

H 3063



Mai 1995

RAPPORT SUR UNE POLITIQUE SUISSE
EN MATIERE DE MIGRATIONS



H 3063

Auteur: Peter Arbenz

RAPPORT SUR UNE POLITIQUE SUISSE EN MATIERE DE MIGRATIONS

Table des matières

	<u>Page</u>	
1.	Introduction	1
1.1	Genèse et contexte du rapport	1
1.2	Objectif et caractéristiques du rapport	3
1.3	Définitions	3
2.	Situation initiale	8
2.1	Bases juridiques et politiques des politiques des étrangers, de l'asile et de la politique internationale des réfugiés	8
	2.1.1 Bases juridiques	8
	2.1.2 Bases politiques	11
2.2	La situation internationale dans le domaine de la migration	12
	2.2.1 Les phénomènes migratoires à l'échelle mondiale	12
	2.2.2 Situation en Europe	16
	2.2.3 Comparaison internationale des politiques en matière d'étrangers, d'asile et de la politique internationale des réfugiés	18
2.3	La situation de la Suisse dans le domaine migratoire	29
	2.3.1 La situation dans le domaine des étrangers	29
	2.3.2 La situation dans le domaine de l'asile	40
	2.3.3 La situation dans le domaine de la politique internationale en matière de réfugiés	48
2.4	Problème de la politique actuelle de la Suisse en matière d'étrangers, d'asile et de la politique internationale des réfugiés	49

3.	Perspectives et besoin d'action à l'avenir	53
3.1	Perspectives	53
3.2	Digression sur les développements politiques et sociaux ainsi que sur les objectifs en Suisse	57
	3.2.1 Développements sociaux	57
	3.2.2 Les défis posés à la société par la nouvelle migration	58
	3.2.3 Objectifs politiques et sociaux	60
3.3	Besoin d'action	62
4.	Situation démographique, économique et socio-politique générale	65
4.1	Situation démographique générale	65
4.2	Evolution possible sur le plan économique	67
4.3	Conditions socio-politiques générales	71
4.4	Condensé de l'évolution présumée	72
4.5	Stratégies fondamentales envisageables à long terme	74
5.	Modèles fondamentaux visant à développer la politique des étrangers, la politique d'asile et la politique internationale à l'égard des réfugiés (politique extérieure)	76
5.1	Généralités	76
5.2	Modèles envisageables	77
	5.2.1 "Statu quo"	77
	5.2.2 "La Suisse, place forte"	78
	5.2.3 "Europe occidentale"	79
	5.2.4 "Europe occidentale et orientale"	80
	5.2.5 "Europe et reste du monde"	81
	5.2.6 "Libéralisation au niveau mondial"	81

5.3	Evaluation des modèles	82
	5.3.1 "Statu quo"	82
	5.3.2 "La Suisse, place forte"	82
	5.3.3 "Europe occidentale"	83
	5.3.4 "Europe occidentale et Europe de l'Est"	84
	5.3.5 "Europe et reste du monde"	84
	5.3.6 "Libéralisation au niveau mondial"	85
5.4	Options recommandables	85
6.	Différences entre les politiques actuelles à l'égard des étrangers, en matière d'asile, à l'égard des réfugiés sur le plan international et une véritable politique migratoire	88
7.	Les objectifs possibles d'une politique migratoire en Suisse	93
7.1	Objectifs prioritaires	93
7.2	Objectifs d'une politique migratoire	94
8.	Les instruments et les moyens d'action d'une politique migratoire en Suisse; les interdépendances entre une politique migratoire et d'autres domaines politiques	96
8.1	Instruments	96
8.2	Moyens d'action	97
8.3	Interdépendances entre une politique migratoire et d'autres domaines politiques	98
9.	Les mesures à prendre pour élaborer et mettre en oeuvre une politique migratoire	100
10.	Considérations finales	106

RAPPORT SUR UNE POLITIQUE SUISSE EN MATIERE DE MIGRATIONS

1. INTRODUCTION

1.1 Genèse et contexte du rapport

Le 15 mai 1991, le Conseil fédéral adoptait un rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, dont le Conseil National prit connaissance le 10 juin 1991 et le Conseil des Etats le 3 octobre 1991; le rapport fit l'objet de délibérations détaillées dans les deux Chambres. Avant même ces débats et depuis lors, des interventions parlementaires relatives aux problèmes migratoires furent présentées aussi bien au Conseil national qu'au Conseil des Etats. Ainsi, la motion Simmen notamment, du 2 mars 1992, fut transmise au Conseil fédéral en décembre 1992 par le Conseil des Etats et en mars 1993 par le Conseil national, après avoir été discutée de façon approfondie dans les commissions des institutions politiques respectives. Le Conseil fédéral recevait ainsi expressément la mission d'élaborer une loi sur les migrations.

Le 3 juillet 1993, le chef du DFJP chargea l'ancien directeur de l'Office fédéral des réfugiés de rédiger, dans un premier temps, un rapport concernant une politique migratoire. Ce mandat fut précisé le 27 juillet 1993: le chef du DFJP désirait recevoir un rapport intermédiaire jusqu'au 5 novembre 1993, et un rapport global jusqu'au 21 janvier 1994. En même temps, il fut convenu que les travaux seraient coordonnés avec ceux du groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM) et que le mandataire aurait libre accès aux spécialistes de l'administration compétents en la matière.

M. Arnold Koller, Conseiller fédéral, reçut un premier projet de rapport global sur une politique en matière de migrations en date du 25 mars 1994. Dans l'intervalle, le Conseil fédéral avait arrêté, le 6 décembre 1993, la mise en route de la 7^e série du programme national de recherche scientifique, chargeant le Fonds national suisse de réaliser, entre autres, un programme sur la migration et les relations interculturelles. Ce programme de recherche, réalisable à moyen terme, ne devrait fournir de résultats complets que vers la fin des années quatre-vingt-dix. Le printemps 1994 vit naître, sur la base d'un large consensus des milieux scientifiques, la fondation „Forum suisse pour l'étude des migrations" (FSM), dont la phase de planification a duré jusqu'à fin 1994. La fin de l'été 1995 en verra le début de la réalisation.

Après avoir sérieusement considéré les arguments du GIM, le Conseiller fédéral Arnold Koller décida de la mise à jour des données statistiques, jusqu'à fin 1994, du rapport global qui avait été présenté au printemps 1994; il chargea l'auteur du rapport de continuer la rédaction du projet du 25.3.1994, en consultant les quatre offices fédéraux les plus concernés par les questions migratoires (OFE, ODR, OFIAMT, Coordinateur en matière de politique internationale des réfugiés au DFAE). Ce deuxième rapport devait fournir les bases d'une discussion à grande échelle avec les milieux concernés: autorités, personnalités politiques, organisations, experts et représentants des médias.

Au début de l'année 1995, la Suisse a ouvert des négociations bilatérales avec l'UE sur le dossier de la circulation des personnes; son but est d'obtenir une libéralisation de la circulation des personnes entre la Suisse et les Etats membres de l'UE.

Les partis politiques n'avaient encore fait aucune déclaration détaillée sur la politique en matière de migrations. Le PDC a pris position le premier à ce sujet en janvier 1995 par la publication d'un *axe des points forts* du parti ayant pour titre "Vers une politique de migration en Suisse".

1.2 Objectif et caractéristiques du rapport

Le présent rapport n'a pas de prétention scientifique; c'est un rapport d'expert fondé sur des connaissances administratives et des expériences personnelles. Il expose de manière circonstanciée et de la façon la plus objective possible les problèmes migratoires et évalue la situation nationale et internationale en matière de politique concernant les étrangers, l'asile et les réfugiés. Il fait ensuite le tour des moyens d'action politique et propose des modèles de politique réalisable dans ce domaine. Contrairement au premier projet global, le présent rapport renonce en toute connaissance de cause à l'analyse d'objectifs détaillés et de mesures concrètes en vue de la mise en oeuvre d'une politique en la matière.

Afin de ne pas préjuger des débats politiques à venir, les modèles présentés seront évalués, mais il ne sera fait aucune proposition.

En premier lieu, il convient de définir quelques notions-clés du domaine de la migration.

1.3 Définitions

La migration internationale doit être comprise comme un transfert provisoire ou durable du domicile au-delà des frontières de l'Etat. On distingue entre l'émigration (expatriation), l'immigration (entrée dans un pays étranger) et la transmigration (traversée de pays étrangers). Le passage de la frontière d'un territoire national peut être légal ou clandestin. Les facteurs présidant à la migration, autrement dit les causes, sont de nature familiale, sociale, ethnique, religieuse, économique, écologique ou politique. Selon les motivations et les intentions, la migration est parfois une fuite. Quitter ou fuir son pays résulte tantôt d'une décision individuelle de mieux saisir ses chances, tantôt d'une stratégie de survie imposée par les circonstances. La migration peut être intérieure dans un premier temps: le domicile est transféré dans les limites du territoire national. La migration intérieure est souvent le prélude à un exode transfrontalier ultérieur.

Du point de vue suisse, les migrants sont donc des étrangers ou des Suisses qui traversent la frontière de notre pays dans le but de transférer leur domicile de manière durable ou non. Ne répondent pas à cette définition les frontaliers, les commerçants et les touristes. Selon les catégories et le statut, on répartit les migrants en réfugiés étrangers, personnes admises à titre provisoire, étrangers ayant besoin de protection, personnes en séjour de courte ou de longue durée, saisonniers, travailleurs clandestins, diplomates, retraités, étudiants, écoliers, apprentis, citoyens suisses qui émigrent ou Suisses de l'étranger qui reviennent au pays.

On pourrait définir la politique en matière de migration comme une vue globale des corrélations politiques touchant la migration et comme l'ensemble de tous les objectifs, instruments et moyens susceptibles d'influencer, voire de canaliser cette dernière. Une politique migratoire ainsi comprise comporte nécessairement deux aspects: celui de politique intérieure et celui de politique extérieure. Une politique migratoire ne saurait être considérée comme un domaine homogène sans lien aucun avec d'autres politiques. Elle relève bien plutôt d'un processus de pensée axé sur la migration, capable de saisir les risques et les chances inhérents à ce phénomène, participant, au sens d'une politique intersectorielle, à d'autres secteurs politiques en rapport et influencé par eux à son tour. Il faut par conséquent atteindre à une compréhension systémique de la politique migratoire. Celle-ci crée les conditions d'une politique cohérente en matière d'étrangers, d'asile et, sur le plan international, de réfugiés; elle ne dissimule pas les divergences d'intérêts ou les conflits d'objectifs mais fournit, au moyen des hiérarchies d'objectifs qu'elle a élaborées, des mécanismes permettant de concilier les divers intérêts et de surmonter les conflits d'objectifs.

La politique en matière de migrations produisant ses effets à long terme, elle ne réussira pas à réduire, dans l'immédiat, la pression migratoire au niveau international. Il faut néanmoins lui subordonner également des décisions à court terme relevant de son domaine, ou prendre ces décisions dans le cadre qu'elle offre.

Une politique cohérente en matière de migrations a besoin du soutien et de la collaboration au niveau international. Pour ce qui est de l'aspect national, il convient de se demander si les éléments fondamentaux d'une politique migratoire ainsi définie devraient être fixés au niveau constitutionnel, et si l'article 69ter cst., considéré comme normatif en matière de compétences, est suffisant ou s'il ne devrait pas plutôt être reformulé.

Les stratégies en matière de migrations sont l'expression de volontés et d'intentions quant à la manière de mettre en oeuvre une politique dans ce domaine. Les stratégies migratoires comprennent des idées-force, des mesures et des méthodes ainsi que des responsabilités au plan temporel en vue de leur application. Elles prennent en considération notamment le contexte, ainsi que d'autres acteurs et d'autres forces susceptibles d'exercer un effet sur leurs propres visées.

Une loi sur les migrations représenterait le fondement légal, fondé sur la constitution, d'une politique migratoire. Du moment que la politique en matière de migrations se présente plutôt comme une philosophie politique générale, une loi sur les migrations servirait de base légale pour une action politique cohérente ou de loi-cadre pour des actes édictés ultérieurement. L'adoption d'une loi sur les migrations entraînerait une nouvelle version de la loi sur les étrangers (révision totale de la LSEE), des révisions de la loi sur l'asile, de celle sur la coopération au développement et l'aide humanitaire ainsi que d'autres lois et ordonnances.

Une loi sur les migrations ou, la précédant, l'article 69ter (et d'autres) de la constitution, éventuellement modifié, ainsi que la LSEE révisée, la loi sur l'asile et d'autres textes légaux applicables en l'espèce peuvent être compatibles, au plan international, avec une convention sur les migrations de portée internationale, régionale ou mondiale qu'il reste à créer. Un tel instrument de droit international pourrait énoncer dans son préambule des critères fondamentaux, acceptés par les nations, pour l'appréciation des causes et des effets des phénomènes migratoires. Le corps du texte traite-

rait des droits et obligations des pays d'accueil, de provenance et de transit des migrants; il poserait les principes de la répartition des tâches et de la solidarité au niveau international, et réglerait, en complément à la Convention internationale relative au statut des réfugiés, le statut juridique des étrangers ayant besoin de protection. Pourraient en outre y figurer des engagements mutuels des Etats en ce qui concerne le traitement de leurs propres minorités, l'émigration et la réadmission de leurs ressortissants ainsi que l'intégration et la réintégration des migrants.

Les étrangers sont des personnes qui ne possèdent pas la nationalité suisse.

Les demandeurs d'asile sont des étrangers qui font comprendre aux autorités suisses qu'ils cherchent dans notre pays une protection contre des persécutions ou des menaces.

Les réfugiés sont des étrangers qui, vivant hors du pays dont ils ont la nationalité ou dans lequel ils avaient leur résidence habituelle, sont exposés à de sérieux préjudices de la part des représentants de l'autorité de l'Etat dans leur pays d'origine ou de provenance en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques, ou qui craignent avec raison d'y être exposés.

Les étrangers ayant besoin de protection sont des étrangers qui, sans être persécutés politiquement, vivent hors de leur pays d'origine ou de provenance et dont on ne peut raisonnablement exiger qu'ils y retournent, car ils y sont exposés à des dangers concrets.

Pour comprendre la statistique concernant les étrangers, il importe de savoir que l'augmentation de la population étrangère résidente correspond au surplus migratoire augmenté du surplus de naissances dans la population étrangère, diminué des naturalisations.

Le solde migratoire ou bilan migratoire net correspond à la différence, calculée périodiquement (par exemple, une fois par an), entre le nombre de migrants qui entrent en Suisse et le nombre de ceux qui quittent notre pays.

Par intégration, il faut entendre un processus unilatéral ou mutuel d'adaptation socioéconomique d'un étranger ou d'un groupe d'étrangers aux structures sociales d'un autre pays. L'intégration n'est pas identique à l'assimilation, qui représente l'adoption des valeurs culturelles d'une société allant de pair avec l'abandon par l'individu de sa propre identité culturelle.

