées membres de la nation. Dans l'après-guerre, par contre, s'est de plus en plus affirmé un discours qui remettait en question la légitimité de cette limitation (Soysal, 1994 : 137). Certains auteurs remettent ainsi en question le caractère autochtone des droits de citoyenneté. Therborn, par exemple, met en évidence comment, dans des nombreux pays européens, l'extension des droits politiques à des couches de plus en plus larges de population a été imposée de l'extérieur, le plus souvent suite à une crise grave ou une guerre, dans le but de récupérer le consensus perdu. Zincone (1992 : 60) défend une conception semblable .

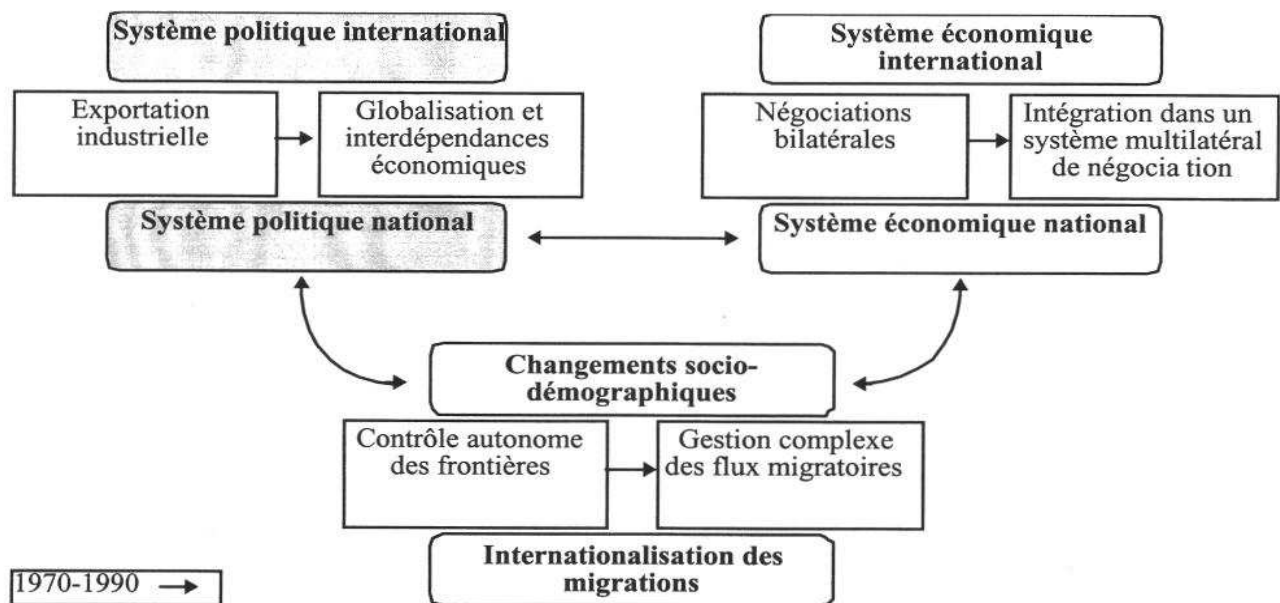
En ce qui concerne les migrants, le processus d'extension des droits paraît aussi tributaire des dynamiques externes au cadre national. Hammar (1990) éprouve le besoin de proposer la notion de *denizen* pour désigner les étrangers résidents de longue durée, qui ont acquis des droits substantiels ; ce faisant, il prend acte du décalage croissant entre la dynamique des droits et la stabilité des modèles d'appartenance nationale. Dans la même veine, Wihtol de Wenden observe dans la France des années quatre-vingts, l'émergence du concept de « nouvelle citoyenneté » qui propose, comme fondements du lien social et politique, la résidence et la participation plutôt que l'appartenance nationale (Wihtol de Wenden, 1994).

Reste à savoir par quel biais ce discours transnational parvient à contraindre l'évolution des politiques intérieures des États vis-à-vis des migrants. Guiraudon (1997)²², par exemple, sans parvenir à la conclusion que « *norms do not matter* », relativise la thèse d'une forte influence du discours des droits de l'homme dans la définition du comportement des États à l'égard des immigrants. Elle met notamment en évidence que ce ne sont pas les caractéristiques de la norme internationale qui ont le plus de poids, mais celles des organisations qui la produisent et qui sont susceptibles de la faire appliquer. Dans son étude, l'influence de la Cour européenne des droits de l'homme paraît faible, alors que celle de la Cour européenne de justice serait plus assurée.

