Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie = Swiss journal of sociology

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Soziologie

Band: 19 (1993)

Heft: 1

Artikel: Continuités et changements dans la politique migratoire suisse

Autor: Fibbi, Rosita

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-814815

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: 12.07.2025

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

CONTINUITÉS ET CHANGEMENTS DANS LA POLITIQUE MIGRATOIRE SUISSE*

Rosita Fibbi
Institut d'Anthropologie et Sociologie, Université de Lausanne

«Le moment est sans doute venu de réexaminer la mise en oeuvre des politiques qui régissent l'emploi des étrangers. Un tel réexamen sera sans doute d'autant plus justifié qu'un effort de libéralisation en ce qui concerne les permis de travail des étrangers contibuerait aussi à assurer aux citoyens suisses un meilleur accès aux marchés du travail de la Communauté européenne, particulièrement important pour les entreprises multinationales suisses» (OCDE, 1990a : 104). Au mois de mai 1991, donnant suite à l'exigence dont l'OCDE se faisait le porte-parole, les autorités suisses ont soumis au Parlement des propositions de refonte de leur politique migratoire. Cet article fait le point sur la réorganisation en cours, tâche de dégager les logiques sous-jacentes aux mesures adoptées et leurs effets possibles, en montrant les interférences existantes entre la politique à l'égard des étrangers et celle concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés.

Nous allons d'abord présenter les motivations tant politiques qu'économiques à l'origine des changements intervenus dans la politique envers les immigrés, tout en soulignant les éléments de continuité. Après un bref aperçu de la politique d'asile, nous développons des arguments démontrant l'importance effective des demandeurs d'asile sur le marché du travail, en avancant l'hypothèse de leur fonctionnalité dans cette phase de restructuration de la politique migratoire suisse. Les politiques migratoires subissent en ce moment des modifications radicales dans plusieurs pays : nous ferons allusion à quelques tournants majeurs des politiques allemande et américaine en la matière. Ils nous paraissent appuyer la thèse d'un retour en force de la logique de marché dans la reprise en main des phénomènes migratoires en cette fin de siècle.

---

* Une première version de cet article a fait l'objet d'une communication au Comité de recherche «Migrations – Minorités» lors du IXe Congrès de la Société Suisse de Sociologie en octobre 1991 à l'Université de Neuchâtel. Cette deuxième version a été rédigée en octobre 1992, avant le refus en votation populaire, d'adhérer à l'Espace économique européen.

1. La réforme de la politique migratoire suisse : le modèle des trois cercles

Le 15 mai 1991 le Conseil Fédéral a publié et successivement soumis aux Chambres son «Rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés». Ainsi que le montre le titre du document, les autorités tiennent à distinguer entre politique des étrangers et politique d'asile, dont la gestion est en effet confiée à des instances différentes, d'un côte l'OFIAMT (Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail) et de l'autre le Département de Justice et Police.

Rédigé sur la base d'un document de l'OFIAMT de janvier 1991, le Rapport énonce la réorganisation de la politique migratoire qui concerne exclusivement le premier volet. Les autorités distinguent différents *régimes de recrutement* de la main-d'oeuvre en les appliquant à des *zones géographiques* diverses : ainsi,

- dans le *cercle intérieur*, qui comprend les Etats de la CE et de l'AELE, il est prévu d'instaurer la libre circulation des personnes;
- dans le *cercle médian*, qui comprend les pays autres que ceux de la CE et de l'AELE mais dans lesquels la Suisse souhaite recruter de la main-d'oeuvre (pour le moment les Etats Unis et le Canada mais à l'avenir il sera possible d'y admettre d'autres Etats), il est envisagé d'instaurer un recrutement restreint;
- dans le *cercle extérieur*, qui comprend tous les autres Etats, il n'est pas prévu de recrutement sauf pour des cas exceptionnels de spécialistes pour un nombre limité d'années (Conseil Fédéral, 1991).

2. Changements : le premier cercle

Le changement majeur concerne le premier cercle : il représente une révision significative de la politique envers l'immigration européenne, imposée par la nécessité pour la Suisse de devenir à terme «euro-compatible» (Straubhaar, 1990). Il faut souligner cependant que des motivations économiques sont tout aussi déterminantes pour ce changement : la reconnaissance progressive d'un certain nombre de droits aux travailleurs étrangers a amené la stabilisation d'une population active étrangère dont le niveau de qualification ne correspond plus aux besoins actuels de l'économie suisse (Straubhaar & Dhima, 1990).

2.1 *Motivations politiques : une politique «eurocompatible»*

Le traité sur l'Espace économique européen (EEE) que la Suisse s'apprête à ratifier impose au pays l'abandon des différenciations traditionnelles dans l'accès au marché de l'emploi pour les ressortissants des 19 pays signataires du traité. Cela implique une modification fondamentale des dispositions actuelles qui, de plus, concernent une proportion élevée d'immigrés dans ce pays, constitués à 75% de citoyens européens. Ainsi a-t-on pu lire dans la presse que la Suisse allait abolir à terme le statut de saisonnier, objet de vives controverses depuis de nombreuses années : cela n'est vrai que partiellement, c'est-à-dire pour les ressortissants EEE. Cet impératif formel de politique externe, le traité, obéit à la logique substantielle du Marché unique européen, qui prévoit la libre circulation des personnes et notamment de la main-d'oeuvre. Le respect de ce principe comporte pour la Suisse l'abandon d'un puissant instrument de politique économique : on va ainsi restituer au marché la fonction d'allocation du facteur productif travail, que l'Etat s'était attribuée en se servant de la *Fremdarbeiterpolitik* pour gérer le marché du travail.