2. SITUATION INITIALE

2.1 Bases juridiques et politiques des politiques des étrangers, de l'asile et de la politique internationale des réfugiés

2.1.1 Bases juridiques

Les bases juridiques les plus importantes actuellement des politiques des étrangers, de l'asile et de la politique internationale des réfugiés sont codifiées dans le droit international public, dans la constitution et dans diverses lois et ordonnances fédérales (droit national).

Droit international public

Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de Genève; RS 0.142.30, FF 1954 II 49ss)

Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés (RS 0.142.301)

Accord européen du 16 octobre 1980 sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés (RS 0.142.305, RO 1986 464)

Accord européen du 20 avril 1959 relatif à la suppression des visas pour les réfugiés (RS 0.142.38)

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101; FF 1974 II 1020ss)

Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Convention contre la torture; RS 0.105; FF 1985 III 273)

Convention européenne du 26 novembre 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (RS 0.106; RO 1989 150)

Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948

Accord du 25 octobre 1954 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant la reprise de personnes à la frontière (RS 0.142.111.369); est remplacé par l'Accord du 20 décembre 1993 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la réadmission de personnes en situation irrégulière (entrée en vigueur le 1.2.1994; le moment de la mise en application sera convenu plus tard par un échange de notes)

Accord du 5 janvier 1955 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement fédéral autrichien concernant la reprise de personnes à la frontière (RS 0.142.111.639)

Accord du 30 juin 1965 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la prise en charge de personnes à la frontière (RS 0.142.113.499)

Message concernant la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale (FF 1992 III 265)

Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (RS 0.353.1; FF 1966 I 465)

Convention européenne du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme et la modification du code pénal suisse (SR 0.353.3, FF 1982 II 1)

Droit national

Constitution de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (cst.; RS 101),
notamment l'art. 69ter

spécifiquement dans le domaine du droit des étrangers:

Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers
(LSEE; RS 142.20, FF 1929 I 929)

Règlement d'exécution de la LSEE du 1er mars 1949 (RSEE; RS 142.201)

Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE; RS
823.21)

Ordonnance du 25 novembre 1987 sur l'admission provisoire et
l'internement des étrangers (RS 142.281)

Arrêté du Conseil fédéral du 19 janvier 1965 concernant l'assurance de
l'autorisation de séjour pour prise d'emploi (RS 142.261)

Ordonnance du 9 mars 1987 sur les documents de voyage pour les étran-
gers sans papiers (RS 143.5)

spécifiquement dans le domaine du droit des réfugiés et de l'asile:

Loi sur l'asile du 5 octobre 1979 (RS 142.31)

Ordonnance 1 sur l'asile du 22 mai 1991 (RS 142.311)

Ordonnance 2 sur l'asile du 22 mai 1991 (RS 142.312)

Ordonnance du 18 décembre 1991 concernant la Commission suisse de
recours en matière d'asile (RS 142.317)

Arrêté fédéral du 4 octobre 1962 concernant le statut des réfugiés et des apatrides dans l'assurance-vieillesse et survivants et dans l'assurance-invalidité (RS 831.131.11, RO 1963 37)

dans le domaine des relations internationales:

Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0, RO 1977 1352)

2.1.2 Bases politiques

Les bases politiques actuelles en matière d'étrangers, d'asile et de politique internationale des réfugiés sont les suivantes:

- le rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991 (s'inspirant du rapport "Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés" de janvier 1989 [DFJP/DFAE/DFEP] et du "Rapport sur la conception et les priorités de la politique suisse des étrangers pour les années 90" d'avril 1990 [OFIAMT/OFE])
- le rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure des années 90
- le rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse
- les débats parlementaires au sujet du rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés de juin et octobre 1991
- les arrêtés du Conseil fédéral en la matière

- de nombreuses interventions parlementaires transmises ou pendantes (depuis le mois de janvier 1994, 30 nouvelles interventions ont été déposées !)

2.2 La situation internationale dans le domaine de la migration

2.2.1 Les phénomènes migratoires à l'échelle mondiale

Si l'on fait abstraction des mouvements massifs de fuite sous la contrainte, les migrations modernes ont lieu par petits groupes; elles sont continues et présentent toujours les mêmes schémas de comportement. Tant l'émigration que l'immigration peuvent présenter un caractère soit légal, soit clandestin. On distingue entre migrations intérieures, migrations transfrontalières vers les régions limitrophes et migrations ou rapatriements intercontinentaux. On peut dire de façon sommaire qu'il existe à l'heure actuelle une migration internationale Sud-Sud, une migration Est-Ouest et une migration Sud-Nord.

Pour juger de la situation actuelle, il n'est pas inutile de rappeler que dans la seconde moitié du 19^e siècle, près de 50 millions d'Européens ont émigré outre-mer. A ce moment-là, la population mondiale n'atteignait pas deux milliards. Les migrations intercontinentales actuelles en direction des pays industrialisés, longtemps réalisées en grande partie sous forme d'immigrations incontrôlables par le biais de la procédure d'asile, se font, depuis un certain temps et de plus en plus souvent, sous le signe de la clandestinité. Depuis le milieu des années quatre-vingt, ces flux migratoires ont pesé de plus en plus sur la politique d'asile des pays receveurs (faux réfugiés), entraînant un véritable état de crise.

Pendant la seule année 1992, environ 900'000 personnes sont arrivées de l'Est et du Sud dans les pays industrialisés en se réclamant de la procédure d'asile. En 1993 et 1994, il y en eut probablement un peu moins. Les Etats d'accueil dépensent aujourd'hui plus de 10 milliards de \$US par an pour financer leur politique d'asile. En comparaison, le HCR ne dispose,

pour lutter contre la misère des réfugiés dans le monde entier, que de 10 % de cette somme.

Ces derniers temps, un nombre de plus en plus élevé de "réfugiés de la violence", autrement dit des personnes chassées de chez elles par la guerre civile (étrangers ayant besoin de protection) doivent recourir à la procédure d'asile. En raison notamment de la guerre civile en Yougoslavie, le pourcentage de ces personnes dépasse maintenant, dans beaucoup de pays d'accueil européens, 50 % du total des demandeurs d'asile.

Les flux de réfugiés restent importants, surtout dans les régions en crise ou secouées par la guerre des pays en développement de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique latine. Le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (HCR) fait état de 17 à 19 millions de personnes tombant actuellement sous son mandat dans le monde entier. La majeure partie d'entre elles demeurent dans les régions touchées par les crises, passant souvent des mois, voire des années, dans des hébergements provisoires, soutenues par des organisations tant nationales qu'internationales.

Le nombre des émigrants qui s'expatrient parce qu'ils espèrent un avenir plus prometteur à l'étranger dépasse toutefois de loin celui des personnes victimes de persécution politique ou de guerre civile. Plus de cent millions de personnes font désormais partie de la catégorie des migrants. En Amérique du Nord et du Sud, dans les Etats du Golfe et dans certains Etats africains, pour ne parler que de ceux-là, vivent près de 15 millions de travailleurs en état de migration temporaire légale. Dans les pays industrialisés d'Europe, outre un nombre important d'immigrants extra-européens légaux, on estime que le nombre des personnes exerçant clandestinement une activité lucrative est de 5 à 10 millions. Sur tous les continents, des douzaines de millions de migrants intérieurs se déplacent dans les limites des frontières de leurs pays respectifs. Dans la seule Chine, on évalue leur nombre à plus de 50 millions.

Il est plus difficile de juger du potentiel représenté par ceux qui se décideront, dans un proche avenir, à quitter leur pays en raison de leurs condi-

tions effectives d'existence ou de leurs chances de survie. Les experts en matière de migration estiment ce nombre à 10 % environ de la population totale des pays non industrialisés, soit à 500 millions de personnes.

La complexité des causes et des effets des mouvements de fuite et de migration a été abondamment développée dans le Rapport sur la stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés, le Rapport sur la conception et les priorités de la politique suisse des étrangers pour les années 90 et dans le Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés. Voici un aperçu des causes principales:

Evolution démographique

- Augmentation rapide de la population des pays non industrialisés
- Forte densité de la population dans les grandes agglomérations
- Stagnation de la population dans les pays industrialisés où la densité de la population est forte

Problèmes économiques

- Faim et pauvreté endémique
- Ecart de prospérité matérielle entre les pays industrialisés et les autres
- Endettement important des pays pauvres
- Fuite des capitaux
- Pouvoir économique aux mains de la criminalité internationale organisée

Atteintes écologiques

- Pollution de l'air
- Destruction des sols et des forêts
- Pollution et raréfaction de l'eau potable
- Réchauffement terrestre et changements climatiques

Causes politiques

- Persécution politique d'individus et de minorités

- Systèmes gouvernementaux répressifs et corrompus
- Conflits de minorités et guerres civiles
- Manque de participation démocratique et contrôle du pouvoir

Communication à l'échelle planétaire

- Société soumise à l'information permanente en provenance du monde entier
- Mobilité accrue

Les migrations sont porteuses de chances et de risques, tant pour les pays de provenance que pour ceux qui accueillent les migrants.

Le phénomène fait perdre aux pays de provenance, qui en auraient besoin pour leur propre développement économique, les spécialistes souvent les plus doués d'initiative et de force de travail (fuite des cerveaux). D'autre part, l'émigration de travailleurs non qualifiés représente pour les pays de provenance une diminution bienvenue de leur taux de chômage élevé.

Pour les pays d'accueil, les migrants représentent un complément recherché de leur réserve de main-d'oeuvre, destiné à contribuer à la création de valeurs économiques. Par ailleurs, les immigrants occasionnent pour ces pays des coûts sociaux, des problèmes d'intégration et des contestations politiques sur les nouvelles minorités. Lorsque ces inconvénients l'emportent sur les bénéfices escomptés au niveau de l'économie publique, les pays de destination en viennent à pratiquer une politique d'immigration axée sur la sélection et la restriction.

Les travailleurs migrants ayant un niveau de vie souvent modeste, ils peuvent transférer une partie de leurs économies dans leur pays. Il ressort d'une étude menée par la Banque Mondiale que ces personnes font parvenir environ 65 milliards de dollars US par année à leurs pays d'origine respectifs dans le monde entier; cette manne représente pour les Etats concernés un afflux de devises bienvenu, tout en permettant une meilleure survie à des millions de familles restées au pays. Les communautés

d'expatriés forment une sorte de diaspora où les relations mutuelles sont souvent étroites et où les liens avec la patrie sont maintenus fidèlement. Ces rapports engendrent des échanges intenses de personnes, de marchandises, de services, de capitaux et d'informations, qui se traduisent par une stimulation du commerce mondial.

Les migrations internationales sont le résultat de divers systèmes interconnectés; il est difficile de faire la distinction entre causes et effets de ceux-ci. Les composantes de ces systèmes sont la population, le produit national, les ressources naturelles, la technologie, les institutions, la culture des pays respectifs d'accueil et de provenance ainsi que la mentalité et le comportement des gens.

2.2.2 Situation en Europe

Tous les pays d'Europe sont devenus de nos jours, en fait, des pays d'immigration, avec un taux d'étrangers avoisinant les 10 %. Certains, comme le Luxembourg, le Liechtenstein et la Suisse, en accusent même plus de 20 %, selon le mode de calcul utilisé.

Au sein de l'Union européenne, la politique communautaire en matière d'asile, d'étrangers et de migration pratiquée envers les étrangers de pays tiers n'en est encore qu'à ses débuts; en principe, ce domaine reste l'apanage des Etats toujours souverains. En 1994, le Conseil des Ministres de la Justice et des Affaires intérieures de l'UE approuvait trois résolutions destinées à harmoniser les politiques d'immigration des Etats membres à l'égard des pays tiers. Ces résolutions concernent les travailleurs, les étudiants et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante.

La résolution relative aux travailleurs part du principe qu'il convient de freiner, voire d'arrêter l'immigration de main-d'oeuvre provenant de régions situées en dehors de l'UE. Des exceptions sont prévues pour les saisonniers, les frontaliers, les stagiaires, les professionnels hautement qualifiés et le transfert de cadres au sein d'une entreprise. Quant aux résolutions

qui concernent les étudiants et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante, elles énoncent des conditions minimales de réciprocité permettant aux ressortissants de l'un des Etats membres de mener des études ou d'exercer une activité professionnelle indépendante dans un autre Etat membre.

Très rares sont les Etats de l'UE et de l'AELE qui ont élaboré de manière approfondie leur propre politique migratoire à l'égard des étrangers de pays tiers. Une meilleure harmonisation des politiques d'asile et de migration est certes amorcée, mais il existe une nette tendance à bloquer l'immigration en provenance d'Etats extra-européens. A l'intérieur de l'Union, le principe de la libre circulation est appliqué.

Les responsables politiques (gouvernements, parlements, autorités et partis politiques) ne sont pas encore pleinement conscients, pour l'heure, de l'importance des phénomènes migratoires internationaux et de leurs effets à long terme sur les pays de destination et de provenance. L'horizon prévisionnel de la structuration politique ne s'étend généralement pas au-delà de deux à quatre ans, ce qui correspond à la durée d'une législature. Consciemment ou non, les membres de la classe politique espèrent, en prenant des mesures à court terme, se débarrasser des problèmes et échapper ainsi à une situation de crise. Lorsque cette dernière survient, leur action s'épuise généralement en interventions ponctuelles.

Par ailleurs, de nombreuses organisations, tant internationales que nationales, se sont entre temps attelées aux problèmes découlant du phénomène migratoire (UE, Conseil de l'Europe, HCR, OIM, OCDE, CSCE, OIT, CEE etc.). Elles n'envisagent toutefois, en règle générale, la problématique que de leur propre point de vue, sans donner l'exemple d'une stratégie globale.

Des scientifiques et des instituts universitaires rattachés aux facultés les plus diverses ont eux aussi commencé à analyser selon leur optique le phénomène de la migration. Il existe déjà une abondance de publications

sur le sujet. Ce qui manque pour le moment, c'est le dialogue interdisciplinaire, c'est l'établissement d'une corrélation scientifique entre toutes ces analyses et c'est surtout l'élaboration de propositions cohérentes en vue d'une solution. C'est pourquoi les responsables politiques restent hésitants à prendre connaissance de ces études encore trop académiques et à essayer de les traduire dans la pratique. A noter aussi une certaine crainte des conséquences radicales que l'on devrait en tirer.

L'opinion publique, bien que percevant les phénomènes migratoires, n'a encore qu'une connaissance insuffisante de leurs tenants et aboutissants. Elle est caractérisée par deux positions extrêmes: d'un côté, il y a les apologistes d'une ouverture illimitée, qui défendent l'idée d'un "village à l'échelle du monde" et d'une société multiculturelle; de l'autre, les milieux populistes et nationalistes qui souhaiteraient rendre les frontières hermétiques à de nouvelles immigrations et qui prétendent vouloir et pouvoir renvoyer les étrangers indésirables. Les deux camps présentent des traits fondamentalistes, se nourrissent de préjugés et tendent à méconnaître la réalité. Entre les deux, une grande partie de la population reste perplexe ou se désintéresse du problème. En présence d'un contexte aussi inconfortable, les milieux politiques éprouvent les plus grandes difficultés, sinon à susciter un consensus de base, du moins à rassembler une majorité.

