Zeitschrift: Revue suisse : la revue des Suisses de l'étranger
Herausgeber: Organisation des Suisses de l'étranger
Band: 44 (2017)
Heft: 2

Artikel: La politique d'immigration - une histoire sans fin
Autor: Müller, Jürg
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-912337

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La politique d'immigration – une histoire sans fin

En décembre dernier, le Parlement a voté une mise en œuvre souple de l'initiative contre l'immigration de masse. Mais le problème est loin d'être réglé.

JÜRG MÜLLER

Jamais le Parlement suisse n'avait vu tel spectacle: le groupe de l'UDC brandissant des affiches de protestation où l'on pouvait lire les slogans «L'immigration de masse continue!» ou «Violation de la Constitution!» Tout cela s'est passé le 16 décembre dernier lors du vote final de la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse, vote dont l'UDC est sortie perdante. L'initiative populaire de l'UDC avait été acceptée le 9 février 2014 avec 50,3 % de voix favorables. Mais c'est un véritable drame politique qui s'est déroulé entre ces deux dates – drame qui, loin de prendre fin à l'issue de la procédure parlementaire, a débouché sur un débat encore bien plus enflammé sur la politique européenne de la Suisse.

Ce débat continuera d'occuper la Suisse dans un proche avenir. Car depuis le «oui» à l'initiative, l'article 121ª de la Constitution stipule que la Suisse doit réguler l'immigration avec des plafonds et des contingents. Le nouveau système d'admission aurait dû être introduit en l'espace de trois ans, soit d'ici au 9 février de cette année, en respectant les intérêts macroéconomiques et en donnant la priorité aux citoyens suisses. Les traités internationaux contraires à la nouvelle réglementation devaient «être renégociés et adaptés dans un délai de trois ans à compter de l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons».

Le non de Bruxelles

Retour en arrière: en juin 2014, peu après l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse (ICIM), le Conseil fédéral présente un concept de mise en place stricte avec des plafonds et des contingents et le met en procédure de consultation. En juillet de la même année, le gouvernement dépose une demande de révision de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) auprès de l'UE. La réponse de Bruxelles ne se fait pas attendre. Catherine Ashton, haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères, informe la Suisse sur-le-champ que la demande de révision est rejetée. En février 2015, la présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga et le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker conviennent de «consultations», mais pour l'UE, il n'est pas question de véritables négociations. En dépit du refus de l'UE, le Conseil fédéral vote en février 2015 le mandat de négociation avec Bruxelles et envoie un projet de loi de mise en œuvre de l'ICIM en procédure de consultation. La fixation de plafonds et contingents pour les citoyens de l'UE n'est plus envisagée si la révision de l'ALCP n'est pas possible.

En octobre 2015, un élément nouveau vient relancer ce pénible va-et-vient. Un comité indépendant dépose une initiative populaire baptisée «Sortons de l'impasse» (RASA). Son contenu est simple, mais radical: l'article 121ª doit être supprimé de la Constitution.

En mars 2016, le Conseil fédéral annonce la mise en œuvre de l'article de la Constitution sur l'ICIM. Le gouvernement accorde la priorité à une clause de sauvegarde à laquelle il peut recourir au besoin, même sans l'accord de l'UE: si l'immigration excédait un certain seuil, le Conseil fédéral devrait fixer des plafonds annuels.

«Préférence nationale light»

Dans sa session automnale 2016, le Parlement prend les choses en main. Une nouvelle notion fait son apparition: «Préférence nationale light». Après une longue lutte, les Chambres fédérales votent finalement en décembre une loi de mise en œuvre qui prévoit une sorte de préférence chômeurs: dans les régions et les professions où le nombre de chômeurs est supérieur à la moyenne, les entreprises doivent déclarer les postes vacants au service régional de placement et recevoir des candidats appropriés à des entretiens. Objectif de l'exercice: les postes étant pourvus par des personnes inscrites comme chômeuses en Suisse, on espère un recul du nombre d'immigrants.