2.2 *Motivations économiques : contrôle accru sur les entrées*

Il ne s'agit pas toutefois d'un démantèlement complet, mais plutôt d'une réforme. En réalité le dispositif de contrôle des flux migratoires institué par l'Etat ne remplissait plus les fonctions pour lesquelles il avait été crée : Cosandey (1989 : 22) signale que 80% des entrées annuelles, objet de l'OLE (Ordonnance sur la limitation des étrangers), sont soustraites aux limitations numériques parce que concernant des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative ou des personnes expressement exemptées (saisonniers ayant droit à la transformation de leur statut, fonctionnaires internationaux, époux-épouses étranger(è)s de citoyen(ne)s suisses, réfugiés ou apatrides). En fonction de cela, on peut déduire que sur les 76'100 personnes entrées en Suisse en 1988 (OCDE, 1990b : 137) 34'700 sont de nouveaux travailleurs résidents (OCDE, 1990b : 131) et parmi ces derniers seulement 15'200 (20% du total) sont choisis conformément aux exigences du marché suisse du travail.

De plus, le fait que la plupart des entrées stables de travailleurs étrangers se fassent par le biais de la conversion de permis saisonniers en permis annuels implique que soient ainsi retenues des personnes à faible qualification alors que l'économie suisse nécessite du personnel hautement qualifié pour réussir son rapprochement de la Communauté européenne. Par ailleurs l'allocation administrative de la main-d'oeuvre ne semble plus être optimale : «Une attribution de la main-d'oeuvre dirigée et administrée par l'Etat s'avère moins performante lorsqu'il s'agit de prendre en compte les fluctuations rapides de la demande de

travail» (Hug, 1991 : 12). En effet, les économistes Straubhaar et Dhima (1990) démontrent que l'actuelle affectation sectorielle des nouveaux migrants – saisonniers pour la plupart – dans les branches les moins productives de l'économie a causé des pertes pour mauvaise allocation de 100 millions de francs suisses (5000 fr. par saisonnier).

Certains économistes proposent ainsi de trouver la marge de manoeuvre indispensable pour recruter des spécialistes étrangers qualifiés : «L'abolition du droit à la conversion de permis A en B affaiblirait et éliminerait la fonction de canalisation de la main-d'oeuvre des branches saisonnières; ainsi la composition en termes de qualification de la main-d'oeuvre étrangère correspondrait davantage à la demande des autres branches de l'économie suisse, qui sont confrontées à une insuffisance structurelle de main-d'oeuvre qualifiée» (Straubhaar, 1990 : 523).

En d'autres termes : les étrangers qui entrent actuellement sont peu qualifiés, puisqu'ils sont trop souvent des anciens saisonniers; l'abolition de ce statut permettrait d'accélérer la restructuration des branches qui aujourd'hui les emploient et de recruter les techniciens, les experts nécessaires à renforcer les branches les plus exposées à la concurrence de l'Espace économique européen.

3. Continuité : les deuxième et troisième cercles

Les deuxième et troisième cercles constituent par contre les éléments de continuité : „schon bisher kannte man bestimmte ‚traditionnelle Rekrutierungsgebiete', und damit faktisch die Unterscheidung zwischen den Kreisen 2 und 3" (Neue Zürcher Zeitung, 20.7.1991). Nouvelle est par contre la détermination officielle des pays considérés comme faisant partie du deuxième cercle.

3.1 Le cercle médian : les flexibilités

Le deuxième cercle représente la poursuite de la politique restrictive d'admission de travailleurs étrangers pratiquée jusqu'ici ainsi que le flou entourant à la fois les pays en provenance desquels la Suisse se réserve de recruter la main-d'oeuvre et les statuts juridiques qui seraient octroyés aux travailleurs originaires de ces pays. Le deuxième cercle obéit aux exigences de la flexibilité, tant géographique que statuaire.

Comme le note le rapport, le modèle des trois cercles est suffisamment global et souple pour donner aux autorités une marge de manoeuvre n'hypothéquant pas l'avenir. «On pourra disposer d'une certaine flexibilité

lorsqu'il faudra classer les différents pays dans un cercle ou un autre. Il n'est pas exclu à long terme d'étendre notamment la libre circulation des personnes dans le cercle intérieur à d'autres Etats, dont particulièrement ceux d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. En outre, seuls les pays que l'on peut qualifier d'exempts de persécution pourront appartenir au cercle médian» (Conseil Fédéral, 1991 : 14–15).

Symptomatique est l'indécision à propos du classement de la Yougoslavie dans le modèle des trois cercles et, partant, du traitement de la main-d'oeuvre de ce pays. La communauté yougoslave est aujourd'hui la deuxième parmi les résidents, plus nombreuse que la communauté espagnole (117'000 personnes en 1989, OCDE, 1990b); elle est aussi, avec la portugaise, celle qui fournit le plus de saisonniers. Ce pays est donc devenu un pays traditionnel de recrutement pour la Suisse. Cependant les troubles politiques qu'il connaît actuellement ne font plus de lui un *«safe country»*, vers lequel il soit possible de retourner sans difficulté. Les autorités suisses ont autorisé les saisonniers yougoslaves à rester en Suisse pendant les trois mois de l'entre-saison en 1992. Ceci remet en question à terme la viabilité du principe de la rotation pour les saisonniers, qui reste la raison d'être du statut prévu pour les ressortissants des pays du cercle médian.

La flexibilité future est tout à fait semblable à celle pratiquée par le passé. Le cas des Turcs est exemplaire : de 1979 à 1983 (Werenfels, 1991 : 30) la Suisse a recruté des saisonniers turcs jusqu'au coup d'Etat de 1980; à partir de cette date la Turquie a dû être reclassifiée comme «pays éloigné». D'autre part, dans la statistique des requérants d'asile, les Turcs sont classés comme des Européens de 1981 à 1983, comme des Asiatiques entre 1984 et 1987 et de nouveau comme Européens dès 1988 (OFP, DAR, 1981–1990).