2.2.3 Comparaison internationale des politiques en matière d'étrangers, d'asile et de la politique internationale des réfugiés

Les solutions envisageables dans la politique des étrangers, de l'asile et des réfugiés, autrement dit dans la politique migratoire, doivent être examinées de plus près et placées dans un contexte international. En effet, la politique pratiquée par les Etats voisins a un retentissement direct sur les flux migratoires arrivant en Suisse ou la quittant. L'harmonisation, recherchée au niveau européen, de la politique d'immigration et d'asile ainsi que les mesures coordonnées en vue de diminuer la pression migratoire ont elles aussi une influence. Il est vrai que les politiques nationales des Etats européens, fondées sur des législations qui se sont développées de fa-

çons très diverses, sont encore loin d'être entièrement harmonisées. Toutefois, l'on constate des rapprochements du fait de l'introduction de mesures analogues à celles qui ont donné de bons résultats dans d'autres pays. La comparaison internationale en-globe les pays suivants: l'Autriche, la République fédérale d'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. Selon les cas, l'Australie, le Canada et les Etats-Unis ont également été inclus dans la comparaison.

Immigration en Europe occidentale et dans les Etats de l'OCDE

Du milieu des années 60 au milieu des années 80, d'après les indications de l'OCDE, les Etats de l'Union européenne et de l'AELE virent affluer bon an mal an 1 million d'immigrants, toutes catégories confondues. Les mesures introduites à la suite de la récession provoquée par la crise pétrolière en 1973 n'aboutirent pas, en fin de compte, à une diminution substantielle des effectifs d'étrangers; en effet, les retours intervenus à court terme furent compensés en grande partie par des regroupements familiaux et des entrées clandestines, légalisées par la suite dans le sillage de la reprise économique. Depuis la fin des années 80, tous les pays d'Europe, à de rares exceptions près, ont été confrontés à une forte immigration par le biais de la procédure d'asile. Simultanément avait lieu un important mouvement de retour de minorités ethniques en provenance de l'Est; enfin vinrent les réfugiés de l'ex-Yougoslavie. Ainsi, en 1993, l'Europe occidentale (UE/AELE) subit une augmentation de sa population de près de 3 millions d'immigrants, toutes catégories confondues.

Pour ce qui est des demandeurs d'asile, leur nombre augmente pratiquement dans tous les pays européens de manière continue depuis le milieu des années 70. A ce moment-là, l'Europe ne recensait qu'à peu près 20'000 requérants par an. La réduction du nombre des demandes en 1993 résulte principalement de la révision des lois sur l'asile en Allemagne et en Suède, où les nombres diminuèrent presque de moitié par rapport à l'année précédente. Il faut encore attendre pour voir les effets durables de ces mesures. Pour l'ensemble de l'Europe, le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié varie de 3 à 10 %; 10 à 15 % des requérants sont admis à titre provisoire pour motifs humanitaires. Malgré cela, une moyenne de 80 % des requérants d'asile restent soit dans l'Etat dans lequel ils avaient déposé leur demande d'asile, soit dans un autre Etat européen.

L'augmentation du nombre des demandeurs d'asile ainsi que d'autres cas d'immigration spontanée par groupes a eu pour résultat que 40 à 50 % de l'immigration globale dans les Etats de l'UE ou de l'AELE se fait de ma-

nière incontrôlée. La plupart des personnes demandent une autorisation de séjour à la frontière ou quand elles se trouvent déjà dans le pays de leur choix, sans avoir pour autant obtenu auparavant l'assentiment des autorités de ce dernier. Au milieu des années 70, le pourcentage des mouvements migratoires incontrôlés était encore de 5 à 15 %. Un tiers environ de l'immigration globale résulte de regroupements familiaux et moins d'un tiers a pour but l'exercice d'une activité lucrative. Les campagnes d'accueil en faveur de réfugiés et de personnes ayant besoin de protection touchent probablement de 1 à 5 % du nombre total d'immigrants. Par contre, dans les pays d'immigration classiques, la proportion des réunifications familiales est d'environ 50 % et celle des campagnes d'accueil de réfugiés d'environ 10 %.

Les Etats d'Europe occidentale affichent actuellement, toutes proportions gardées, un taux d'immigration analogue à celui des Etats d'immigration classiques d'outre-mer. Pour prendre l'exemple de l'Autriche, de la République fédérale d'Allemagne ou de la Suisse, ces pays ont un taux d'immigration plus élevé par habitant que les Etats-Unis.

Ces chiffres démontrent clairement que la pression migratoire sur l'Europe occidentale s'accroît et que la composition des afflux d'immigrants a changé d'une époque à l'autre. Or la politique à l'égard des étrangers, de l'immigration et de l'asile pratiquée par les Etats d'Europe occidentale a été fixée jadis dans de tout autres circonstances. Le passage d'un continent d'émigration à un continent d'immigration ne s'est fait que dans les années 60.

Les Etats continuent pour l'essentiel de fonder leur politique d'asile sur la Convention internationale relative au statut des réfugiés, qui date de 1951 et qui a été conçue dans une situation internationale entièrement différente. C'est pourquoi tous les Etats européens ont réajusté leurs politiques d'immigration et d'asile ces dernières années, leur donnant de nouvelles bases juridiques. Ils se sont rendu compte que la possibilité de canaliser les flux migratoires et de les corrélérer avec les objectifs de développement

de leur propre société, compte tenu de la capacité d'absorption de celle-ci, dépend dans une large mesure de la collaboration internationale. Ce n'est que si tous les pays d'accueil s'unissent dans la lutte contre les causes et harmonisent leurs politiques d'immigration qu'ils ont une chance de réduire la pression migratoire sur chaque Etat en particulier.

Evolution politique dans les Etats d'Europe

L'Autriche était un pays de transit traditionnel pour les émigrants d'Europe orientale en route vers les pays d'outre-mer. Des 3 millions d'étrangers qui entrèrent en Autriche entre 1945 et 1990, environ 650'000 poursuivirent leur route vers les pays d'outre-mer. Dans les années 60, l'Autriche commença de recruter de la main-d'oeuvre étrangère. Dans les années 80, environ 60'000 permis de travail étaient délivrés chaque année. Les changements fondamentaux en Europe orientale engendrèrent une forte augmentation de l'immigration incontrôlée vers l'Autriche, avec une réduction simultanée du nombre de ceux qui poursuivaient leur voyage vers les pays d'outre-mer. En 1991, le gouvernement autrichien a révisé ses politiques d'immigration et d'asile en introduisant quatre nouvelles lois: une loi sur la répartition des demandeurs d'asile dans les Etats fédérés (Bundesbetreuungsgesetz, 1991), une loi sur l'octroi de l'asile (Asylgesetz, 1992), une loi sur l'immigration (Fremdengesetz, 1993) et une loi sur la réglementation du séjour (Aufenthaltsgesetz, 1993). En même temps, l'Autriche a lancé, de concert avec la Suisse, l'idée d'une convention internationale sur les migrations.

La République fédérale d'Allemagne, à la différence de la France, ne s'est jamais considérée comme un pays d'immigration, bien que, du point de vue statistique, elle soit devenue, en Europe, la nation d'immigration par excellence. Dans un passé récent, les immigrants en provenance de l'Europe centrale et orientale prédominaient: Européens de l'Est d'origine allemande (1992: 230'000), immigration légale en vue d'une prise d'emploi (1992: 350'000) et demandeurs d'asile (1992: 440'000). Le nombre élevé des demandeurs d'asile a provoqué dès la fin des années 80 un débat sur

la révision de l'article 16 de la constitution, révision achevée provisoirement en 1993. Par la dernière révision de la loi sur l'asile, la RFA a notamment introduit les notions de pays exempt de persécutions (safe country) et d'Etat tiers sûr. En même temps, la RFA a réorganisé toute l'infrastructure de l'asile. Dès 1991, le Ministère fédéral de l'Intérieur a formulé une stratégie destinée à réduire la pression migratoire par le moyen d'une collaboration internationale.

Le Danemark a imposé, dans le domaine de l'asile, une série de restrictions en vue de combattre les abus du droit d'asile. En 1992, le Parlement danois a approuvé un train de réformes qui contenait, entre autres, des dispositions restrictives concernant la réunification des familles. Un rapport du gouvernement danois daté de 1993 propose des mesures d'encouragement du retour et de soutien aux Etats balkaniques disposés à accueillir des personnes chassées de leur pays, en plus de la création d'une commission européenne pour les réfugiés.

La Finlande, qui ne connaissait pour ainsi dire aucune immigration provenant d'Etats non nordiques jusqu'à la fin des années 80, est depuis lors exposée à une pression migratoire considérable. En 1991 a été promulguée une nouvelle loi sur les étrangers qui dut être révisée déjà en 1993. La Finlande a également introduit dans sa législation la notion de "safe country" et relève les empreintes digitales des demandeurs d'asile.

La France se considère comme pays d'immigration depuis les années 20. Pendant cette dernière décennie toutefois, elle est passée à une attitude restrictive en la matière. Au début des années 80, des mesures furent prises pour contrecarrer l'immigration clandestine et 1991 vit la rationalisation et le renforcement de toute l'organisation de l'asile. En 1993, sous le slogan "immigration zéro", le nouveau gouvernement a promulgué des restrictions dans le domaine de la réunification des familles et de l'octroi de permis de séjour permanents. En automne 1993, le Parlement a approuvé des modifications constitutionnelles en matière d'octroi de l'asile, afin de

remplir les conditions d'adhésion aux conventions de Schengen et de Dublin.

La Grande-Bretagne, malgré son passé colonial et une autorité d'immigration bien structurée, ne dispose pas d'une politique d'immigration nettement définie au sens d'une conception à long terme. Par rapport à la population, le nombre d'immigrants et de demandeurs d'asile reste relativement modeste. Ces dernières années, le gouvernement britannique a promulgué une série de révisions de la loi sur l'asile et réorganisé les autorités chargées de l'immigration et des étrangers.

Les Pays-Bas connaissent une politique d'immigration conditionnée par le passé colonial de cet Etat. Ces dernières années, cependant, les débats sur l'asile ont nettement relégué au deuxième plan les questions d'immigration. La législation sur l'asile a été révisée par étapes (1992 et 1993) dans le but d'accélérer les procédures d'asile et de prévenir les abus. Les Pays-Bas ont eux aussi introduit récemment le principe des "safe countries", le nombre des demandes d'asile ayant augmenté de façon marquante.

La Norvège a édicté dès 1975 un arrêt des immigrations, à l'exception des regroupements familiaux et des travailleurs étrangers, nécessaires à son industrie pétrolière. Le nombre accru des demandeurs d'asile a provoqué en 1989 une révision de loi sur les étrangers et la formation d'une nouvelle autorité chargée des étrangers. En 1993, le gouvernement a publié un rapport sur une politique cohérente des réfugiés, dans lequel il exigeait plus de mesures préventives et davantage d'engagement dans le combat contre les causes dans les pays de provenance.

La Suède a introduit en 1975 une politique active d'intégration et d'immigration, mais s'est concentré surtout, ces dernières années, sur le domaine de l'asile. En 1990, le gouvernement a élaboré une conception à long terme pour une politique nationale et internationale cohérente en matière de migration. Les autorités chargées des étrangers et de l'asile ont

été réorganisées. En 1992, après que la Suède eut battu le record du nombre de demandeurs d'asile avec 84'000 personnes, des mesures restrictives ont été prises et priorité a été donnée au retour des requérants déboutés. Le fait est que la Suède est, avec l'Autriche, la République fédérale d'Allemagne, le Danemark et la Suisse, un des pays d'Europe à avoir accueilli proportionnellement le plus grand nombre de personnes chassées par la guerre en Bosnie-Herzégovine et dans l'ancienne Yougoslavie.

Analyse comparative des politiques d'immigration et d'asile

La poussée migratoire accrue a déclenché dans de nombreux pays d'Europe occidentale des débats autour de l'introduction de normes, de nombres maximaux et de quotas d'immigration. De tels mécanismes régulateurs existent, on le sait, dans les pays d'immigration classiques d'outre-mer. Le Canada, par exemple, a décidé d'accepter 250'000 immigrants au maximum par an durant la période de 1992 à 1995. L'Australie a fixé la limite supérieure du nombre annuel de ses immigrants à 80'000 pour les années 1992 et 1993. Les USA avaient décidé pour 1993 d'une limite supérieure de 840'000 personnes. Un système analogue n'existe pas en Europe pour le moment. En revanche, l'Autriche a fait un premier pas dans cette direction en édictant une loi sur le séjour, qui prescrit la fixation d'un nombre annuel d'étrangers de différentes catégories susceptibles d'obtenir un permis de séjour. La République fédérale d'Allemagne a pris une mesure analogue en fixant une limite annuelle pour l'accueil des Européens de l'Est d'origine allemande (225'000). Le plan de stratégie suédois de 1990 suggérait l'introduction d'un système de quotas comparable aux propositions de l'Allemagne et au Rapport sur la stratégie de la Suisse de 1989.

La plupart des Etats d'Europe occidentale tentent pourtant aujourd'hui encore de régler l'immigration de manière traditionnelle: ils imposent le visa, ils exigent des étrangers désireux d'émigrer qu'ils demandent un permis de séjour et de travail aux représentations diplomatiques à l'étranger; ils re-

foulent des immigrants à la frontière et rapatrient les personnes entrées clandestinement. Afin d'endiguer le travail clandestin, la majorité des pays menacent de sanctions les employeurs qui occupent des travailleurs en situation illégale. En outre, des sanctions sont prises contre les compagnies de transport aérien qui acceptent de convoyer des personnes sans titres valables. Les Etats prennent en général les empreintes digitales des demandeurs d'asile et se réservent la possibilité de les incarcérer, ou du moins de vérifier leur identité; en effet, environ 65 % de tous les requérants qui déposent une demande en Europe de l'Ouest présentent de faux papiers ou n'en présentent point.

Ces mesures ont bénéficié d'un haut degré d'harmonisation dans les Etats d'Europe occidentale au cours des dernières années. L'UE a édicté une liste commune de pays soumis à l'obligation du visa, liste comportant 73 des 183 Etats non membres de l'UE. Les Etats de l'AELE ont harmonisé dans une large mesure leur système de visas avec celui existant dans l'UE. De nombreux gouvernements ont en outre édicté des dispositions relatives aux visas de transit. D'autres mesures de contrôle ont été coordonnées.

L'harmonisation internationale est pour ainsi dire encore inexistante en ce qui concerne la réunification des familles, le droit de séjour et l'acquisition de la nationalité.