Cette observation paraît pertinente pour le cas suisse : en effet, pour l'essentiel, l'internationalisation de la politique migratoire, ne se produit pas sous l'impulsion des principes élaborés par le Conseil de l'Europe, mais plutôt dans la confrontation avec l'Union européenne, que ce soit dans le domaine de la politique d'admission – des travailleurs aussi bien que des demandeurs d'asile – ou encore des

22 Au terme d'une étude comparative entre la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, l'auteure parvient aux conclusions suivantes : 1. globalement, les normes internationales ont une efficacité interne inférieure à celle que leur attribuent de nombreux auteurs ; 2. ces normes sont efficaces si des normes comparables ou compatibles existent déjà dans l'ordre juridique national (argument plutôt évident - les mythes et les idéologies pouvant s'accommoder d'idées parfois conflictuelles) ; 3. ce qui compte, ce ne sont pas les caractéristiques de la norme internationale, mais plutôt celles des organisations qui les produisent ainsi que le processus de diffusion.

Figure 2 : Modifications de la macro-constellation en matière de migration, 1970 - 1990



politiques envers les résidents – notamment en ce qui concerne l'accès aux droits sociaux. La dramatisation de cette relation tient au fait que, dans la négociation entre la Suisse et l'Union européenne, se trouvent réunis de nombreuses variables internationales, susceptibles d'exercer une influence sur la définition de la politique migratoire d'un pays, à savoir :

- *l'exaspération du paradoxe du libéralisme* : conflit ouvert entre libéralisme économique – recherché – et libéralisme politique – subi puisque les deux dossiers (accès au marché européen et standards de droits) sont désormais indissociables dans l'architecture de la négociation ; ainsi la nécessité de l'ouverture économique se présente comme inéluctablement accompagnée par l'ouverture culturelle aux valeurs universalistes réactualisées ;

- *la pression – renforcée – des pays d'origine des migrants*, dont les intérêts sont bien relayés dans l'Union ;

- *la pratique de plus en plus légitime de l'évaluation des effets des politiques, et de la comparaison entre pays*, aucun d'entre eux ne pouvant désormais s'abriter entièrement derrière la singularité de son propre parcours historique. Cette négociation intervient en effet au moment où, rattrapée par l'histoire, la Suisse découvre des zones d'ombre dans son passé, ce qui remet en doute le fondement du mythe du Sonderfall, un pays unique et heureux. Son « insularité » change de signification : de planche de salut, elle apparaît désormais comme un obstacle au développement économique et social.

Il est donc possible d'imaginer que le discours interne à la Suisse soit le résultat d'une fréquentation accrue des enceintes transnationales de la part des décideurs suisses, des influences réciproques dérivant de cette participation et débouchant sur la construction d'une sorte de « communauté politique » discursive qui contribue à homogénéiser les orientations de tous les participants.

CONCLUSION

Une modélisation explicative des transformations en matière de politique migratoire suisse doit donc prévoir un axe temporel et un enchevêtrement des niveaux de formulation des politiques, s'influençant de manière différenciée. Du point de vue de la constellation des macro-variables (figure 2), nous imaginons – pour la phase actuelle – une prépondérance des variables de politiques supranationales sur la régulation en Suisse, transmises par les pressions externes, mais aussi par l'importation du discours transnational, sur les droits de l'homme en général et sur les droits des populations immigrées en particulier. Ces variables se manifestent notamment dans le système politique suisse. C'est le politique qui devient le moteur du changement, demandant à la société et à l'économie un effort d'adaptation.

En ce qui concerne l'axe temporel, cette analyse ne prétend pas que l'internationalisation soit désormais, et une fois pour toutes, le point de référence de la politique suisse. Au contraire, notre perspective théorique identifie des phases successives où une période d'internationalisation alterne avec une phase de nouvelle différenciation nationale. Elle prévoit qu'une phase de divergence politique entre les nations soit suivie par le développement d'une base commune de régulation, permettant un retour à un niveau supérieur de convergence, à des solutions différenciées d'un pays à l'autre (avec la politique locale qui a d'ailleurs joué un rôle important dans la phase de passage répondant d'une certaine manière à une absence de régulation nationale).