La malléabilité géographique s'accompagne d'une large flexibilité sur le plan statutaire. C'est une pratique établie que les conditions d'accès aux divers statuts (A, B et C) et de passage entre un statut et l'autre fassent l'objet de négociations bilatérales entre la Suisse et le pays d'origine des migrants. Rappelons à titre d'exemple que le principe de la conversion du permis A en B est le résultat de l'accord italo-suisse de 1964, étendu par la suite aux ressortissants d'autres pays d'immigration; que le délai pour l'obtention du permis d'établissement diffère selon la nationalité de l'immigré en question parce que fixé sur la base d'accords bilatéraux (il a été réduit de 10 à 5 ans en 1984 pour les Italiens, en 1989 pour les Espagnols et en 1990 pour les Portugais). Il demeure incertain dans quelle mesure ces «acquis» concerneraient les nouveaux flux, provenant de pays dont les possibilités de négociation sont réduites.

Cette double flexibilité est d'autant plus nécessaire à la gestion du marché suisse du travail que l'accord EEE prévoit à terme la suppression du statut de frontalier, incompatible avec le principe de la libre circulation des personnes, qui, à l'heure actuelle, constitue un important volant de main-d'oeuvre non contingentée qui a traditionnellement joué le rôle d'amortisseur conjoncturel.

L'existence de ce cercle est indispensable pour reproduire la segmentation du marché du travail en Suisse, «le compartimentage entre travailleurs étrangers et travailleurs nationaux (auxquels il faut assimiler certaines catégories d'étrangers comme par exemple les établis en Suisse) qui accèdent à des emplois plus intéressants. De manière générale on observe la mise en place d'un double marché du travail, dans lequel les travailleurs étrangers et autochtones ne sont pas interchangeables et n'entrent que rarement en concurrence directe» (Maillat, 1987 : 55). D'ailleurs la position patronale est très claire à cet égard : on demande le maintien du statut du saisonnier, réservé aux entreprises qui revêtent un caractère véritablement saisonnier (éternelle litanie, qui se répète depuis que le statut du saisonnier existe); la suspension du droit de transformation du permis saisonnier en permis annuel, afin que les autorisations de séjour annuel puissent à l'avenir être délivrées selon des «critères uniformes».

Le sens de ce deuxième découpage réside donc dans la récupération par l'Etat de cet instrument de politique économique qui est la Fremdarbeiterpolitik, au moment où l'on restitue au marché économique la gestion de la main-d'oeuvre du cercle intérieur. Il vise à recréer, dans le cercle médian, la marge de manoeuvre libre de ces automatismes (droits acquis des étrangers, conversion de permis, voire même Convention internationale sur les réfugiés) qui ont lentement détourné la politique des étrangers de son but premier de politique de main-d'oeuvre. La main-d'oeuvre recrutée dans cet espace se voit attribuer la fonction de volant conjoncturel, exercée aujourd'hui par les frontaliers, les saisonniers et ... les requérants d'asile.

3.2 Le cercle extérieur : l'exclusion du Tiers-Monde

Le troisième cercle confirme l'exclusion du marché du travail suisse des ressortissants des pays non occidentaux déjà prononcée en 1964 avec la définition des régions de recrutement non traditionnelle des migrants, dénommées à l'époque «pays éloignés» (Macheret, 1969 : 40). Ces pays sont «les Etats d'Afrique et d'Asie, ainsi que les Cypriotes, les Grecs, les Turcs et les Yougoslaves. Ne proviennent pas d'un 'pays éloigné' les ressortissants des Etats des continents américains, de l'Australie et de la Nouvelle Zélande» (Moor & Hofstetter, 1982 : 46).

Le Rapport fédéral prévoit en effet qu'il n'y ait pas de recrutement de travailleurs en provenance de ces pays, mais laisse toutefois la porte ouverte à des exceptions ainsi qu'à la possibilité «d'assouplir cette pratique dans le cas de spécialistes très qualifiés désirant effectuer un séjour de plusieurs années mais de durée limitée dans notre pays» (1991 : 13). Ces quelques spécialistes pourtant admis ne pourraient pas compter sur un accès durable au marché du travail et à la société suisse, le même Rapport affirmant l'intention d'éviter de favoriser la fuite des cerveaux.

Le directeur de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) déclare que c'est dans le deuxième cercle que l'on recrute surtout la main d'oeuvre nécessaire à l'économie : «Le dilemme c'est que d'un côté on doit rester compétitif, rationaliser et automatiser la production et de l'autre on a quand même besoin d'auxiliaires. Et d'une capacité intellectuelle qui existe aussi dans le Tiers-Monde. Il y a même là des gens plus intelligents qu'en Europe...» (Le Courrier, 13.7.91) La tentative d'exorcisation verbale, ne parvient pas à dissimuler l'éventuel «brain drain», auquel se livrent par ailleurs tous les pays industrialisés dans le climat actuel de compétition économique accrue.

Le régime relatif au cercle extérieur présente l'interférence la plus manifeste avec la politique d'asile : en effet, les actuels flux de réfugiés en direction de la Suisse proviennent essentiellement de ces pays et, de plus, c'est envers ces populations que l'on entend réaliser le plus fermement la priorité de «la maîtrise de la pression migratoire».