En 1993, toutefois, l'UE a publié une résolution sur l'harmonisation des dispositions relatives à la réunification des familles, et notamment au droit d'immigration pour les enfants et le conjoint. La résolution préconise l'exclusion des enfants de plus de 16 ou 18 ans du droit au regroupement. De plus, la résolution prévoit la possibilité d'édicter des dispositions selon lesquelles le regroupement familial ne serait possible qu'après un certain nombre d'années de séjour du chef de famille dans le pays d'accueil. Actuellement, ces délais d'attente sont de cinq ans en RFA et au Danemark, de deux ans en France et d'une année en Grande-Bretagne. Quant aux

Pays-Bas, ils viennent d'introduire un système inverse: le droit au regroupement familial doit être exercé dans les trois ans, après quoi il s'éteint.

Pour ce qui est de l'octroi d'une autorisation de séjour, la plupart des pays recourent à une procédure par étapes, selon laquelle un permis de séjour permanent n'est obtenu qu'après une période d'essai qui varie entre deux ans (Autriche et Finlande) et dix ans (France). Seule en Europe, la Suède délivre des autorisations de séjour permanent, ce qui correspond à la pratique des Etats d'immigration d'outre-mer.

Le Conseil de l'Europe entend harmoniser l'acquisition de la nationalité. De manière générale, on peut avancer que la proportion des naturalisations dans les Etats européens varie entre 0,8 % (Suisse) et 4,2 % (Pays-Bas) de toutes les personnes établies ou disposant d'un permis de séjour. Les pays européens connaissent dans leur majorité un délai d'attente allant de cinq à sept ans pour l'obtention de la nationalité. La Suisse, l'Autriche et l'Allemagne sont toutefois régies par des dispositions plus restrictives. Quant aux ressortissants des Etats nordiques, ils peuvent prétendre à la naturalisation dans tous les autres Etats nordiques après deux ans de séjour.

Dans la politique d'asile, les Etats d'Europe occidentale sont arrivés à un haut degré d'harmonisation informelle, malgré le fait que l'UE n'ait entamé que récemment des discussions au sujet des dispositions relatives à l'asile. Tous les Etats ont par exemple établi une procédure d'asile accélérée pour les demandes manifestement infondées. Depuis la fin des années 80, les Etats appliquent presque tous le principe du renvoi vers les pays de premier asile. Tous les Etats d'Europe occidentale ont inscrit ce principe dans leurs lois révisées dernièrement. Seule la République fédérale d'Allemagne spécifie dans la loi quels sont les Etats tiers considérés comme exempts de persécutions: il s'agit de tous les Etats de l'UE et de l'AELE plus la Pologne et la République tchèque. Outre la Suisse (1990), la RFA (1993) a aussi adopté le principe des pays de provenance exempts de persécutions. Les deux pays ont depuis lors procédé à la coordination

de leurs listes respectives. Les pays exempts de persécutions ne sont en revanche pas désignés nommément par l'Autriche, la Finlande et les Pays-Bas.

De nombreux Etats ont renoncé à la notion précédemment en usage de réfugiés de fait (réfugiés de facto). Seuls le Danemark, la Finlande, la Suède et la Suisse connaissent des notions similaires dans leur législation. Par ailleurs, beaucoup de pays ont introduit dans la leur des dispositions qui permettent d'admettre provisoirement, sous un titre ou un autre, des personnes chassées de leur pays.

Cette forme d'admission temporaire a surtout été pratiquée pour les quelque 600'000 personnes accueillies dans les Etats de l'UE et de l'AELE depuis qu'a éclaté la guerre civile en Yougoslavie.

Quelques efforts ont également été déployés en vue de l'échange international d'expériences relatives à l'accélération de la procédure d'asile et l'abaissement des coûts d'assistance. Dans l'ensemble de l'Europe occidentale, 8'600 fonctionnaires de l'administration ont travaillé, en 1993, au règlement de 600'000 nouveaux cas et de 650'000 anciens cas, et les seuls frais de procédure ont été évalués à quelque 320 millions de dollars US. Nous avons déjà mentionné le montant des frais d'assistance des demandeurs d'asile, qui atteignent pour l'Europe de l'Ouest seulement près de 10 milliards de dollars US. Au vu de l'énormité de ces coûts, quelques pays ont levé entre-temps l'interdiction de travailler qui avait été imposée aux demandeurs d'asile.

2.3 La situation de la Suisse dans le domaine migratoire

2.3.1 La situation dans le domaine des étrangers

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, les étrangers, en vertu de nombreuses conventions, pouvaient s'établir librement en Suisse et y exercer une activité lucrative indépendante ou salariée. Les étrangers jouissaient donc d'un régime libéral. Le séjour et l'établissement n'étaient refusés que si l'étranger avait fait l'objet d'une condamnation pénale, risquait de tomber à la charge de l'assistance ou semblait politiquement dangereux. Si la proportion des étrangers par rapport à la population indigène se montait à 3 pour cent en 1850, elle atteignait déjà 17 pour cent en 1911. La Première Guerre mondiale a mis fin à ce libéralisme vis-à-vis des étrangers. Les mesures de contrôle de la police des étrangers devaient alors servir à protéger la population suisse et, plus tard, à préserver notamment l'emploi des travailleurs indigènes face à la concurrence. Dès lors, le droit des étrangers est devenu en premier lieu un instrument de la politique de l'emploi et un moyen d'endiguer la surpopulation étrangère en Suisse. Enfin, son rôle était aussi de faciliter l'intégration des étrangers établis depuis longtemps ou définitivement dans notre pays.

Présence étrangère en 1994

Malgré certaines fluctuations, la présence étrangère est restée relativement élevée au cours des décennies précédentes; à la fin de 1994, elle atteignait provisoirement un point culminant de quelque 18,6 pour cent (population étrangère résidente permanente). Si l'on y ajoute la population résidente non-permanente (saisonniers, personnes en séjour de courte durée, diplomates, requérants d'asile, clandestins), le nombre d'étrangers devrait dépasser 1,4 million de personnes. Parmi ces étrangers, 900'000 exercent une activité lucrative; ils représentent donc largement 25% de tous les travailleurs en Suisse. Toutefois, ce chiffre représente une moyenne et ne doit pas nous abuser: dans certaines localités ou branches,

la proportion de travailleurs étrangers est supérieure à 50 pour cent; dans le milieu hospitalier genevois, elle atteint jusqu'à 70 pour cent. Par ailleurs, il est difficile d'estimer le nombre de travailleurs étrangers en situation illégale.

Population résidante suisse et étrangère au 31 décembre 1994

<u>Dénomination (personne)</u>	<u>31.12.1994</u>
Population résidante suisse	5'689'600
Population résidante étrangère permanente (dont réfugiés reconnus)	1'300'089 (18,6 %) (27'248)
– Résidents à l'année	358'463
– Personnes possédant une autorisation d'établissement	941'626
– Hausse par rapport à l'année précédente	39'806
Population résidante étrangère non- permanente	130'690
– Fonctionnaires internationaux	~ 25'000
– Saisonniers	19'461
– Etrangers avec autorisation L	16'000
– Etrangers relevant du domaine de l'asile	70'229
Excédent migratoire	39'425 (1.1.94 - 31.12.94)
Population totale (permanente)	6'989'689
– Nombre supposé de résidents en situation illégal et de travailleurs au noir	~ 50 à 100'000

Pour la première fois, au cours des dix ans écoulés, la population résidente étrangère a enregistré une croissance plus forte que la population suisse. Dans le contexte d'une comparaison internationale, la raison en est certainement que la naturalisation en Suisse est plus difficile que dans d'autres Etats européens et intervient plus tard que partout ailleurs. La Suisse présente donc peu d'attraits pour les personnes désireuses de se faire naturaliser; par ailleurs, la possibilité de la double nationalité se répand. Récemment (en juin 1994), le peuple a rejeté une proposition de naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers ayant grandi en Suisse. Si l'on compare les dispositions sur la naturalisation, on constate un clivage très net entre la Suisse et la plupart des autres Etats européens.

Comparaison des dispositions juridiques en Europe: conditions de naturalisation (durée de résidence / facilités pour jeunes étrangers), état 1992

Pays	Durée de résidence	Facilités pour jeunes étrangers
Allemagne	10 ans	Naturalisation facilitée entre 16 et 23 ans après une durée de résidence de 8 ans
Autriche	10 ans	
Belgique	5 ans: 10 ans pour naturalisation avec plein exercice des droits politiques	<ul style="list-style-type: none"> - Acquisition de la citoyenneté en cas de naissance dans le pays, si l'un des parents est né en Belgique et y habite depuis 5 ans au moment de la naissance de l'enfant; - Option entre l'âge de 18 et 22 ans en cas de naissance sur sol belge et résidence dans le pays entre l'âge de 14 et 18 ans ou résidence de 9 ans au total; - Naturalisation facilitée entre l'âge de 18 et 30 ans en cas de naissance sur sol belge et résidence dans le pays depuis la naissance
Danemark	7 ans	Acquisition de la citoyenneté en cas de durée de résidence de 5 ans avant l'âge de 16 ans et résidence permanente depuis lors
Espagne	10 ans	Naturalisation facilitée en cas de naissance dans le pays et d'un an de résidence
Finlande	5 ans	Comme le Danemark
France	5 ans	<ul style="list-style-type: none"> - Acquisition de la citoyenneté entre 21 et 23 ans en cas de naissance dans le pays si l'un des parents est né en France; - Acquisition de la citoyenneté à 18 ans pour les personnes nées en France et y résidant depuis 5 ans, avec possibilité de renonciation
Grande-Bretagne	5 ans	Acquisition de la citoyenneté en cas de naissance dans le pays, pour autant que les parents soient domiciliés en Grande-Bretagne depuis 5 ans
Grèce	8 ans	Pas de durée de résidence minimale pour les personnes nées et domiciliées dans le pays
Irlande	4 ans	Acquisition de la citoyenneté en cas de naissance dans le pays
Islande	7 ans	Comme le Danemark
Italie	10 ans; 4 ans pour les membres de l'UE	<ul style="list-style-type: none"> - Acquisition de la citoyenneté sur déclaration entre 18 et 19 ans, à condition d'être né dans le pays et d'y résider depuis lors en permanence; - Naturalisation facilitée en cas de naissance dans le pays et de résidence depuis 3 ans
Norvège	7 ans	Acquisition de la citoyenneté sur déclaration entre 21 et 23 ans, à condition de résider dans le pays depuis 5 ans dès l'âge de 16 ans
Pays-Bas	5 ans	Acquisition de la citoyenneté sur déclaration entre 18 et 25 ans, en cas de naissance et de résidence depuis lors dans le pays
Portugal	6 ans	Acquisition de la citoyenneté en cas de naissance dans le pays, à condition que les parents y résident depuis 6 ans
Suède	5 ans	Comme le Danemark

Si en 1970, environ 90 pour cent des étrangers en Suisse étaient d'origine européenne, leur proportion s'est réduite entre-temps à quelque 64 pour cent. Cette tendance devrait persister. Même une libéralisation éventuelle des prescriptions à l'endroit des ressortissants de l'UE et de l'AELE ne devrait guère y changer grand chose.

Le plus important groupe d'étrangers en Suisse est toujours constitué, à l'heure actuelle, par les Italiens (364'000), suivi des ressortissants de l'ancienne Yougoslavie (300'000), des Portugais (128'000), des Espagnols (103'000), des Allemands (89'000), des Turcs (77'000) et des Français (52'000).

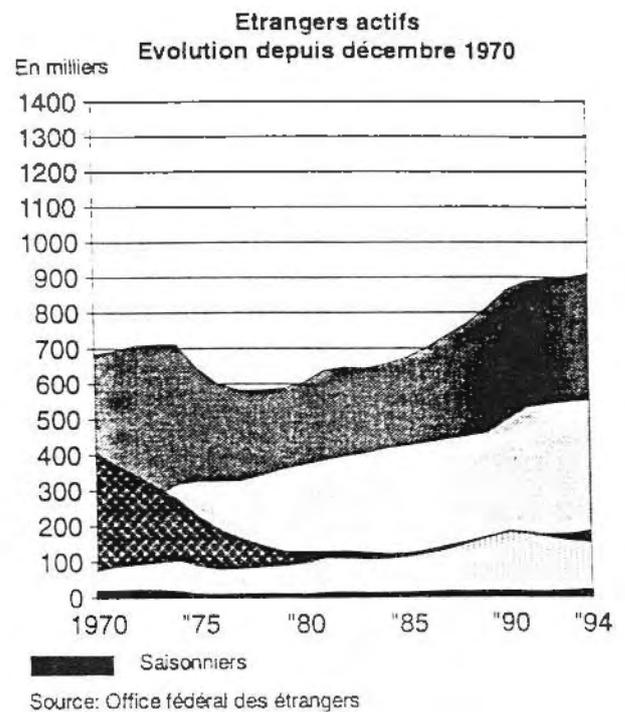
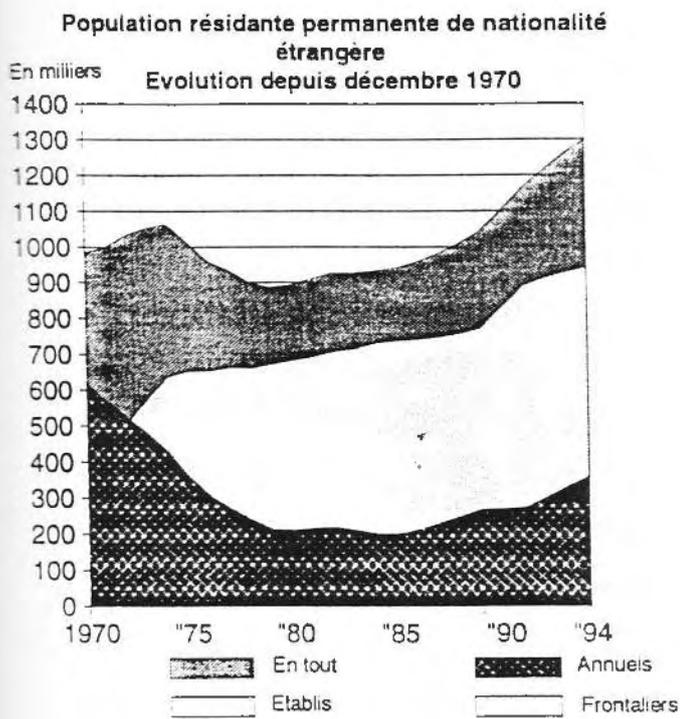
Politique et pratique en matière d'étrangers

Ces précédentes décennies, les besoins du marché du travail ont largement infléchi la politique en matière d'étrangers. L'effectif étranger a baissé dans les époques de récession pour remonter vigoureusement dès que la conjoncture repartait. Ce phénomène, qu'on a pu observer durant les années 70, puis, sous une forme atténuée, pendant les années 80, ne s'est plus reproduit pendant la décennie 90 pour les raisons que voici: l'existence d'un réseau social dense, une meilleure protection (assurance-chômage obligatoire), l'augmentation, au sein de la population étrangère résidente, du nombre de personnes bénéficiant d'une autorisation d'établissement, ainsi que l'éloignement des pays de provenance.