Notre propos ne vise pas à attribuer un rôle prépondérant définitif à la dynamique internationale dans la ré-élaboration de la politique migratoire suisse ; il entend plutôt rendre compte de la nouvelle pertinence du cadre international à la fois comme référent dans sa ré-élaboration et comme levier dans le rapport de force qui s'établit entre l'État suisse et ses partenaires européens.

Références bibliographiques

- ACKERMANN (A.), « Die Grundlagen der europäischen Asylharmonisierung », *Asylraum Europa*, BENEFRI - *Tagung zur Europarecht*, 17.1.1997.
- ARBENZ (P.), *Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik*, Bern, 1995.
- CASTELLS (M.), *The Information Age : Economy, Society, and Culture, volume I, The Rise of the Network Society*, London, Blackwell, 1996.
- CATTACIN (S.), « Die Transformation des Schweizer Sozialstaates : Ueberlegungen zu seiner Entwicklungslogik », *Revue suisse de science politique*, n° 2, 1996, pp. 89-102.
- CATTACIN (S.), « Il federalismo integrativo », in CESARI (V.), CATTACIN (S.), ALLEMANN-GHIONDA (C.) eds., *I come identità, interculturalità, integrazione.*, pp. 67-82. Zurigo : FCLI, Federazione delle Colonie Libere Italiane, 1996a.
- CONSEIL FEDERAL, *Rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés*, Berne, 1991.
- CORNELIUS (W.A.), MARTIN (P.L.), HOLLIFIELD (J.F.) eds., *Controlling Immigration : a Global Perspective*. Stanford, Stanford University Press, 1994.

- COSTA-LASCOUX (J.), « La lutte contre le racisme en Europe. Les instruments internationaux », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol 11, n° 3, pp. 205-219, 1995.
- COSTA-LASCOUX (J.), WEIL (P.) eds., *Logiques d'État et Immigrations*, Paris, Kimé, 1992.
- DAUJAC (J.) « La coopération européenne en matière d'asile et d'immigration », *Hommes et migrations*, n° 1211, 1998, pp. 210-216.
- DECORNOY (J.), « Réfugiés de la guerre et migrants de la paix. Une humanité sans domicile fixe », *Le Monde diplomatique*, février 1996, pp. 22-23.
- DHIMA (G.), *Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung : eine empirische Untersuchung über die schweizerische Migrationspolitik und Vorschläge für ihre künftige Gestaltung*, Zürich, Rüegger, 1991.
- EBEL (M.), FIALA (P.), *Sous le consensus, la xénophobie. Paroles, arguments, contextes (1961-1981)*, Lausanne, Institut de Science Politique, 1983.
- FERRIS (E.), *Beyond Borders. Refugees, Migrants and Human Rights in the Post-Cold-War Era*, Geneva, WCC Publications, 1993.
- FIBBI (R.), « Politique migratoire suisse : continuités et changements », *Revue suisse de sociologie*, n° 19, pp. 23-45.
- FLORA (P.), « On the History and Current Problems of the Welfare State », in EISENSTADT (S.N.) AHIMER (O.) eds., *The Welfare State and its Aftermath*, London / Sydney : Croom Helm, 1995, pp. 11-30.
- FROIDEVEAUX (D.), « Construction de la nation et pluralisme suisses : idéologie et pratiques », *Revue Suisse de science politique*, n° 3, 1996, pp. 29-58.
- GENTILE (P.), « Intégration des acteurs non-étatiques dans les politiques sociales : quel jeu, quelles limites pour les villes suisses », *Revue suisse de science politique*, n° 3, 1997, pp. 71-102
- GROSSEN (D.), « Die Ausländerpolitik der Schweiz im Wandel », in Auftaktveranstaltung des NFP, 39, 1997, pp. 1-16.
- GUGGENHEIM-GRÜNBERG (F.), *Les Juifs en Suisse* [trad. française par Madeleine Lévy], Zürich, Jüdische Buch-Gemeinde, 1963. [original allemand : *Juden in der Schweiz*. Zürich, Jüdische Buch-Gemeinde, 1961].
- GUIRAUDON (V.), « Sovereign after All ? International Norms, Nation-States and Aliens », in *International Migrations : Geography, Politics and Culture in Europe and Beyond*, Florence, European University Institute, 1997, pp. 1-41.
- HADORN (U.), *Die Bedeutung der europäischen Entwicklungen für die Schweiz*, Bern, 17.1.1997.
- HAMMAR (T.), *Democracy and the Nation-State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury, 1990.
- HAUG (W.), *La Suisse : Terre d'immigration, société multiculturelle. Éléments pour une politique de migration*, Berne, Office fédéral de statistique, 1995.
- HECKMANN (F.), TOMEI (V.), *Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengens-Vertrages*, Europäisches Forum für Migrationsstudien, Bamberg, 1996.
- HOLLIFIELD (J.), « Entre droit et marché », in BADIE (B.), WIHTOL DE WENDEN (C.) eds., *Le défi migratoire : questions de relations internationales*, Paris, Presses de la FNSP, 1993.
- HOLLIFIELD (J.F.), *L'immigration et l'État-Nation à la recherche du modèle national*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- IMHOF (K.), « Die "Willensnation" und die Cohabitation : Schweiz und "Schengenland" », in HECKMANN (F.), TOMEI (V.) eds., *Freizügigkeit in Europa : Migrations und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages*, Bamberg, Europäisches Forum für Migrationsstudien, 1996.