4. La politique d'asile : les grandes lignes

La loi d'asile est votée pour la première fois en 1979 : elle se limite à fournir une base légale à des pratiques administratives bien établies, mais elle subit toutefois deux modifications dans un sens restrictif en 1981 et 1983. La politique d'asile se durcit, des mesures administratives sont prises afin de décourager la venue de nouveaux demandeurs. Ces changements conduisent à de sévères restrictions dans le nombre des demandes acceptées. En effet, le nombre de candidats à l'asile est presque sept fois plus élevé dans les années 80 que dans les années 70 mais le nombre de personnes qui obtiennent l'asile diminue légèrement entre ces deux périodes : cela entraîne une baisse spectaculaire du taux d'acceptation qui passe de 74% des années 70 au 10% en moyenne des années 80, pour tomber à 4% en 1988. Il se situe à 3% en 1991; aujourd'hui la population des réfugiés statutaires n'est que de 27'325 personnes (avril 1992), alors qu'au début des années 80 elle atteignait les 30'000 personnes.

L'analyse de ces chiffres laisse entrevoir l'existence d'un numerus clausus implicite dans la politique d'asile, puisque le nombre de demandes acceptées (837 en moyenne entre 1980 et 1988) ne varie guère par rapport à celui des années 1970 (916 en moyenne entre 1973 et 1979) : en termes absolus on n'accepte pas moins de réfugiés mais on se refuse à en accueillir davantage. Nous sommes ainsi justifiés à avancer que les restrictions pratiquées à l'égard des nouveaux réfugiés ne sont pas tellement imputables à leurs motivations à émigrer – plus économiques que politiques – mais au refus des autorités de dépasser un seuil d'acceptation qu'elles-mêmes se sont fixées. Les catégories de «réfugié économique» et de «réfugié politique» qu'elles élaborent servent à légitimer leurs pratiques à l'égard des réfugiés et à garder le contrôle du processus d'admission (Bolzman & Fibbi, 1992).

La majorité des demandeurs d'asile ne quitte pas la Suisse une fois la demande d'asile refusée. En effet, un certain nombre d'entre eux sont autorisés à rester avec des statuts juridiques plus précaires : les principales formes d'autorisation de séjour sont l'admission provisoire (pour les Yougoslaves), des permis humanitaires, des mesures d'internement libre (pour les Tamouls, par exemple, dont le renvoi est jugé impossible ou déraisonnable), des permis de séjour ordinaires. D'autres restent plusieurs années en tant que demandeurs d'asile en attendant qu'une décision définitive sur leur demande soit enfin prise : fin 1991 plus de 50'000 requérants se trouvaient dans ce cas. D'autre part, la majorité des requérants d'asile qui ont vu leur demande rejetée disparaissent pour éviter d'être renvoyés : en 1991, sur 21'367 personnes qui devaient être refoulés, 14'017 ont disparu. Certains restent comme clandestins en Suisse, d'autres se déplacent vers des pays frontaliers.

Bref, on peut constater que les réfugiés statutaires sont de moins en moins nombreux et que le nombre de personnes résidant en Suisse ayant un lien avec la procédure d'asile augmente, leur statut juridique étant très précaire : 27'000 statutaires à côté d'environ 100'000 personnes au statut précaire.

5. Le marché du travail : pont entre politique des étrangers et politique d'asile

La notion qui permet d'établir le pont entre politique des étrangers et politique d'asile, pourtant relevant de logiques différentes, est celle de «capacités d'accueil» du pays : c'est la logique du marché du travail qui gouverne explicitement dans le premier cas, dans le deuxième cas implicitement, l'admission d'étrangers dans le pays. En fonction de cela, on peut se demander dans quelle mesure la politique d'asile interfère avec celle de l'immigration.

Cette logique est en fin de compte prédominante tant il est vrai qu'une fois admis les uns comme les autres sont obligés de se positionner sur le marché du travail. En effet, plusieurs études en Suisse comme en France démontrent que, indépendamment de leur niveau de qualification relativement élevé par rapport aux migrants économiques, les réfugiés venaient à occuper des emplois d'un niveau semblable à celui des immigrés (Musillo & Bolzman, 1986; Silberman, 1992).

Nous essaierons donc d'aborder la question des réfugiés en délaissant le débat juridico-politique sur la procédure d'admission qui a fortement polarisé l'intérêt des média et de l'opinion publique en Suisse comme dans plusieurs pays d'Europe. La question des réfugiés est traitée, auprès de l'opinion publique, comme un problème de procédure, à accélérer pour «expédier» les personnes, les dossiers en suspens, comme un dilemme entre le respect formel d'une convention internationale et un objectif de maîtrise des flux. Ce débat sur la procédure – tout légitime et nécessaire qu'il soit – occulte toutefois d'autres dimensions pertinentes de la question : ainsi nous focaliserons la dimension économique du phénomène migratoire représenté par les réfugiés et les requérants d'asile du Tiers-Monde en Suisse.

Nous avons vu que la politique d'asile produit un nombre limité de réfugiés statutaires et un nombre bien plus élevé de personnes, requérants et déboutés, au statut juridique incertain ou précaire. Or l'on constate un écart considérable entre les objectifs explicites des acteurs sociaux et la réalité observable sur le marché du travail.

D'un côté, on ne peut manquer de constater la remarquable convergence entre tous les partenaires sociaux quant à la fermeture du marché suisse du travail aux ressortissants du Tiers-Monde. Les syndicats semblent s'en accommoder sans problème : «Quant au Tiers-Monde il faut s'attendre à une certaine fermeture. Je ne vois pas comment nous pourrions en faire l'économie. Accroître la libre circulation en Europe a aussi son prix» (Aeschbach, 1990 : 82).