Sous la pression des initiatives dites contre la surpopulation étrangère qui, certes, ont toutes été rejetées, le Conseil fédéral s'est tout d'abord déclaré en faveur de la stabilisation de la population étrangère. Par la suite (en 1986), est apparue la formule de la „proportion équilibrée". Par le jeu des autorisations pour saisonniers et du statut de frontalier, on a acquis davantage de souplesse, tout en refusant cependant aux saisonniers le regroupement familial. La transformation au bout de quatre ans de l'autorisation de saisonnier en une autorisation de séjour à l'année n'a pas été sans conséquence et cette mesure s'est avérée à double tranchant: en effet,

elle a entraîné une hausse disproportionnée des arrivées de travailleurs non qualifiés et, par la suite, de leur famille. Il en a résulté une nouvelle augmentation du nombre des travailleurs avec permis annuel et donc de l'effectif de la population étrangère résidente. Conjointement à d'autres facteurs, cette évolution a contribué, durant cette décennie, à accentuer l'excédent migratoire qui oscillait, ces dernières années, entre 30'000 et 60'000 personnes. En 1994, il se montait encore à quelque 40'000 personnes. Cet excédent ne découlait cependant que pour une petite part des contingents d'étrangers. La majeure partie provenait du regroupement familial.

**Evolution de la population résidente permanente de nationalité étrangère
et des étrangers actifs depuis décembre 1970**

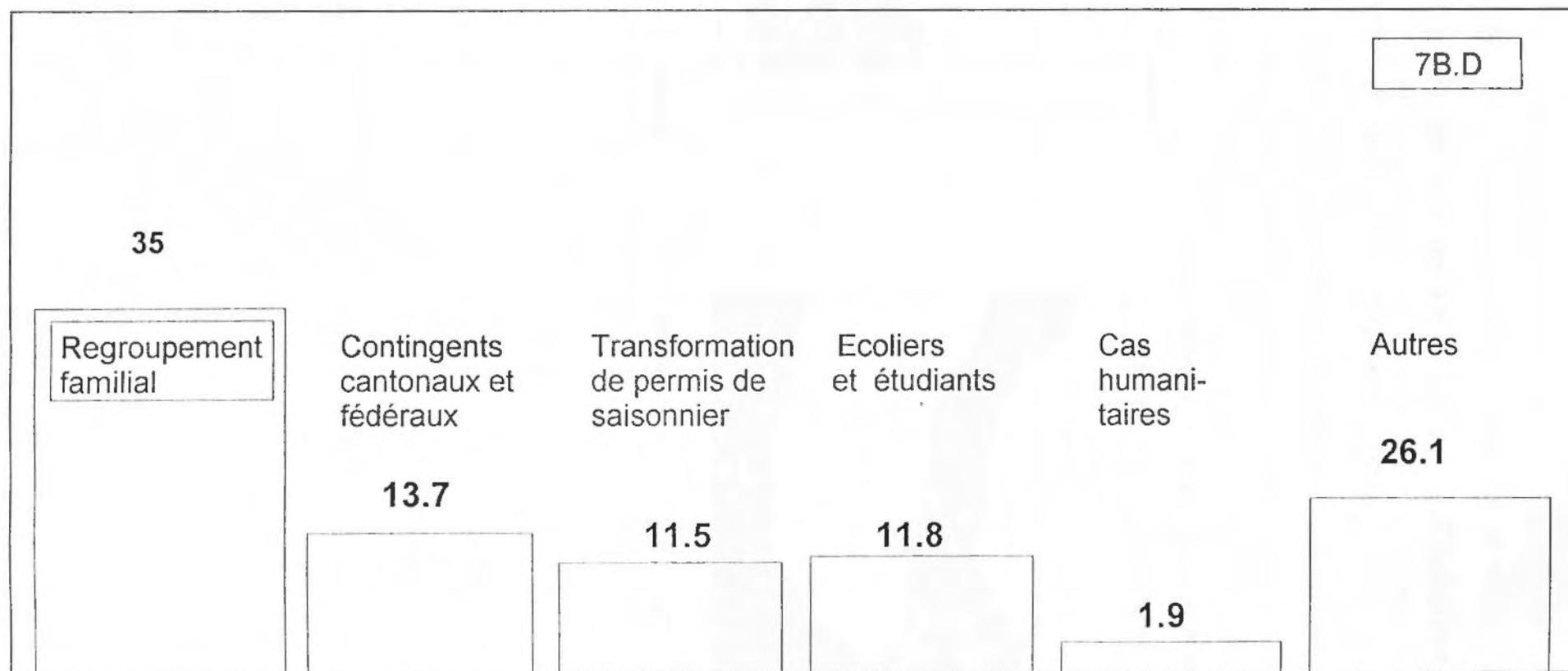


Catégories d'immigrants en pour cent, exercice 1994

103'613 étrangers sont entrés dans notre pays en 1994.

Le solde migratoire s'est élevé à 39'425 personnes (exercice précédent: 46'472).

En pour cent



Les principaux éléments ou instruments de la politique actuelle en matière d'étrangers sont les suivants: le recrutement, l'admission, la réglementation du séjour, l'intégration, la politique des visas, les mesures d'éloignement ou de dissuasion envers les étrangers ainsi que le contrôle statistique de l'effectif de ces derniers (RCE).

Sur le plan institutionnel, la politique en matière d'étrangers est conçue par l'Office fédéral des étrangers (OFE), en collaboration avec l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), et appliquée par les cantons. La Commission fédérale pour les problèmes des étrangers (CFE) conseille les autorités. En ce qui concerne l'encouragement de l'intégration des étrangers, il n'existe jusqu'à présent pratiquement aucun moyen à l'échelon fédéral. Celle-ci se fait essentiellement au lieu de travail, par le biais des relations de voisinage et dans les écoles. Vu que la politique actuelle en matière d'étrangers est largement influencée par des considérations économiques, liées à la situation de l'emploi, l'OFIAMT détermine d'importants secteurs de la politique en matière d'étrangers et décide de l'attribution des contingents dépendant de ses services. En revanche, l'OFE est surtout compétent pour les étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative (regroupement familial, retraités, étudiants, etc.); il s'occupe également du contrôle des autorisations cantonales, de l'édiction de mesures d'éloignement, de la politique des visas et de la tenue du Registre central des étrangers.

Au niveau cantonal, les autorités de police des étrangers sont responsables de la réglementation du séjour et de l'établissement, ainsi que du renvoi dans le cadre de la législation fédérale. Il appartient aux offices cantonaux du travail d'octroyer les contingents cantonaux d'étrangers. En collaboration avec les associations d'étrangers et les services-conseil, les cantons sont en outre compétents en matière d'assistance et d'intégration des étrangers, à l'exception des réfugiés.

Nouveautés relatives à la politique en matière d'étrangers

Dans son rapport consacré à la politique en matière d'étrangers et de réfugiés, le Conseil fédéral a fait état de la ligne, fondée sur le modèle des trois cercles, qu'il entendait suivre à l'avenir. Selon ce modèle, le premier cercle, composé des Etats de l'UE et de l'AELE, vise la libéralisation en matière de circulation des personnes. Le deuxième cercle regroupe pour le moment les Etats-Unis et le Canada; il est susceptible d'être agrandi et servira lui aussi, dans certaines limites, au recrutement de main-d'oeuvre, tandis qu'aucun recrutement ne sera en principe possible du troisième et dernier cercle. A titre exceptionnel, du personnel hautement qualifié pourra être admis en Suisse.

Ce modèle a fait l'objet de diverses critiques. On a souvent méconnu que le caractère innovateur du modèle résidait dans la définition du premier cercle. Ainsi, il a été reproché à la délimitation entre le deuxième et le troisième cercle, qui d'ailleurs répond à des dizaines d'années de pratique, de constituer une politique eurocentrique ou raciste.

Dans un rapport complémentaire, le Conseil fédéral s'en est défendu en relevant que le nombre des étrangers venant en Suisse pour y exercer une activité lucrative est limité par de simples restrictions numériques, mais non par les critères supplémentaires d'admission figurant dans le modèle des trois cercles. Celui-ci tient compte, selon des critères aussi objectifs que possible, des différentes possibilités d'intégrer et d'occuper les étrangers venus des horizons les plus divers. Cette distinction n'a aucun fondement raciste ou discriminatoire. Le Conseil fédéral est convaincu que la Suisse, comme la plupart des Etats connaissant un développement économique supérieur à la moyenne, doit se tenir en principe à sa politique de limitation de l'immigration étrangère. En outre, il rappelle que de nombreux autres Etats appliquent également des priorités de cet ordre pour l'admission des étrangers. Une grande partie des Etats européens pratiquent d'autres distinctions selon des critères plutôt de libre appréciation et

qui aboutissent à des résultats comparables à ceux du modèle des trois cercles.

Peu avant le début de la guerre civile dans l'ancienne Yougoslavie, les Etats partiels qui s'étaient constitués n'ont en principe plus été pris en compte parmi les régions de recrutement (moyennant un délai de transition); en effet, le modèle des trois cercles n'est pas un dogme immuable, mais peut être adapté et élargi.

Malgré le rejet de l'adhésion à l'EEE par le peuple suisse en décembre 1992, des négociations sont actuellement en cours sur une libéralisation de principe de la circulation des personnes avec les Etats de l'UE et de l'AELE. Dans son rapport de mai 1991 au sujet de la politique en matière d'étrangers et de réfugiés, ainsi que dans le cadre des mesures de revitalisation prises à la suite du rejet de l'EEE, le Conseil fédéral a pris des mesures de libéralisation applicables au droit des étrangers, dont notamment: abolition du délai d'attente concernant la mobilité des personnes avec permis à l'année et regroupement familial immédiat, admission facilitée pour le personnel hautement qualifié et les spécialistes, amélioration du statut des frontaliers et retour facilité après un séjour à l'étranger à des fins de perfectionnement.

2.3.2 La situation dans le domaine de l'asile

La Suisse connaît une longue tradition humanitaire de l'accueil des personnes persécutées pour des raisons politiques ou en quête de protection. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, en dépit de restrictions imposées par la situation, elle a plus ou moins honoré cette tradition. Durant les années 1956 et 1957, puis à la fin des années 70, la Suisse s'est ouverte à d'importants groupes de réfugiés hongrois et tchèques, puis, par la suite, à des groupes plus petits de Vietnamiens et de Tibétains.

Ce n'est qu'en 1979 que le Parlement a édicté la première loi sur l'asile, entrée en vigueur le 1.1.1981. A partir du début des années 80, le nombre

des demandes d'asile n'a cessé de croître. Cette évolution a incité le Conseil fédéral à créer en 1986 le poste de Délégué aux réfugiés, puis, en 1991, à transformer cet organe en un Office fédéral des réfugiés (ODR).

L'ODR est responsable de la mise en oeuvre de la politique en matière d'asile, à savoir: recevoir et traiter les demandes d'asile, assister les requérants, délivrer le statut de réfugié, veiller à l'assistance et à l'intégration des réfugiés, accueillir et assister les personnes ayant besoin de protection, accueillir les réfugiés faisant partie d'un contingent, renvoyer les requérants d'asile déboutés, encourager le retour volontaire et assurer la coopération internationale. En outre, il possède certaines compétences dans le domaine des étrangers en général. L'exécution des renvois incombe aux autorités cantonales de police des étrangers, la concrétisation de l'assistance aux autorités cantonales des affaires sociales et aux oeuvres d'entraide privées. Le Conseil fédéral, le département et l'ODR sont conseillés par la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA).

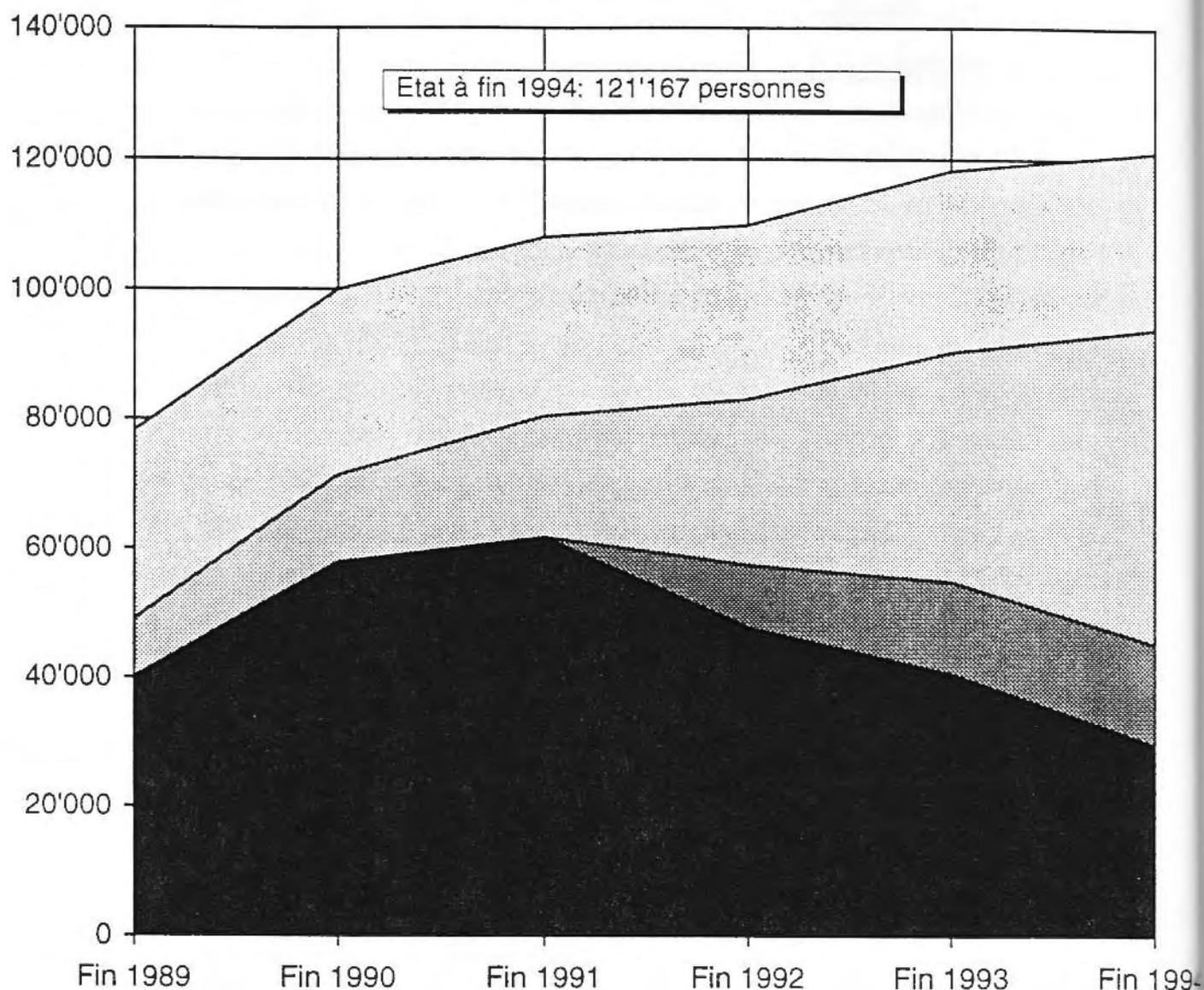
Après une première révision en 1983, la loi sur l'asile a été soumise en 1986 à une deuxième révision de plus grande envergure et, enfin, un arrêté fédéral urgent à caractère contraignant a été promulgué en juin 1990, dans le principal but d'accélérer et de simplifier la procédure d'asile. Durant ces années, l'effectif du personnel de l'Office fédéral des réfugiés a quasiment doublé en plusieurs étapes, pour culminer à un peu plus de 500 postes. Ces mesures ont eu pour résultat non seulement une prompte réduction des demandes d'asile en souffrance, mais encore, à partir de 1992 et conjointement à d'autres facteurs (hausse du chômage, blocage de la route des Balkans par la guerre dans l'ancienne Yougoslavie, examen dactyloscopique systématique des demandeurs d'asile et exigences accrues en matière d'identification lors du dépôt d'une demande d'asile dans les centres d'enregistrement), elles ont engendré une nouvelle diminution du nombre des nouvelles demandes. Puis, 1993 a vu la création d'une commission de recours en matière d'asile, qui rend ses décisions indépendamment de l'administration. Enfin, les mesures de contrainte dans le do-

maine du droit des étrangers, introduites le 1.2.1995, ont elles aussi contribué à améliorer l'exécution en matière d'asile.