- IMHOF (K.), « Zur Semantik des Fremden », in HALTER (H.), KNEUBÜHLER (H.-U.), MÜNK (H.) eds., *Schweiz und Europa, Mehr als ein Wirtschaftsraum : soziale, ökologische und religiöse Aspekte*, Zürich, Sozialinstitut KAB, 1992.
- JACOBSON (D.), *Rights across Borders : Immigration and the decline of citizenship*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1996.
- KATZENSTEIN (P.J.), *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1985.
- KREIS (G.) KURY (P.), *Die schweizerische Einbürgerungspolitik im Wandel der Zeiten*, Bern : Nationale Schweizerische UNESCO Kommission, 1996.
- KRIESI (H.), *Le système politique suisse*, Paris, Economica, 1995.
- LAVENEX (S.), « Ironic Integration. The Europeanization of Asylum Policies in France and Germany », in JOPPKE (C.), LEBOUTTE (R.) eds., *International Migrations : Geography, Politics and Culture in Europe and Beyond*, Florence, European University Institute, 1998.
- LINDER (W.), *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern, Haupt Verlag, 1999.
- MAHNIG (H.), *La politique suisse à l'égard des étrangers*, Paris, Institut d'études politiques, 1991.
- MAHNIG (H.), « Between Economic Demand and Popular Xenophobia : the Swiss system of immigration regulation », Conference on *Regulation of Immigration*, Nijmegen, 15.12.1995.
- MARSHALL (T.H.), *Class, Citizenship and Social Development*, New York, Doubleday, 1964.
- NEIDHART (L.), *Plebiszit und pluralitäre Demokratie : eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendum*, Bern, Francke, 1970.
- NIEDERBERGER (J.M.), « Die politische-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz. Strukturen, Prozesse Wirkungen », in HOFFMANN-NOWOTNY (H.J.), HONDRICH (K.O.) eds., *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz : Segregation und Integration. Eine vergleichende Untersuchung*, Frankfurt / Main, New York, Campus Verlag, 1981.
- OFFICE FÉDÉRAL DES RÉFUGIÉS, *Statistique en matière d'asile 1997*, ODR, janvier 1998.
- OSSIPOW (W.), « Le système politique suisse ou l'art de la compensation », in PAPADOPOULOS (Y.) ed., *Élites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales :1970-1987*, Lausanne : Éd. Réalités sociales, 1994, pp. 9-55.
- PARINI (L.), *La théorie des systèmes auto-organisés et l'étude des phénomènes socio-politiques. Étude de cas : la politique d'asile en Suisse*, Genève, Université de Genève, Département de science politique, 1996, pp. 1-307.
- SALT (J.), « A Comparative Overview of International Trends and Types 1950-1980 », *International Migration Revue*, 23, 1989, pp. 431-456.
- SIKKINK (K.), « The power of principled ideas : Human Rights Policies in the United States and Western Europe », in GOLDSTEIN (J.), KEOHANE (R.O.) eds., *Ideas and foreign policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.
- SIMON (G.), *Géodynamique des migrations internationales dans le monde*, Paris, PUF, 1995.
- SOYSAL (Y.N.), *Limits of Citizenship : Migrants and Postnational Membership in Europe*, London and Chicago, University of Chicago Press, 1994.
- STRAUBHAAR (T.), DHIMA (G.), *Von der Migrationsinnenpolitik zur Migrationsaus-senpolitik*, WWZ Forschungsbericht, 1 / 91, 1991.
- THERBORN (G.), « The Rule of Capital and the Rise of Democracy », *New Left Review*, XXI, 1977.
- THRÄNHARDT (D.) ed., *A New Immigration Continent : Policies and Politics in Comparative Perspective*, Münster, LIT, 1996.
- UN, *Our global neighbourhood*, UN report on Global Governance, Oxford, Oxford University Press, 1995.