Le patronat prône quant à lui une stricte séparation de la politique des étrangers et de la politique d'asile : le séjour des réfugiés et des requérants d'asile doit être réglementé par la loi sur l'asile (Action et solidarité, no. 11, juin 1990, citant le Journal des associations patronales du 1.2.1990). Dans le même sens, le Conseil Fédéral a porté en juin 1991 à six mois le délai d'interdiction de travail pour les demandeurs d'asile : «Il s'agit ... de renoncer absolument à prendre des mesures qui feraient de la Suisse une terre d'immigration attrayante aux yeux des travailleurs qui n'ont pas été recrutés

dans un but déterminé. En outre, il faut tout faire pour éviter que la demande d'asile ne continue à être utilisée pour émigrer.» (Conseil Fédéral, 1991 : 3).

De l'autre côté, requérants et déboutés représentent un apport indéniable pour l'économie suisse. A priori les personnes admises à ce titre ne répondent pas aux exigences économiques : les limites des «capacités d'accueil» du pays sont ainsi vite atteintes. Et pourtant...

En mars 1991, l'hebdomadaire alémanique *Cash* (22.3.1991) a mené une enquête auprès des Offices cantonaux du travail afin d'évaluer l'importance des candidats à l'asile sur le marché du travail : *„Arbeit kommt vor Asyl"*. Ils sont 33'600 à exercer une activité lucrative – dont 15'000 (50%) dans l'hôtellerie et la restauration, 3'300 (10%) dans la construction, 10% dans l'agriculture et encore 10% dans la métallurgie et finalement 20% dans le secteur hospitalier, pour une valeur ajoutée de 2 milliards de francs suisses. Leur poids économique est comparable à celui du secteur de l'horlogerie et de la bijouterie suisse.

Les requérants d'asile, ressortissants des pays exclus du recrutement officiel, sont actifs dans l'économie suisse avec un «contingent» équivalent à un tiers de l'effectif de saisonniers admis annuellement. Les candidats déboutés qu'on ne peut expulser pour des raisons humanitaires, produit secondaire de la procédure d'admission, constituent la main-d'oeuvre nécessaire pour alimenter le segment inférieur du marché suisse du travail. Leur présence n'est pas sans atténuer les effets de l'application de la nouvelle politique des trois cercles; au moment où l'on cherche à freiner voire empêcher la stabilisation de la main-d'oeuvre non qualifiée que représentent les anciens saisonniers, cette nouvelle catégorie de main-d'ouvre précaire est une «ressource» pour les branches économiques et les régions les plus faibles économiquement.

Le gonflement d'une zone grise entre asile et politique des étrangers produit une nouvelle main-d'oeuvre, composée de requérants et de clandestins corvéables en raison de la précarité de leur présence en Suisse et de leurs droits sociaux : «C'est devenu le statut le plus précaire» selon Ismail Turker, du Syndicat Interprofessionnel des Travailleurs à Genève (L'Hebdo. 27.6.91).

«Sur un marché du travail segmenté il existe un besoin de main-d'oeuvre à bon marché en provenance de pays de plus en plus éloignés; à cause de la politique de stabilisation du droit des étrangers, ce besoin se laisse satisfaire au mieux par les requérants d'asile» (Kälin, 1989 : 18).

L'apport économique des réfugiés n'est pas seulement direct, comme main-d'oeuvre insérée efficacement dans l'appareil productif suisse; en effet, il ne faut perdre de vue que leur seule présence crée un nombre important d'emplois pour les résidents suisses : par exemple, les coûts de la procédure, qui se

montent annuellement à 800 mio de francs, représentent autant de salaires pour employés et fonctionnaires et de revenus pour certaines branches de l'économie, comme l'hôtellerie s'occupant du logement et de la nourriture de ces étrangers. Ce marché de l'asile (*asile business*) pourrait s'apparenter au dispositif keynesien de soutien de la demande intérieure pour l'économie suisse.

6. Les propositions genevoises : le retour à la rotation

La politique suisse à l'égard des flux migratoires fait l'objet d'un vaste débat public largement focalisé sur ce qu'on a appelé «l'impasse de l'asile», c'est-à-dire la démesure entre le dispositif excessivement coûteux mis sur pied dans le cadre de la procédure d'admission à l'asile et le nombre excessivement limité de personnes admises.

De plusieurs côtés des propositions ont été faites, visant à assainir la situation sur le front de l'asile, pour désengorger la procédure; entre autres le Conseil d'Etat genevois a formulé, en mai 1989, des propositions pour sortir de l'impasse de l'asile. Il y aurait trois points essentiels dans ces propositions : régler les nombreux cas en suspens par une solution globale, réduire la durée de la procédure par le biais de la cantonalisation, mais surtout, c'est ce qui nous intéresse ici, créer un permis de travail non renouvelable qui serait offert à choix à tout requérant arrivant en Suisse s'il renonçait à demander l'asile.

Ces propositions ont le mérite d'ouvrir une brèche dans le troisième cercle du fameux modèle en permettant d'envisager un accès – ne serait-ce que limité dans le temps – des ressortissants de pays non occidentaux au marché du travail suisse. De plus, elles ont également le mérite de ne pas se laisser enfermer dans le cadre étroit du modèle des trois cercles, à l'origine d'un aspect de l'impasse de l'asile.

Les propositions genevoises sont fondées cependant sur une analyse selon laquelle l'impasse de l'asile résulte uniquement de la tentative d'utilisation de la loi d'asile pour contourner une politique d'immigration de plus en plus restrictive et donc du fait que les motivations des requérants d'asile sont avant tout économiques : par conséquent le principal domaine d'action des autorités pour contrer ce développement doit être économique. Une fois purgé le système des «intrus» économiques, la loi sur l'asile retrouverait son efficacité.