Après maintes tergiversations, lors dudit vote final du 16 décembre 2016, on entend des propos très durs au Parlement. Le chef du groupe de l'UDC Adrian Amstutz déclare: «En violant la Constitution comme on le fait aujourd'hui, on bafoue la démocratie.» C'est une journée noire pour le pays. «Cette manœuvre proche de la trahison de la majorité parlementaire, lancée par le PS, mais conduite par le parti

libéral et dont le groupe PDC, en s'abstenant hypocritement, a soutenu la victoire, constitue le summum du mépris de la démocratie.»

En effet, ce sont les libéraux, notamment le membre du Conseil national Kurt Fluri et l'ancien président du Parti libéral et actuel membre du Conseil des États Philipp Müller qui ont pris les devants et façonné l'actuelle législation sur la mise en œuvre de l'ICIM. Le PS n'a pas eu beaucoup à faire puisque ses intérêts majeurs coïncidaient avec ceux du Parti libéral: le maintien de la voie bilatérale, qui n'est possible que si l'on ne touche pas à l'ALCP avec l'UE. Outre Adrian Amstutz, Ignazio Cassis, chef du groupe du Parti libéral, emploie lui aussi des mots durs lors de la confrontation au Parlement: il accuse l'UDC de «trahison du peuple», car le parti aurait fait croire au peuple avant le vote de l'ICIM qu'il suffirait de renégocier l'ALCP avec l'UE pour régler le problème.

Un moment pénible pour la démocratie

La loi d'exécution n'est pas une mise en œuvre à la lettre de l'ICIM, ni une heure de gloire pour la démocratie directe. Pourtant, la solution actuelle n'est pas antidémocratique, contrairement à ce qu'affirme l'UDC. Le peuple a dit cinq fois «oui» aux traités bilatéraux et une fois à la gestion indépendante de l'immigration. «Nous avons essayé de concilier les différentes votations populaires et de tirer le maximum possible dans le cadre des traités bilatéraux», déclare le président du PS, Christian Levrat dans une interview au journal «Bund». Les responsables de l'UE ont ainsi déclaré peu avant Noël 2016 qu'il serait désormais possible de maintenir les traités avec la Suisse.

Une difficulté toutefois: l'initiative contient des imprécisions. Ainsi, le nouvel article de la Constitution exige certes des négociations avec l'UE, mais il n'est écrit nulle part ce qui advient si celles-ci échouent ou n'ont pas lieu du tout. On le sait, pour négocier, il faut que les deux parties soient prêtes. Dès le départ, le chef du groupe de l'UDC Adrian Amstutz a trouvé que tenir compte de la position de l'UE dans la mise en œuvre était une erreur. Dans une note d'information spéciale de l'UDC distribuée à tous les ménages suisses en mars 2015, il écrit qu'en procédant ainsi, le Conseil fédéral accordait «pratiquement un droit de veto» à

Un signal clair: le 16 décembre 2016, le groupe UDC reproche au Parlement de violer la Constitution.
Photo Keystone

l'UE. Il soumet ainsi la mise en œuvre du mandat populaire à la décision de Bruxelles d'accepter ou non l'indispensable ajustement de l'ALCP. L'UDC réclame «une mise en œuvre systématique du mandat populaire, même si celle-ci doit impliquer la résiliation de l'ALCP».

Avant le vote, les propos de l'UDC étaient encore bien différents: en votant «oui» à l'initiative, «nous chargeons le Conseil fédéral de renégocier la libre circulation des personnes avec l'UE» et «l'ALCP ne doit donc pas être résilié». De plus: «L'initiative ne vise ni un arrêt général de l'immigration, ni la résiliation du traité bilatéral avec l'UE.» C'est ce que l'on pouvait lire sur le site officiel de l'initiative. Néanmoins, jamais aucune proposition de compromis n'a été émise de la part de l'UDC durant la phase de mise en œuvre. Or, rien ne se fait sans compromis, comme le diagnostique le groupe de réflexion sur la politique étrangère «foraus»: «La mise en œuvre systématique de l'ICIM n'est pas réalisable, seuls différents compromis sont possibles. Il faut une décision politique pour fixer l'objectif à privilégier: la prospérité économique ou une migration gérée de manière indépendante.»