Demandes d'asile et nombre des requérants en 1994

En 1991, le nombre des demandes d'asile a atteint un point culminant provisoire de 42'000. Il est en baisse depuis 1992. En 1994, 16'134 nouvelles demandes d'asile ont été déposées en Suisse.

Personnes relevant du domaine de l'asile Evolution des effectifs de fin 1989 à fin 1994



□ Réfugiés reconnus (1994 = 27'248)

▨ Admissions provisoires et règlements humanitaires ou autres par la police des étrangers 1) (1994 = 48'626)

▩ Règlement/exécution en attente ou bloqué (1994 = 15'695) 2)

■ Cas pendants en première ou en deuxième instance (1994 = 29'598)

1) = Cas humanitaires réglés par le canton selon l'art. 13f OLE (ordonnance limitant le nombre des étrangers) ou autres cas réglés par la police cantonale des étrangers

2) = Règlement du séjour ou exécution du renvoi suspendu ou momentanément bloqué pour raison technique

Aperçu des demandes d'asile, des procédures en cours et des cas traités de 1990 au 28.2.1995

Année	Demandes d'asile	Nombre de procédures en cours à la fin de l'année	Total des cas traités	Décisions positives	Décisions négatives	Admissions provisoires 1)	Décisions de non-entrée en matière	Radlations et retraits
1990	35'836	46'484	16'379	571	11'149	88	0	4'659
1991	41'629	51'284	36'963	872	22'060	221	6'473	7'558
1992	17'960	31'720	36'904	1'408	23'422	2'826	6'075	5'999
1993	24'739	27'828	29'686	3'831	18'704	6'620	3'551	3'600
1994	16'134	19'532	25'121	2'937	18'735	8'578	1'822	1'627
28.2.1995	2'813	19'120	3'313	398	2'423	1'460	264	228

1) = Admissions provisoires de la même année que les décisions négatives (Etat AUPER2 du 28 février 1995)

Demandes d'asile de 1990 au 28.2.1995 par an, pour les principaux pays de provenance

1990			1992			1994		
Total	35'836	100.0 %	Total	17'960	100.0 %	Total	16'134	100.0 %
Turquie	7'262	20.3 %	Ex-Yougoslavie	6'262	34.9 %	Reste de la Yougoslavie	4'124	25.6 %
Yougoslavie	5'645	15.8 %	Sri Lanka	2'826	15.7 %	Bosnie-Herzégovine	3'343	20.7 %
Liban	5'533	15.4 %	Turquie	1'827	10.2 %	Sri Lanka	1'487	9.2 %
Sri Lanka	4'774	13.3 %	Somalie	1'077	6.0 %	Turquie	1'068	6.6 %
Roumanie	1'959	5.5 %	Zaïre	677	3.8 %	Angola	1'059	6.6 %
Inde	1'828	5.1 %	Pakistan	631	3.5 %	Somalie	881	5.5 %
Pakistan	1'213	3.4 %	Roumanie	620	3.5 %	Pakistan	420	2.6 %
Angola	1'134	3.2 %	Albanie	546	3.0 %	Algérie	303	1.9 %
Zaïre	758	2.1 %	Liban	450	2.5 %	Bangladesh	286	1.8 %
Autres pays	5'730	16.0 %	Autres pays	3'044	16.9 %	Autres pays	3'163	19.6 %
1991			1993			28.2.1995		
Total	41'629	100.0 %	Total	24'739	100.0 %	Total	2'813	100.0 %
Yougoslavie	14'205	34.1 %	Bosnie-Herzégovine	6'877	27.8 %	Reste de la Yougoslavie	893	31.7 %
Sri Lanka	7'349	17.7 %	Reste de la Yougoslavie	5'241	21.2 %	Bosnie-Herzégovine	684	24.3 %
Turquie	4'324	10.4 %	Somalie	2'295	9.3 %	Turquie	191	6.8 %
Roumanie	2'682	6.4 %	Albanie	2'008	8.1 %	Sri Lanka	164	5.8 %
Zaïre	1'426	3.4 %	Sri Lanka	1'721	7.0 %	Angola	107	3.8 %
Liban	1'352	3.2 %	Turquie	1'080	4.4 %	Pakistan	81	2.9 %
Pakistan	1'339	3.2 %	Algérie	751	3.0 %	Somalie	79	2.8 %
Albanie	1'083	2.6 %	Angola	491	2.0 %	Irak	52	1.8 %
Somalie	910	2.2 %	Pakistan	409	1.7 %	Algérie	46	1.6 %
Autres pays	6'959	16.7 %	Autres pays	3'866	15.6 %	Autres pays	516	18.3 %

Politique et pratique en matière d'asile

Au cours de ces dernières années, la politique et la pratique suisses en matière d'asile ont été de plus en plus confrontées aux mouvements migratoires incontrôlés par le biais de la procédure d'asile; cette situation apparaît d'ailleurs dans les taux peu élevés de reconnaissance du statut de réfugié (point le plus bas en 1991: 3 pour cent). Depuis quelque temps, une partie croissante des demandeurs d'asile vient de régions en proie à la guerre civile. Certes, selon la pratique constante de l'asile, ces personnes ne sont pas considérées comme victimes directes de persécutions politiques et ne peuvent dès lors prétendre au statut de réfugié. Toutefois, en 1993 surtout, le taux de reconnaissance est passé à plus de 10 pour cent, notamment en raison du nombre élevé de Bosniaques qui ont été reconnus réfugiés. D'autres personnes fuyant la guerre civile dans l'ancienne Yougoslavie ont été accueillis à titre provisoire. Nombre de personnes, bloquées par la situation, ont reçu une autorisation provisoire de séjour. Certaines d'entre elles ont déposé après coup une demande d'asile.

A la suite des expériences acquises en cherchant une solution aux problèmes des Yougoslaves ayant besoin de protection, il a été proposé d'établir une réglementation complète de la présence et du statut juridique dans le cadre de la législation en transférant l'arrêté fédéral urgent dans le droit ordinaire. Cette réglementation met l'accent sur un statut axé sur le retour et vise dès lors, en corollaire, à renforcer et encourager la capacité de réintégration dans le pays d'origine, ainsi qu'à créer des conditions-cadres permettant un retour raisonnablement admissible à un stade aussi précoce que possible.

Sous l'angle juridique et psychologique, l'octroi d'une autorisation pour raison humanitaire dans un grand nombre de cas dits anciens (il s'agit de requérants qui ont dû attendre pendant plusieurs années qu'une décision d'asile entre en force) constituait certainement une solution adéquate, bien qu'exceptionnelle. Néanmoins, un tel octroi a permis, en toute légalité, les regroupements familiaux, ce qui, notamment au début des années 90, a

contribué à augmenter le nombre des étrangers. Or, beaucoup d'entre eux, qui avaient choisi la procédure d'asile, se sont vus dans une position bien meilleure que d'autres, leurs voisins parfois, qui, eux, avaient préféré l'immigration légale ou un séjour provisoire; ce fait a eu des effets défavorables. Sur le plan financier, la réglementation a rejeté les frais sur les cantons, ce qui, cependant, n'a eu de conséquences sur le marché du travail que lorsque la situation de nombreuses personnes ayant reçu, à l'époque, un permis humanitaire s'est dégradée en raison de la récession.

Au cours des années 1993 et 1994, le nombre des demandes d'asile liquidées à l'ODR a diminué. Outre la compression du personnel, on peut avancer qu'il a fallu traiter davantage de cas anciens exigeant des recherches compliquées; ces cas avaient en effet été classés *ad acta* à l'origine, car il était impossible de rendre une décision rapidement. Si des problèmes apparaissent aujourd'hui, c'est que la pile des cas en suspens concerne en majorité des requérants dont le renvoi cause des difficultés pour les raisons les plus diverses (Tamouls, Somaliens, Albanais du Kosovo, Bosniaques, Kurdes, Afghans). Parmi les demandes déposées en 1994, la proportion représentée par de tels requérants est un peu plus faible, mais se monte malgré tout à quelque 60 pour cent. Maintenant, l'ODR est en mesure de rendre une décision d'asile en première instance dans un délai moyen de 6 mois. En dépit de la baisse du nombre des demandes et d'un taux de reconnaissance qui reste relativement bas, la proportion de requérants d'asile déboutés demeurant en Suisse demeure élevée. Dans l'ensemble, en effet, les problèmes se sont transposés de la procédure à l'exécution.

Cette situation se répercute surtout sur le budget de l'assistance (plus d'un milliard de francs suisses, compte tenu des prestations des cantons, des communes et des oeuvres privées d'entraide) et pourrait prendre des proportions dramatiques si les possibilités de renvoi ne s'améliorent pas rapidement. Facteur aggravant dû au chômage élevé, les requérants et personnes admises à titre provisoire sont de moins en moins nombreux à pouvoir exercer une activité lucrative.

2.3.3 La situation dans le domaine de la politique internationale en matière de réfugiés

Pour le moins jusqu'à la crise yougoslave, la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) a développé ses activités de politique internationale en matière de réfugiés pratiquement indépendamment de l'ODR et, lors de crises internationales, soutenait en premier lieu les organismes internationaux d'entraide compétents en l'espèce. En outre, avec son Corps pour l'aide en cas de catastrophe, elle réalisait ses propres projets et programmes. Les autres Directions du DFAE responsables de la politique étrangère ont également mené pendant longtemps leur propre politique des droits de l'homme ou de coopération internationale, indépendamment de la politique suisse en matière d'asile. Lorsque le Conseil fédéral a engagé, en 1988, un Coordinateur en matière de politique internationale des réfugiés, la collaboration interdépartementale entre le DFAE et le DFJP s'est améliorée.

Les principales tâches du Coordinateur consistaient à sensibiliser le DFAE aux problèmes rencontrés par l'ODR lors de l'application de la politique d'asile et à amener le DFAE à mettre ses ressources diplomatiques à la disposition de l'ODR. Tel a surtout été le cas dans une phase où les forums internationaux pour les questions de la politique en matière d'asile et de migration ne cessaient de se multiplier. Cette collaboration a rendu possible la conclusion de différents accords bilatéraux de reprise de personnes et permis le dialogue avec les partenaires européens, dans l'intérêt de l'efficacité et de la crédibilité de la politique suisse de l'asile.

Avec la réorganisation du DFAE approuvée par le Conseil fédéral à la fin de 1994, le Coordinateur est désormais rattaché à la Direction politique V, nouvellement fondée; celle-ci s'occupe, avec des effectifs renforcés, de la politique humanitaire, de la politique en matière des droits de l'homme et de la politique internationale des réfugiés. En outre, l'intégration, au sein de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humani-

taire, du Bureau de la coopération avec l'Europe centrale et orientale contribuera également à simplifier les échanges entre le DFJP et le DFAE et pourrait aboutir à une action cohérente dans la lutte contre les causes.

2.4 Problèmes de la politique actuelle de la Suisse en matière d'étrangers, d'asile et de la politique internationale des réfugiés

La politique actuelle de la Suisse en matière d'étrangers et d'asile et la politique internationale des réfugiés est menée par des institutions distinctes. Les offices compétents collaborent selon les nécessités et à court terme. Certes, il existe des amorces de coordination lorsque les domaines se chevauchent. Mais maintenant comme par le passé, des zones mal définies subsistent entre les différentes politiques en cause, la coordination étant laissée au hasard. Notamment l'octroi d'autorisations pour motifs humanitaires à des requérants d'asile de longue date, mais aussi, et toujours davantage, l'accueil de personnes ayant besoin de protection ainsi que l'aide de première nécessité sur place requièrent un dialogue permanent entre les offices; or, ceux-ci ne sont pas coordonnés sur le plan institutionnel. La crise des réfugiés yougoslaves a clairement illustré cette situation toujours d'actualité.

L'organisation actuelle de l'administration fédérale dans le domaine des étrangers, du marché du travail, de l'asile et de la politique internationale en matière de réfugiés n'assure pas de coordination optimale de la planification stratégique et opérationnelle (puisque'elle devrait se réaliser sur une base volontaire); bien au contraire, elle est source de chevauchements. Ainsi, il est fréquent que des délégations différentes se préparent, chacune pour soi, aux mêmes conférences nationales ou internationales et s'y retrouvent surreprésentées. D'où des frais inutiles et la perte de précieuses heures de travail. Comme on le sait, il existe une multitude d'organes supragouvernementaux et d'organisations internationales qui sont nos interlocuteurs dans le domaine migratoire. Les principaux d'entre eux sont le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Organisation de

Coopération et de Développement Economiques (OCDE), le Conseil de l'Europe, les consultations informelles entre Etats dans le domaine de la politique de l'asile, des réfugiés et des migrations. Des chevauchements se produisent aussi au sein des diverses commissions consultatives dans le domaine migratoire; elles ne se sont rapprochées un peu que tout dernièrement, à l'échelon de la direction (CDF, CFE, CFRa).

Comme déjà mentionné, les causes et effets des flux migratoires et mouvements de fuite vont bien au-delà de la seule politique en matière d'étrangers et de réfugiés, puisqu'ils ont des imbrications dans plusieurs autres domaines de politique intérieure et extérieure. Aussi le rapport stratégique de 1989 mettait-il déjà en évidence ces ramifications en précisant qu'elles devraient conduire à des échanges plus intenses débouchant sur une politique cohérente. Ce n'est qu'ainsi que l'on éviterait que certaines mesures prises par l'Etat en contredisent ou en contrecarrent d'autres.