Il n'est guère possible de contester la présence d'une motivation économique auprès de certains réfugiés. Il n'en demeure pas moins que d'autres aspects jouent un rôle majeur dans la «production» de réfugiés, telles que les conditions politiques et de violence dans les pays d'origine. En effet, il ne faut pas

méconnaître la dimension toute politique des ces flux migratoires : plusieurs facteurs tels que le niveau d'instruction plus élevé, la mondialisation des réseaux de communication et la large diffusion de valeurs comme les droits de l'homme (Zollberg, 1989) contribuent à la délégitimation croissante des régimes dictatoriaux. Cela comporte des mouvements de révolte des personnes ou groupes opprimés à la fois plus nombreux et mieux connus de l'opinion publique internationale ainsi que des réactions répressives plus évidentes aboutissant à l'exil (Bocco et al., 1991).

On ne peut ne pas être frappé de constater que dans la solution proposée refait surface le principe de la rotation de la main-d'oeuvre, qui avait inspiré la *Fremdarbeiterpolitik* suisse des années 60. Selon ce principe, le flux de main-d'oeuvre est de nature conjoncturelle, et il concerne des jeunes hommes non mariés; leur but est d'amasser dans le délai le plus bref possible le maximum d'argent et de retourner au pays d'origine (target workers). D'où la fonction d'amortisseur conjoncturel attribuée aux étrangers, réaffirmée chaque automne avec l'Ordonnence sur la limitation des étrangers (OLE). Par la suite on a inauguré une politique d'intégration d'une partie des étrangers, notamment les titulaires des permis d'établissement; toutefois la fonction conjoncturelle demeure une caractéristique d'une fraction de la main-d'oeuvre étrangère, les saisonniers et les frontaliers, dont la fluctuation des effectifs reflète assez bien les variations de l'activité économique.

Le modèle des trois cercles attribue cette fonction d'amortisseur à la main-d'oeuvre recrutée dans le cercle médian dans la mesure où il vise à éliminer en son sein toute passerelle entre permis précaires et permis stables. Les propositions genevoises vont dans le même sens, celui du maintien dans la précarité d'une fraction des travailleurs en Suisse, en élargissant simplement l'espace de recrutement de la main-d'oeuvre : ils n'auront même pas l'espoir lointain d'une stabilisation. Les syndicats parlent aujourd'hui de *soft apartheid* à propos de la privation du droit de vote pour les étrangers résidents depuis longtemps en Suisse (Les services publics, 2.9.1992). Comment faudra-t-il appeler la situation qui va se créer avec la mise en application du cercle médian et l'éventuelle acceptation des propositions genevoises pour les ressortissants du Tiers-Monde, englobés dans le cercle extérieur ?

On retrouve la logique économique tant à l'origine de l'impasse de l'asile que dans les solutions à cette impasse. Il faut souligner cependant que cette prédominance de la rationalité économique n'est pas le fait exclusif de la Suisse; dans d'autres pays également les impératifs économiques imposent aujourd'hui un «arrêt des stabilisations» à la place de l'«arrêt des entrées» décrété en 1974, qui s'est révélé à terme une option non viable (cf. RFA), ou

déclenchent une nouvelle compétition entre pays pour accaparer le personnel hautement qualifié (cf. USA).

7. Quelques éléments comparatifs : la RFA et les USA

Nous nous référons à la politique allemande de migration, parce qu'elle présente plusieurs ressemblances avec celle de la Suisse – la conception du *Gastarbeiter* ou celle de la nationalité, pour ne citer que deux exemples.

Avec sa loi de mai 1990, la RFA a voulu décider du statut des étrangers en RFA avant l'unification de l'Allemagne, imprimant une accélération soudaine à un processus de réforme de la matière qui, commencé en 1982, n'avançait que très lentement. Un des changements majeurs affecte potentiellement tous les flux migratoires, indépendamment de leur provenance : l'introduction d'une naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers, qui reconnaît comme critère qualifiant pour l'accès à la nationalité allemande la résidence et/ou la scolarisation en Allemagne, se démarque ainsi de l'orientation exclusivement ethnique du droit de la nationalité en RFA. La Suisse avait tenté en vain d'assouplir sa législation en la matière depuis le début des années 80; elle est allée dans cette direction en levant en 1992 l'interdiction de garder la nationalité d'origine lors de la naturalisation.

La loi allemande réintroduit notamment la possibilité de séjourner et de travailler en RFA : «Avec une telle disposition, on revient à une situation antérieure à 1973, l'année qui marquait la fin de l'immigration de main-d'oeuvre. Elle permet à l'Allemagne de faire appel, le cas échéant, à une main-d'oeuvre étrangère, sans obligation de la faire bénéficier de statuts de séjour plus stables au cas où leur séjour se prolongeait. Les étrangers entrés en Allemagne par l'application du paragraphe 10 seront obligés de prendre le chemin du retour quand le marché de l'emploi n'aura plus besoin d'eux. La loi se garde par ce paragraphe une ouverture permettant le recrutement de *Gastarbeiter*, voire l'instauration d'un véritable système de rotation de main-d'oeuvre, si jamais le besoin se faisait sentir.» (Collet, 1991 : 12).

L'analogie avec le «deuxième cercle» de la politique suisse est très frappante, à ceci près, toutefois, que l'Allemagne ne délimite pas explicitement les pays de recrutement de la main-d'oeuvre, étant entendu que cette possibilité ne concerne pas les ressortissants des pays EEE, au bénéfice de la libre circulation.