Christoph Blocher a lui brouillé les cartes en représentant des positions sur lesquelles le parti est revenu peu après, comme l'a documenté le journal «Sonntagszeitung» en décembre 2016. Selon le procès-verbal d'une réunion de représentants de l'économie et de partis bourgeois, le stratège en chef de l'UDC était prêt à renoncer à fixer des quotas et expliquait même qu'on pouvait s'accorder sur la préférence nationale.

Un référendum de partisans

L'UDC s'est montrée incohérente même après la bataille: elle a renoncé à un référendum, alors que le parti qualifiait la loi d'exécution de «violation de la Constitution» et de «trahison nationale». Le chef du parti, Albert Rösti, argumente qu'un référendum «n'aurait fait que cimenter la situation actuelle». Malgré tout, rien n'est encore réglé. Car une série de décisions de politique européenne fondamentales pointe à l'horizon. Nenad Stojanovic, ironiquement membre du PS et non pas de l'UDC, a recours au référendum contre la loi sur la mise en œuvre de l'ICIM. Il soutient la très contestée loi d'application, mais souhaite lui conférer une plus grande légitimité par voie de référendum. Pour la première fois dans l'histoire de la Suisse, ce ne sont pas les adversaires, mais les partisans d'une loi qui ont recours au référendum. D'autres personnes et groupuscules qui soit soutiennent la loi avec véhémence, soit la rejettent avec véhémence le suivent. Si les signatures nécessaires sont réunies et que la loi est acceptée, cela montrerait clairement que le peuple souhaite conserver la libre circulation des personnes. C'est exactement ce que redoute l'UDC, qui préfère ne pas participer au référendum. En cas de victoire du «non» en revanche, il

L'initiative contre l'immigration de masse a donné lieu à une discussion difficile avec l'UE. (Sur la photo: la présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga et le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker lors de négociations en 2015).
Photo Keystone

Du plafonnement au modèle des trois cercles

La Suisse attire la main-d'œuvre étrangère depuis longtemps. De grandes vagues d'immigration eurent lieu déjà avant la Première Guerre mondiale. Mais c'est après la Seconde Guerre mondiale que l'immigration prit véritablement son essor: les politiques réagirent en utilisant différents instruments pour canaliser l'immigration croissante. Le premier fut le *principe de rotation*: les autorisations de séjour n'étaient accordées que pour une courte période. Ensuite, les travailleurs immigrés devaient rentrer chez eux. De nombreux employeurs critiquèrent ce système, car ils devaient toujours faire venir de nouveaux travailleurs et les former. À partir de 1963, le Conseil fédéral essaya le *plafonnement simple*. Les entreprises ne pouvaient embaucher de travailleurs étrangers que si elles n'augmentaient pas massivement leurs effectifs. Cette mesure ne fut pas très efficace, l'immigration continua d'augmenter. Parallèlement, les mouvements racistes connurent une forte progression.

Le gouvernement introduisit alors le *plafonnement double*: chaque entreprise devait augmenter le personnel étranger de 5 %, tout en maintenant stables les effectifs de l'entreprise. Ces mesures furent efficaces, mais l'immigration recommença à augmenter avec le regroupement familial. En 1970, des *quotas* furent introduits. Ils permirent certes de freiner l'immigration, mais en même temps, un nombre bien plus élevé de saisonniers entrèrent dans le pays. 1991 vit arriver le *modèle des trois cercles*, qui ne fut jamais vraiment réalisé: libre circulation des personnes avec les États de l'UE (premier cercle), recrutement de main-d'œuvre hautement qualifiée en provenance d'autres États occidentaux comme les États-Unis et le Canada (deuxième cercle) et si possible aucune immigration en provenance du reste du monde (troisième cercle). En 2002, la libre *circulation des personnes avec l'UE* fut progressivement mise en place.