C'est pourquoi le rapport du Conseil fédéral concernant la politique en matière des étrangers et des réfugiés prévoit, à titre de mesures immédiates, d'intensifier les contacts informels au sein de l'administration; dans le même ordre d'idées, le Groupe interdépartemental pour les questions migratoires (GIM), institué à la fin de 1992, s'est développé entre-temps en un instrument de travail efficace.

Ainsi qu'il a déjà été montré, l'évolution dans le domaine des étrangers et des réfugiés a provoqué l'intervention des Chambres fédérales. Au vu d'une certaine contradiction et d'un manque de transparence dans ce domaine, les interventions parlementaires se sont multipliées et demeurent fréquentes, proposant des mesures ponctuelles sans lien les unes avec les autres. Le fait qu'elles aussi se contredisaient ou se contredisent traduit simplement l'absence d'un consensus de base. Mais, pour être honnête, il faut reconnaître que relativement peu de choses ont été faites pour encourager les processus susceptibles de transformer les ébauches de consensus en une action politique. Une exception louable a été la tentative, en 1992, des quatre grands partis représentés au Gouvernement d'élaborer

une plate-forme commune, initiative qui est cependant presque lettre morte aujourd'hui.

L'opinion de la population suisse, on s'en doute, est partagée dans les questions de politique des étrangers, ce que confirme l'enquête effectuée en 1993 et intitulée "La politique des étrangers et le consensus national". Ainsi, quelque 90 pour cent des habitants estimait, indépendamment du nombre des étrangers, que la densité démographique est excessive en Suisse. En même temps, ils souhaitaient une intégration accrue des étrangers. Fait intéressant, selon cette étude, c'est en matière de politique d'asile, et non de politique des étrangers, que le besoin d'action semble le plus fort. Cependant, les personnes interrogées n'étaient pas insensibles aux effets causés par le nombre élevé d'étrangers, invoquant l'accentuation des problèmes de logement, la sollicitation supplémentaire des infrastructures et la présence d'éléments criminels parmi eux. Enfin, ce sondage a montré combien la population est mal informée en matière de politique des étrangers et de l'asile. Ainsi, la plupart des personnes consultées surestimaient largement le nombre des demandeurs d'asile. Faute de connaissances suffisantes et de compréhension dans le public, les autorités se sont vu reprocher de ne pas avoir de conception, critique qui reflète un manque de confiance.

Déjà une étude antérieure du professeur Röglin sur les mouvements migratoires et le potentiel de violence a mis en relief, à défaut d'une xénophobie déclarée au sein de la population suisse, le caractère explosif des questions touchant aux étrangers et à l'asile et même la violence virtuelle qui s'y attache. De tels réflexes pourraient se renforcer si la morosité ambiante et les perspectives conjoncturelles ne s'amélioraient pas et que le chômage persiste. Au vu du nombre décroissant de demandeurs d'asile, et parallèlement de la hausse de l'effectif des étrangers, la forte présence non autochtone redevient un thème de discussion.

En résumé, le Conseil fédéral et les autorités fédérales prennent, en matière de politique des étrangers et de l'asile, des décisions casuelles con-

cernant les migrations, mais sans accorder suffisamment d'importance à l'ensemble des conséquences en politique migratoire. Pour ce qui est des questions d'intégration, la Confédération manque de moyens. Dans le domaine des étrangers, le Conseil fédéral rend ses décisions par voie d'ordonnance et oriente son action essentiellement en fonction des besoins du marché du travail. Dès lors, il ne trouve pas de soutien politique au Parlement et dans la population qui, de ce fait, se voient largement exclus du processus politique de détermination des objectifs. Des décisions touchant à la politique migratoire sont aussi dictées, indirectement et involontairement, par le biais de la politique étrangère. L'avantage de la solution actuelle est néanmoins une souplesse élevée, mais dont on ne peut guère présumer des conséquences à long terme. De plus en plus, considérations financières, climats politiques ou événements médiatiques influencent les décisions prises dans le domaine de l'asile, si bien que, parfois, elles ne sont dues qu'au hasard ou prises par réaction.

3. PERSPECTIVES ET BESOIN D'ACTION A L'AVENIR

3.1 Perspectives

Il est presque impossible d'éliminer les causes des mouvements de fuite et de migration. Etant donné que non seulement la population dans les pays non-industrialisés connaît une forte expansion démographique, mais encore que ces Etats ne sauraient offrir suffisamment d'emplois aux jeunes gens accédant au monde du travail, la pression migratoire émanant de ces régions ne fera que croître. La situation pourrait devenir particulièrement dramatique dans les Etats orientaux et méridionaux riverains de la Méditerranée. Dans un proche avenir, une grande partie de l'immigration prendra aussi la forme du regroupement familial au sens le plus large et à la réunion d'anciennes communautés villageoises dans les pays de destination les plus divers.

Vu que la plupart des habitants des Etats voisins de l'Europe, au sud et au sud-est, sont de religion islamique, les Etats occidentaux ne seront pas seulement confrontés à une forte migration, mais à une implantation musulmane croissante au sein de leur population. Parmi ces nouveaux-venus, il n'y aura sans doute pas que des éléments modérés, mais aussi des fondamentalistes radicaux qui essaieront de rallier à leurs vues leurs coreligionnaires.

La poursuite du combat politique entre organisations extrémistes en dehors de leur pays de provenance et les pressions qu'elles sont susceptibles d'exercer forment de nouveaux conflits potentiels. Quant au crime international organisé (trafic de drogue et de d'armes, passeurs), il continuera certainement d'abuser des émigrants et des demandeurs d'asile.

Il est difficile d'apprécier l'ampleur et le rythme de l'immigration en provenance du sud. Or, c'est justement de ces facteurs que dépendront la tolérance et la capacité d'intégration des pays d'accueil européens.

Il n'est pas facile non plus d'estimer à quel point les ressortissants des Etats d'Europe centrale et orientale sont désireux d'émigrer. Des enquêtes de l'OIM à ce sujet dans différents Etats ont donné des résultats fort divers. Ainsi, par exemple, les candidats à l'émigration sont légion en Albanie, alors qu'en Ukraine et en Russie Blanche, rares sont ceux qui expriment le désir de quitter leur pays, malgré le marasme économique. Le futur développement économique et politique de la CEI et des Etats balkaniques modifiera peut-être ce tableau. Des éléments parlent contre des émigrations de masse dans ces pays: le fort attachement à la patrie, l'enracinement culturel, la faible mobilité, l'absence de moyens techniques et financiers, la faiblesse des moyens de transport, etc. Cependant, on ne saurait exclure qu'au cours de la prochaine décennie, quelques millions de personnes émigrent d'Europe de l'est pour se rendre dans les pays occidentaux. A l'ouest, on monte depuis longtemps en épingle le spectre d'un exode massif en provenance de l'est, pour mieux le tenir en échec. Par ailleurs, les personnalités politiques d'Europe de l'est ont longtemps brandi cette menace pour obtenir de l'aide économique de l'Occident.

Une grande inconnue demeure le comportement migratoire des Chinois qui, jusqu'à présent, ont surtout essaimé dans le sud-est asiatique. Avec l'aide de nouvelles organisations de passeurs, ils tentent visiblement toujours plus souvent de parvenir en Europe et aux Etats-Unis. Dans certaines villes d'Europe centrale, il y aurait déjà plusieurs dizaines de milliers de Chinois qui attendent de poursuivre leur route vers l'Occident.

Les migrations croissantes exercent leur pression sur une Europe qui se trouve elle-même confrontée à de grands changements, en proie à une profonde crise de valeurs et qui n'a pas encore trouvé sa nouvelle identité politique. Ce processus est assombri par un taux général de chômage élevé (environ 10 pour cent en moyenne dans l'UE, plus de 4 pour cent en Suisse), la raréfaction des finances publiques et la recrudescence des luttes pour la répartition des subventions de l'Etat. Ici et là, la paix sociale est menacée. Au sein même de l'UE règne, en maints endroits, le doute sur le fonctionnement et la solidité des futures structures politiques et sur leur

légitimité démocratique. Des tendances centralistes et intégristes s'opposent à des mouvements de régionalisation et de décentralisation. Certes, l'Union Européenne est en vigueur sur le papier. Mais le chemin est encore long jusqu'à ce que des secteurs vitaux, tels que la sécurité ou la politique extérieure, soient harmonisés ou intégrés, conformément au Traité de Maastricht. La stratégie dynamique déployée par la Commission de l'UE et le Conseil des Ministres ne doit pas faire oublier que les peuples et les nations formant l'Europe nourrissent des objectifs encore très disparates.

Pour la première fois depuis des décennies, la guerre sévit à nouveau sur le continent européen. La communauté internationale, l'Europe notamment, n'a pas été capable jusqu'ici de mettre un terme à cette guerre ni de résoudre les conflits par des moyens pacifiques et politiques. Intérêts particuliers nationaux et sympathies historiques demeurent plus forts que l'intérêt commun de l'Europe.

L'on devrait sentir longtemps encore les séquelles de la guerre civile dans l'ancienne Yougoslavie. Il n'est pas exclu que le conflit dégénère en une guerre balkanique. Les mouvements de désengagement observés actuellement devraient se poursuivre, mais il devrait s'écouler encore longtemps avant que les anciens ressortissants de l'ex-Yougoslavie reviennent s'installer dans leur pays, lui donnant éventuellement une nouvelle impulsion.

Dans l'espace de l'UE, la libre circulation interne des ressortissants de l'EEE est assurée. Ainsi, le 26 mars 1995, les contrôles frontaliers ont été supprimés entre sept des neuf Etats signataires des Accords de Schengen. Quelles seront les conséquences de la frontière commune de cet espace pour la Suisse? Quand celle-ci accordera-t-elle le libre passage aux membres de l'UE et quel rôle jouera-t-elle un jour en Europe? Toutes ces questions demeurent incertaines. Certes, les déclarations politiques d'intention sont claires, mais l'approbation du peuple fait défaut, ainsi que la possibilité concrète de conclure des conventions internationales.

Même en cas d'une libéralisation intégrale de la circulation des personnes, l'immigration européenne interne devrait rester modeste, voire diminuer. Depuis quelque temps, des mouvements de retour au pays s'amorcent en Europe. Les raisons principales en sont la diminution des facteurs "pull and push" au sein de l'Europe. Y contribuent aussi le renforcement des systèmes sociaux, la conscience de l'harmonisation dans toute l'Europe des avantages politiques et économiques, les agréments d'un climat plus favorable ainsi qu'un environnement familial empreint de microculture.

L'Europe, et la Suisse elle-même, devront donc se préparer à une immigration venue du sud. Sera-t-elle acceptée et contrôlable, autrement dit se déroulera-t-elle de manière légale ou clandestine? Telle est la grande question qui se pose. Quoi qu'il en soit, les expériences faites jusqu'ici montrent nettement qu'un Etat seul, recourant à des stratégies purement nationales, ne saurait contrer les phénomènes migratoires, ni influencer, ne serait-ce que marginalement, la pression migratoire.

Vu ces perspectives, surmonter l'incertitude, voire la peur insidieuse devant de nouvelles migrations massives et un surpeuplement étranger des Etats industrialisés, ne devrait pas être chose aisée; il en ira ainsi tant que les citoyens ne pourront se référer à des objectifs sociaux et politiques bien définis.

3.2 Digression sur les développements politiques et sociaux ainsi que sur les objectifs en Suisse

3.2.1 Développements sociaux

La population résidente suisse s'est formée au cours des siècles à travers les éléments ethniques les plus divers. L'expression de cette diversité est son quadri-linguisme, assorti de multiples facettes culturelles. Jusqu'à présent, les minorités ethniques, linguistiques et culturelles ont cohabité harmonieusement surtout parce qu'elles étaient géographiquement séparées; aussi ont-elles développé de fortes cultures régionales, tout en se sentant non pas des majorités nationales, mais les parties minoritaires d'un grand ensemble. Les Alémaniques vivent essentiellement dans le centre, l'est et le nord-ouest de la Suisse, les francophones en Romandie et dans le Jura, les italophones au Tessin et les Romanches dans les Grisons. Certes, des Suisses d'une autre langue habitent aussi dans ces régions, mais acceptent leur condition minoritaire.

Aujourd'hui, la population résidente de Suisse se compose d'environ un cinquième d'étrangers et de quatre cinquièmes de Suisses. Actuellement encore, quelque 2/3 de ces étrangers sont d'origine européenne, bon nombre d'entre eux sont établis dans notre pays depuis fort longtemps, d'autres y vivent depuis au moins quelques années. Le nombre d'étrangers de régions non européennes et de cultures non occidentales, d'autre appartenance ethnique et de religion non chrétienne a augmenté ces dernières années. En outre, différentes minorités culturelles ont pris pied, sous forme d'importants groupes de réfugiés (par exemple Tibétains, Vietnamiens, Chiliens, Tamouls). Aidés par des mesures d'aide à l'intégration privées et publiques, certains d'entre eux se sont fort bien adaptés en Suisse, alors qu'un grand nombre a connu des problèmes et des conflits personnels. Ces nouvelles minorités ethniques ont beaucoup contribué à l'enrichissement culturel de la Suisse et à la connaissance d'autrui. Parmi eux se trouvent des représentants de la deuxième et de la troisième génération qui, naturalisés ou pas, se trouvent en Suisse chez eux et ont perdu

toute racine dans leur pays d'origine. Ce phénomène montre la capacité d'intégration de notre société.

Ces nouveaux migrants de cultures lointaines suscitent en Suisse un regain des discussions portant sur la question de la composition de la population résidente, sur la capacité de tolérance face aux influences multiculturelles et sur notre propre "culture-phare". Une société pluriculturelle est-elle souhaitable? Peut-elle fonctionner? Les idées à ce sujet sont parfois assez vagues, d'autant qu'il existe bien entendu des différences graduelles. Ainsi, la société pluriculturelle utopique consisterait en une société sans majorités ni minorités ethniques, ni culture-phare non plus, mais où se fondraient entièrement les individus et les minorités de tous horizons culturels, raciaux, religieux et nationaux. Dans les faits, on ne trouve guère un Etat dans le monde qui concrétise ce modèle de manière idéale. En réalité et bien au contraire, il existe de plus en plus de heurts entre majorités ou minorités ethniques, religieuses ou culturelles, qui, ces derniers temps, dégénèrent même en d'innombrables conflits violents et guerres civiles.

3.2.2 Les défis posés à la société par la nouvelle migration

En perspective d'une éventuelle hausse de la présence étrangère à plus de 25 pour cent (compte tenu d'une immigration croissante en provenance de cultures étrangères), il est compréhensible que les Suisses commencent à s'interroger sur l'identité future de l'ensemble de la population suisse. Cette discussion est aussi alimentée par les défis politiques liés à l'intégration de notre pays en Europe.