L'autre comparaison que nous voudrions évoquer est celle avec la politique migratoire des USA, même si sa conception est à plusieurs égards très différente de celle de la Suisse (Dhima, 1990). On peut néanmoins souligner certaines

analogies avec la politique helvétique notamment après la dernière refonte totale qu'elle a subie avec la loi de novembre 1990. A l'origine de celle-ci le constat que quatre-vingt-dix pour cent des nouveaux immigrants légaux entraient en raison de leurs attaches familiales aux Etats Unis; cela ne laissait pas une grande marge de manoeuvre pour l'entrée de personnel qualifié qui ne pouvait pas se prévaloir d'une famille déjà installée au pays. Avec cette loi les visas d'immigration délivrés chaque année aux travailleurs qualifiés passent de 54'000 à 150'000. Les USA cherchent à importer une main-d'oeuvre avec un niveau de qualification que le pays n'arrive plus à produire en quantité suffisante et dans un délai raisonnable : «ainsi s'organise une nouvelle fuite de cerveaux qui pénalisera une fois de plus les nations du Tiers-Monde» (Halimi, 1991). De plus, 10'000 visas annuels d'immigration seront réservés aux étrangers disposés à investir 500'000 dollars aux Etats-Unis.

En Suisse également on s'apprête à laisser de côté le principe du regroupement familial pour les ressortissants des pays du cercle médian afin d'accueillir ingénieurs, informaticiens du Tiers-Monde, comme le démontre la disposition concernant le «troisième cercle» autorisant l'immigration de personnel qualifié assortie en principe de l'exclusion d'accès au marché de l'emploi prononcé à l'égard des ressortissants de ces pays. «Une concurrence sans merci qui a les meilleurs cerveaux pour enjeux oppose les nations du monde» (ABC News, 1990). «La loi (américaine) de 1990 est surtout remarquable par le fait qu'elle se fonde principalement sur une analyse économique ... et donc, sur une base très étroite pour trancher la question de savoir s'il est sage ou non d'encourager l'immigration» (Miller, 1992 : 257).

Le pragmatisme américain révèle ouvertement le retour au souci prioritaire de répondre aux impératifs économiques assignés à la politique migratoire, après une période dans laquelle des objectifs de politique sociale et démographique – le regroupement familial – ont prédominé dans la majorité des pays de l'OCDE.

8. Une politique d'asile subordonnée à celle de l'immigration ?

La constitution du cercle intérieur va dans le sens d'une plus grande homogénéité du marché du travail puisque la libéralisation de la politique des étrangers dans l'EEE comporte la perte du contrôle de la distribution de la main-d'oeuvre étrangère par secteur économique et par région. Toutefois la segmentation du marché suisse du travail risque de se poursuivre; elle sera davantage la résultante de la logique du marché que cela n'était le cas auparavant, lorsqu'elle était le produit d'une entente corporative entre partenaires économiques et Etat. Ses

nouveaux supports institutionnels sont les cercles médian et extérieur du modèle fédéral : «l'admission limitée» en provenance du deuxième cercle, au demeurant encore à définir en termes de pays, et le «blocage avec exceptions» du troisième cercle que l'on pourrait considérer comme le nouveau terme désignant les précédentes zones non traditionnelles de recrutement de la main-d'oeuvre. Ce sont également toutes les situations qui, de jure ou de facto, ne sont pas contingentées : les autorisations de courte durée – qui à notre connaissance vivent toujours dans les limbes des faits connus de l'administration et non pas de la statistique; ce sont les requérants en attente d'une décision – au nombre de 64'000 selon les dernières évaluations; ce sont finalement les clandestins – au nombre de 150'000 selon des estimations syndicales.

«A première vue, la politique d'asile et celle à l'égard des étrangers visent des buts divergents et ont des répercussions qui semblent incompatibles. Or, étant donné que dans les deux cas il s'agit de questions de migration, il devrait être possible de développer une stratégie commune... » (Werenfels, 1991 : 29).

Ce plaidoyer de principe d'un haut fonctionnaire de l'OFIAMT montre bien les difficultés actuelles de ces deux politiques devenues progressivement incompatibles sous la pression numérique des demandes d'asile mais également à cause des besoins d'adaptation de la politique suisse à l'Espace économique européen. Le conflit se manifeste à trois niveaux : celui de la sélection ethnique, de la sélection professionnelle et de la légitimation de la sélection.

La politique d'immigration opère, de manière explicite et pendant longtemps non contestée, une sélection entre régions de provenance, en excluant un nombre important de pays classés tour à tour 'pays éloignés' (1964) ou 'pays du troisième cercle' (1991). L'impossibilité de maintenir cette *sélection ethnique* dans le cadre de la politique d'asile remet en cause un des buts de la politique à l'égard des étrangers résidents, celui de leur intégration (Werenfels, 1991 : 29).

La politique d'immigration poursuit explicitement un objectif de politique économique visant à assurer un équilibre optimal de l'emploi à travers un système compliqué de permis de séjour et de travail, octroyés en fonction des qualifications requises sur le marché de l'emploi. Nous avons vu d'ailleurs comment les difficultés inhérentes au pilotage de ce système dirigiste sont à l'origine de la refonte de la politique d'immigration. Or, une politique d'asile plus généreuse menacerait la réalisation de cet objectif de *sélection professionnelle* que recherchent manifestement aujourd'hui les autorités.

La politique d'immigration qui définit l'étranger en premier lieu comme travailleur immigré n'a pas de difficultés à justifier les sélections ethnique et professionnelle, ni aux yeux des immigrés ni aux yeux des autochtones. Par

contre les principes humanitaires et universels sous-jacents à la politique d'asile posent un défi, voire mettent en *crise* la *légitimité* de toute pratique de sélection.

«A des degrés divers, partout en Europe, des intérêts économiques immédiats imposent la présence d'un 'gisement' minimal de travailleurs corvéables tandis que les nationaux mettent cette précarité peu propice à l'insertion sur le compte des différences culturelles et raciales. L'avenir pourrait prochainement montrer que l'abandon très libéral des flux migratoires à la volonté chaotique des employeurs suscite, dans la CEE, racisme et xénophobie» (Alaux, 1991 : 21).