Malgré tous les efforts politiques pour gérer l'immigration, on constate jusqu'à aujourd'hui une constante inquiétante: les mouvements migratoires n'ont pas respecté les lois sur l'immigration, ils ont en fait reflété la situation économique en Suisse – et dans les pays d'origine. (JM)

n'y aurait pas de loi d'application. Les traités bilatéraux seraient directement menacés, car le Parlement serait contraint d'adopter une loi plus stricte qui ne serait guère compatible avec l'ALCP.

De toute façon, le traité est dans la ligne de mire de l'UDC. Le parti a décidé en janvier de préparer une initiative populaire contre le traité jusqu'au milieu de l'année. Il ne s'agit pas seulement d'une résiliation, mais d'une interdiction de principe de la libre circulation des personnes conforme à la Constitution. Au départ, l'«action pour une Suisse indépendante et neutre» (ASIN) avait une longueur d'avance: dès décembre dernier, elle expliquait vouloir lancer bientôt une initiative de résiliation. Le directeur de l'ASIN, Werner Gartenmann, déclarait à la «Revue Suisse» que l'on coordonnerait désormais les démarches avec l'UDC: «Nous voulions mettre la pression en décembre, pour avancer.» Si cette initiative a lieu, le peuple peut prendre une décision de principe claire en matière de politique européenne: soit une gestion indépendante de l'immigration et une éventuelle rupture avec l'UE, soit un maintien des relations bilatérales avec Bruxelles dans leur étendue actuelle.

Décision avec l'initiative RASA?

Une décision de principe serait également possible avec l'initiative RASA, qui supprimerait l'article sur l'immigration de masse de la Constitution. Cependant, les chances accordées à cette initiative sont faibles. Le rejet augmenterait également la pression sur une mise en œuvre à la lettre de l'ICIM. C'est pourquoi le Conseil fédéral a envoyé en consultation deux variantes de contre-proposition directe. L'une prévoit de mettre en œuvre l'ICIM en harmonie avec les «traités internationaux», l'autre de conserver le texte de l'initiative de l'UDC dans son intégralité, mais de supprimer le délai d'application de trois ans dans les dispositions transitoires. Ainsi, la gestion de l'immigration deviendrait la mission permanente du Conseil fédéral: il devrait frapper à nouveau occasionnellement à la porte de Bruxelles pour chercher une solution. Mais il pourrait attendre le moment opportun.

Peut-être des possibilités de renégocier la libre circulation des personnes se présenteront-elles sans qu'il soit nécessaire de remettre en question les relations avec l'UE. La libre circulation des personnes est contestée dans plusieurs pays de l'UE. Elle est l'une des raisons du Brexit, la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

Jusqu'à ce que la question de l'immigration soit définitivement réglée, la Suisse peut s'attendre à d'autres tempêtes en matière de politique européenne. Et, d'ici là, l'immigration de masse continuera «sans retenue», comme le prédit le site de l'UDC. Cependant: l'immigration recule depuis trois ans. En 2016, on a enregistré le plus faible taux d'immigration depuis l'introduction de la libre circulation des personnes en 2007. Et le solde migratoire, c'est-à-dire la différence entre immigrants et émigrants dans la population étrangère permanente, diminue depuis 2013. À l'époque, l'immigration nette s'élevait à plus de 81 000 personnes. En 2014, elle s'élevait à 79 000 et en 2015 à 71 500 personnes. Selon les plus récentes statistiques du secrétariat d'État aux migrations, le solde migratoire en 2016 est inférieur de 15 % à celui de 2015 et ne compte plus que 60 262 personnes.

JÜRG MÜLLER EST RÉDACTEUR
À LA «REVUE SUISSE»