- WEIL (P.), *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration 1938-1991*, Paris, Calman-Lévy, 1991.
- WEIL (P.), « Convergences et divergences des politiques de flux », in COSTA-LASCOUX (J.), WEIL (P.) ed., *Logiques d'États et Immigrations*, Paris, Kimé, 1992, pp. 61-71.
- WEINER (M.), *The Global Migration Crisis*, New York, Harper Collins, 1995.
- WIHTOL DE WENDEN (C.), « Migrations et droits de l'homme », in BADIE (B.) et WIHTOL DE WENDEN (C.) eds., *Le défi migratoire*, Paris, Presses de la FNSP, 1994.
- WIMMER (A.), « Binnenintegration und Aussenschliessung », in BOMMES (M.) et HALFMANN (J.) eds., *Migration in nationalen Wohlfahrtstaaten*, Osnabrück, IMIS, 1997.
- ZINCONE (G.), *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino, 1992.

Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse ?

Rosita FIBBI et Sandro CATTACIN

Nous proposons une analyse multidimensionnelle de la politique migratoire suisse avec un aperçu des modifications de variables nationales et internationales et en particulier un approfondissement du jeu des influences entre facteurs internes et externes. Les variables que nous considérons comme les principales pour cette analyse sont, au niveau national, les changements socio-démographiques ainsi que les modifications de l'arène politique et des intérêts économiques. Au niveau international, ce sont notamment des transformations du système politique supranational, ainsi que l'accélération des interdépendances économiques (avec des effets de mondialisation non seulement dans le domaine économique et financier, mais aussi dans celui des flux migratoires) qui nous semblent expliquer, dans un contexte historique profondément transformé, les réponses formulées dans les années quatre-vingt-dix en matière migratoire en Suisse.

Toward an Internationalisation of Swiss Migration Policy ?

Rosita FIBBI et Sandro CATTACIN

We are putting forward a multi-dimensional analysis of the Swiss migration policy with a brief outline of the modifications of national and international variables and, in particular, a more thorough examination of the interaction between external and internal factors. The main variables that we are taking into account for this analysis are, on a national level, socio-demographic changes as well as modifications in the political arena and economic interests. At an international level, the transformations in the supra-national political system, as well as an acceleration of economic interdependence (with the effects of globalisation not only in the economic and financial domain, but also in migratory flows) seem to explain, within a profoundly transformed historic context, the response of Switzerland in terms of migration policy during the 1990's.

¿ Hacia una internacionalización de la política migratoria suiza ?

Rosita FIBBI et Sandro CATTACIN

Este trabajo propone un análisis multidimensional de la política migratoria suiza a partir de una muestra de las modificaciones de las variables nacionales e internacionales, por un lado, y de la profundización del juego de influencias entre factores internos y externos, por otro lado. Las variables que consideramos como principales en este análisis son, a nivel nacional, los cambios socio-demográficos así como las modificaciones de la arena política y de los intereses económicos. A nivel internacional, las transformaciones del sistema político supranacional y la aceleración de las interdependencias económicas (con efectos de mundialización no solamente en los terrenos económico y financiero mas también en el de los flujos migratorios) aclaran, a nuestro parecer, en el seno de un contexto histórico profundamente transformado, las respuesta formuladas en Suiza durante los años noventa en materia migratoria.