Il faut avouer qu'il est bien ardu de résoudre les problèmes naissant de la collision entre logique économique et logique politico-humanitaire : dans le dilemme actuel toutefois, la politique suivie a maintenu le respect du principe d'humanité dans les limites, strictes et somme toute défensives, imparties par les «capacités d'accueil» du pays. Nous sommes bien loin de cette vision renouvelée sur l'immigration, qu'appelle de ses voeux C. Raffestin (1991), clé de voûte d'une politique extérieure, «construite non seulement sur des préoccupations économiques mais encore et surtout fondée sur la prise de conscience des AUTRES et de leurs problèmes».

Annexe : Des ordres de grandeur (1990)

1. Asile

Stock	
Réfugiés reconnus comme tels	28'578
Personnes admises provisoirement et internées	1'009
Autorisations humanitaires	8'652
Permis B pour anciens requérants	2'704
Requérants déboutés mais tolérés	1'143
Requérants sur la demande desquels il n'a pas encore été statué	57'910
TOTAL	99'996
Dont :	
Entrées autorisées en 1990	6'643

2. Immigration

Stock	
Etrangers résidents	1'100'262
Entrées	
Frontaliers	181'366
Saisonniers	121'704
Permis de séjour	55'357
Permis d'établissement	7'539

source : Mauron 1991

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABC News (1990), The American Agenda, 16 oct. 1990 in Halimi S., 1991, Aux Etats-Unis : le rêve en mille éclats, *Le Monde diplomatique*, février 1991.

Aeschbach (1990), Si nous voulons faire passer nos vues, nous devons exercer une forte pression, Entretien avec K. Aeschbach et V. Pedrina, *Revue Syndicale Suisse*, n. 3.

Alaux J. P. (1991), En Europe : «sécurité d'abord», *Le Monde Diplomatique*, février.

Bocco I., Bolzman C., Fibbi R., Monnier L., Monnier M., membres du Groupe de travail «Développement, Migrations et réfugiés» de l'IUED. *Politiques d'asile, de migration et Tiers-Monde en Suisse*, Genève, texte ronéo, septembre 1991.

Bolzman C., Fibbi R. (1992), *Flux migratoires, politiques d'immigration, d'asile et d'insertion en Suisse*, Communication présentée au Colloque de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides : Les Réfugiés en France et en Europe, Paris, 11–13 juin 1992.

Collet B. (1991), La nouvelle loi allemande sur le séjour des étrangers : changements et continuité, *Revue européenne des migrations internationales*, Poitiers, vol. 7, n. 1.

Conseil Fédéral (1991), *Rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés*, Berne, 15 mai 1991.

Cosandey J. D. (1989), Les travailleurs étrangers en Suisse : réglementation actuelle, *La vie économique*, Berne, n. 5.

Dhima G. (1990), Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich : Wirkungen institutionneller Regeln und Folgerungen für die künftige Gestaltung, *Annuaire suisse de science politique*, Berne, n. 30.

Halimi S. (1991), Aux Etats-Unis : le rêve en mille éclats, *Le Monde diplomatique*, février 1991.

Hug K. (1991), Refroidissement conjoncturel. Accélération de la dynamique à long terme, *La vie économique*, Berne, n. 1.

Kälin W. (1989), Schweizerische Migrationspolitik im Spannungsfeld von Humanität und Staatssouveränität, in Kälin W. & Moser R., (hg) *Migrationen aus der Dritten Welt*, Bern, Haupt.

Macheret A. (1969), *L'immigration étrangère en Suisse à l'heure de l'intégration européenne*, Genève, Georg.

Maillat D. (1987), L'expérience des pays d'accueil in OCDE, *L'avenir des migrations*, Paris.

Mauron T. (1991), Rapport du correspondant suisse. 1990, in OCDE, *Système d'observation permanente des migrations (SOPEMI) 1990*, Paris.

Miller M. J. (1992), La politique américaine : la fin d'une époque ?, in Costa-Lascoux J. et Weil P. (eds.) *Logiques d'Etats et immigration*, Paris, Kimé.

Moor P., Hofstetter Y. (1982), Les autorisations et décisions de police des étrangers in *Les étrangers en Suisse*, Lausanne, Université de Lausanne.

Musillo I, Bolzman C. (1986), *De l'accueil à l'insertion. Les demandeurs d'asile à Genève de 1974 à 1983*, Genève, Hospice Général.

OCDE (1990a), *Etudes économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.

OCDE (1990b), *Système d'observation permanente des migrations 1989*, Paris.

OFP, DAR (1981–1990), Office fédéral de la police, Délégué aux réfugiés, *Statistiques en matière d'asile*, Berne.

Raffestin C. (1991), Immigration : à la Suisse de jouer, *La Suisse*, Genève, 4.11.1991.

Silberman R. (1992), *Les réfugiés politiques à travers le prisme du marché du travail*, Communication présentée au Colloque de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides : Les Réfugiés en France et en Europe, Paris, 11–13 juin 1992.

Straubhaar T. (1990), Eckpfeiler einer europafähigen schweizerischen Migrationspolitik, *Aussenwirtschaft*, Bern, Jhg 45, Heft IV.

Straubhaar T., Dhima G. (1990), Migrationen im Spannungsfeld zwischen Mikroökonomie und Politischer Oekonomie, in Kälin W. & Moser R., (hg) *Migrationen aus der Dritten Welt*, Bern, Haupt.

Werenfels (1991), Coordination nécessaire entre politique d'asile et la politique à l'égard des étrangers, *La vie économique*, Berne, n. 2.

Zollberg A. (1989), *Escape from Violence : Conflict and Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford, Oxford University Press.

Adresse de l'auteur :
Rosita Fibbi
Institut d'Anthropologie et Sociologie, Université de Lausanne, BFSH 2
CH–1015 Lausanne