Dans certains quartiers de grandes agglomérations, il se constitue aujourd'hui déjà des minorités étrangères importantes. Face à cette situation, des familles autochtones aisées avec enfants en âge de scolarité déménagent, si bien que le caractère des lieux commence à se modifier petit à petit. Les indigènes restants et les commerçants en place se trouvent à leur tour mis en minorité et accusent les autorités de ne pas défendre suf-

fisamment leurs intérêts. On trouve des exemples de ce genre dans certains quartiers de Zurich et du Petit-Bâle.

Nombre d'immigrants souhaitent, certes, bénéficier des avantages d'un Etat de droit libéral et de la libre économie de marché, mais ne sont pas prêts à adopter entièrement les us et coutumes de notre pays; au contraire, ils cherchent à conserver autant que possible leurs valeurs et leurs traditions, parfois en dépit des intérêts légitimes de la population autochtone. De telles situations minent une société même favorable à l'intégration et peuvent aboutir à des conflits déclarés.

La vie en commun de représentants de cultures différentes exige un minimum de conditions préalables. Une société ne peut fonctionner à la longue sans conflit que si ses membres sont plus ou moins intégrés, possèdent les mêmes droits et devoirs et s'il n'existe pas de couches privilégiées ou défavorisées ou, du moins, si celles-ci ont la possibilité d'accéder, par leurs propres forces, à un statut supérieur. Plus la distance culturelle est grande entre le pays d'accueil et le pays d'origine, plus l'intégration d'étrangers semble difficile. Cependant, elle est facilitée lorsque les migrants sont disposés à accepter les valeurs et le comportement au travail de la population indigène.

L'attitude suisse face à l'intégration ne se fonde plus sur l'attente que toute personne vivant en Suisse doit entièrement s'assimiler, mais sur la tolérance envers l'originalité des autres cultures et religions ainsi qu'envers leur maintien. Ce comportement, qui permet de résoudre les conflits, doit s'enseigner dès l'école et il convient, par la suite, de le cultiver au sein de la société. Certes, nous sommes familiers des politiques et des modèles de comportement qui permettent d'aborder les problèmes des minorités. Mais n'oublions pas que la Suisse elle aussi, en dépit de sa culture politique axée sur la protection des minorités et la conciliation, a mis des décennies à trouver une solution à la crise jurassienne, par exemple.

L'élément intégrant et dominant de la Suisse est sa culture politique, expression même de l'identité helvétique. Selon toutes les apparences, le

Suisse tient à conserver cette identité culturelle, à la cultiver et à la développer. Si celle-ci devait être remise en question, du fait d'une présence excessive d'étrangers dépourvus de droits politiques, il ne se produirait pas seulement des conflits culturels, mais encore des tensions politiques. Par ailleurs, l'existence de tels groupes peut justement aussi renforcer la quête de l'identité suisse, en stimulant ainsi des mécanismes légitimes d'auto-affirmation.

3.2.3 Objectifs politiques et sociaux

Quels sont donc les valeurs idéales de notre collectivité, quel est le plus petit dénominateur commun irremplaçable qui pourrait servir de terrain d'entente à toutes les personnes vivant en Suisse, autochtones ou non?

Il existe des avis différents sur les valeurs fondamentales d'une culture politique commune. Cependant, des éléments essentiels s'en dégagent, qui sont la liberté (y compris la liberté religieuse), la démocratie, l'Etat fondé sur le droit, l'égalité devant la loi (également l'égalité de l'homme et de la femme ainsi que la protection des minorités), le partage des pouvoirs, le fédéralisme et l'égalité des chances. Celui qui respecte ces valeurs de base est en principe accepté en Suisse.

Aujourd'hui déjà, la constitution fédérale garantit la liberté de croyance, de conscience et d'opinion à tous les habitants du pays, de même que la liberté de réunion et d'association. Dans le domaine de l'assistance aussi, Suisses et étrangers sont mis sur le même pied. Mais nous faisons des distinctions entre eux pour ce qui est de l'exercice des droits politiques. Dans cette optique, diverses initiatives ont été lancées afin d'octroyer aux étrangers le droit de vote et d'éligibilité à l'échelon communal, cantonal ou fédéral. Jusqu'à présent, il n'existe toutefois que peu de cantons et de communes qui ont effectivement introduit le droit de vote aux étrangers (cantons de Neuchâtel et du Jura). Selon les plus récentes expériences, l'électorat suisse semble très réservé en l'espèce.

Il se peut qu'une participation politique au processus de vote actif et passif encouragerait l'intégration. Il conviendrait aussi de faciliter et de promouvoir la naturalisation, et donc le plein octroi des droits et obligations civiles, aux étrangers séjournant depuis longtemps en Suisse, notamment aux représentants de la deuxième et troisième génération. En effet, dans une démocratie libérale et directe, il ne peut exister qu'un type de citoyen et non des catégories A et B.

La Suisse se doit de rester ouverte à un vaste échange mondial d'idées, de biens, de capitaux, de services et de personnes. Son gouvernement et ses autorités doivent tenir compte aussi bien des intérêts et du bien-être de la population, que de la solidarité internationale. Dans le domaine humanitaire, la Suisse doit, à l'avenir aussi, honorer ses obligations envers les personnes persécutées politiquement et se montrer prête à accepter des personnes ayant provisoirement besoin de protection. Pour ce qui est des personnes qui ne sont pas obligées, mais désireuses d'émigrer, elle doit les laisser entrer chez nous en nombre raisonnable, selon des critères clairement définis, et ne pas admettre que des représentants de la culture européenne. Elle devra déployer de grands efforts pour intégrer les étrangers habitant durablement dans notre pays et leur attribuer des droits, aussi bien que des devoirs. Une telle attitude aurait l'avantage que les étrangers ne feraient plus si facilement les frais des différends politiques, mais participeraient eux-mêmes à la vie politique et devraient prendre leur part de responsabilité. La condition à cet égard demeure toutefois que les étrangers soient d'accord de respecter les règles du jeu et les valeurs de la culture politique helvétique. Dès lors, bien évidemment, de tels processus ne sont pas possibles sans conflits d'objectifs et contradictions.

3.3 Besoin d'action

Suisses et étrangers sont confrontés à cette société en pleine évolution, se posent des questions, s'irritent, se sentent insécurisés et ont peur. Ce n'est certainement pas par hasard si l'accroissement du nombre des étrangers et la politique d'asile, ou plutôt l'immigration incontrôlée par le biais de la procédure d'asile, ont toujours nourri de violents débats politiques.

Aussi la classe politique et les autorités ne pourront-elles éviter d'affronter de telles questions vitales pour la société, ni d'ouvrir un discours politique différencié, ni d'entretenir le dialogue à ce sujet avec la population. Sinon, on court le risque que les milieux populistes et xénophobes s'emparent de ce thème. Actuellement déjà, il existe deux initiatives populaires qui visent à amputer fortement la politique fédérale en matière d'asile, une autre proposant de limiter la présence étrangère à 18 pour cent est pendante. Leur application pratique précipiterait même la Suisse dans un conflit avec les principes fondamentaux du droit international.

La campagne menée en 1993 et 1994 par les partis et les médias pour un renforcement des mesures contre les étrangers impliqués dans la criminalité liée à la drogue et le crime organisé, de même que les graves problèmes d'exécution dans les prisons cantonales sont des indices qui montrent clairement que, sous la pression de l'opinion publique, une réaction des autorités est plus que jamais nécessaire dans le domaine de la politique migratoire. Vu la détérioration générale du climat politique intérieur et le fait que la population autochtone amalgame de plus en plus les questions de sécurité avec les problèmes des étrangers, les autorités devront sans tarder faire usage de leur champ d'action dans le cadre des lois et ordonnances en vigueur; ensuite, il leur faudra soit agir de leur propre compétence, soit créer de nouvelles bases légales, leur permettant de résoudre effectivement les problèmes. De façon générale, on peut dire que lorsque l'insécurité va croissant et que l'évolution de la situation est difficilement prévisible, un besoin accru d'information se fait sentir sous forme de bilans à la fois complets, soigneux et actuels; en outre, il convient de réagir avec

souplesse. Il faudrait créer les structures de coordination nécessaires et mettre en place le personnel voulu pour qu'une action adéquate et coordonnée soit purement et simplement possible.

Pour acquérir à nouveau liberté d'action et crédibilité dans l'ensemble du domaine des étrangers, de l'asile et des réfugiés au plan international, il s'impose de définir des buts clairs et de nouvelles stratégies potentiellement efficaces. Il faut que les uns et les autres puissent être compris de la population et que l'on puisse les mettre en oeuvre, aussi complexes que soient les problèmes.

Concrètement, le besoin d'action se fait sentir sous les formes suivantes:

- Formuler et mettre en oeuvre une politique extérieure dont on mesure clairement les effets: encourager ou inhiber les migrations;
- Axer la procédure d'asile sur les personnes persécutées au plan politique et diminuer les abus;
- Intégrer activement les étrangers séjournant en Suisse;
- Développer des instruments et mécanismes plus efficaces pour maîtriser l'immigration et renvoyer systématiquement les personnes entrées clandestinement;
- Définir des critères transparents qui, dans une mesure limitée, laisseraient aussi des chances d'immigration aux non-européens;
- Simplifier les instruments de la politique des étrangers et de la police des étrangers;
- Prendre davantage en compte les éléments de la solidarité internationale;

- Faciliter le retour;
- Encourager la naturalisation notamment de la deuxième et de la troisième génération en allégeant la procédure;
- Intensifier la communication politique entre autorités, partis politiques, associations, cantons, représentants des communautés étrangères, oeuvres d'entraide et population autochtone, afin d'obtenir un consensus de base;
- Institutionnaliser la coordination dans le domaine migratoire à l'échelon de l'administration fédérale;
- Collaborer activement et ouvertement avec les cantons, les organisations internationales et les autres Etats européens dans le domaine stratégique, d'application du droit et opérationnel.

Aucune de ces impulsions n'aura de succès isolément. Elles ne peuvent être efficaces que prises collectivement et moyennant une harmonisation au niveau international.

4. SITUATION DEMOGRAPHIQUE, ECONOMIQUE ET SOCIO-POLITIQUE GENERALE

4.1 Situation démographique générale

La population mondiale, qui totalise actuellement quelque 5,5 milliards d'individus, devrait augmenter de 1,6% par année et atteindre approximativement 8 milliards d'ici à l'an 2010 ou, en cas de léger recul de la natalité, ne pas dépasser 7 milliards. Cette augmentation sera particulièrement sensible dans les Etats riverains de la Méditerranée qui ne font pas partie de l'espace UE/AELE (Turquie, Syrie, Liban, Israël, Egypte, Libye, Tunisie, Algérie, Maroc). Ceux-ci compteront alors environ 300 millions d'habitants. D'ici à l'an 2010, il faudrait créer 100 millions d'emplois supplémentaires dans cette seule région. La pression démographique s'intensifiera également dans les Etats sub-sahariens (Nigéria).

La population résidante des pays non industrialisés, qui représente actuellement environ 80% de la population mondiale, sera supérieure à 90%; à moins que les pays asiatiques nouvellement développés, ceux qu'on appelle les "jeunes tigres" de l'Orient, ne prennent rang, dans les statistiques de l'an 2010, parmi les pays industrialisés. Cette situation s'explique à la fois par l'explosion démographique dans les pays dits du tiers monde et par la stagnation ou la faible croissance de la population des pays industrialisés.

La Suisse qui compte approximativement 7 millions d'habitants passera à près de 7,2 millions en l'an 2000 et vraisemblablement 7,8 millions d'ici à l'an 2010; ce nombre se stabilisera ensuite au-dessous de ce niveau. A la différence des autres Etats européens, la population indigène ne subira probablement qu'une hausse annuelle légère de 0,4% jusqu'en 2010, essentiellement due aux changements de nationalité, puis régressera. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que la population indigène résidante se stabilise au niveau actuel, car les générations du "baby-boom", responsables de l'excédent relativement élevé de naissances au cours des années 90, seront relayées pas des générations moins nombreuses. Parallèlement à

cela, le nombre des décès augmentera, puisque la forte natalité des années cinquante et soixante occasionnera également une hausse de la mortalité à un moment donné. La croissance assez élevée de la population globale résultera surtout de l'augmentation du nombre des immigrants, due en premier lieu au regroupement familial.

Le taux de natalité restera vraisemblablement plus élevé parmi les étrangers en provenance des Etats non-membres de l'espace UE/AELE que parmi les Suisses et les citoyens des Etats membres. Les étrangers qui résident déjà en Suisse connaîtront un excédent de naissances notable qui contribuera pour une part essentielle à la croissance de la population étrangère résidante.

La proportion d'étrangers en Suisse, actuellement de 18,6%, s'élèvera vraisemblablement à environ 20% d'ici l'an 2000, voire à 22% d'ici l'an 2010, indépendamment de l'introduction éventuelle de la libre circulation des personnes en provenance des Etats membres de l'espace UE/AELE. Ces chiffres n'incluent pas la population résidante non permanente. Si l'on en tenait compte, le pourcentage d'étrangers pourrait friser les 30% à cette échéance. En conséquence des changements de nationalité (naturalisation, mariage avec un Suisse ou une Suissesse, adoption), la proportion d'étrangers augmentera un peu moins. Cela dépendra toutefois essentiellement des facilités consenties en matière de naturalisation et de la mesure dans laquelle il en sera fait usage. Tant que la Suisse n'aura pas adhéré à l'UE, les ressortissants des Etats de l'UE/AELE seront moins tentés d'acquérir la nationalité suisse.

Même la libéralisation éventuelle de la circulation des personnes en provenance des Etats membres de l'UE ne provoquera pas, compte tenu des expériences faites par d'autres pays européens, une poussée considérable de la migration intra-européenne, et le solde migratoire devrait être plus ou moins équilibré en ce qui concerne la Suisse. En revanche, il faut surtout s'attendre à une hausse du pourcentage des étrangers non européens.

La structure de la population suisse se modifiera en ce sens que la catégorie des plus de 65 ans augmentera encore et que le taux de dépendance vieillesse, comme on l'appelle, actuellement d'environ 24%, passera à plus de 30% d'ici l'an 2010, voire à 40% environ ultérieurement. Le nombre des nationaux exerçant une activité lucrative régressera. Un rajeunissement temporaire de la structure des âges ne serait possible qu'en cas d'immigration massive de personnes assez jeunes. Cette immigration dite compensatoire ne constituerait toutefois qu'une mesure correctrice dont l'effet serait limité à court ou moyen terme, car les immigrants relativement jeunes (25 à 35 ans) vieilliraient eux aussi; par conséquent, les problèmes liés à la structure de la population ne seraient différés que de 20 à 30 ans.

En ce qui concerne le bilan migratoire, l'immigration et l'émigration d'étrangers européens et de Suisses s'équilibreront tant soit peu, l'immigration de non-Européens présentant toutefois un solde migratoire continuellement positif au cours des 15 prochaines années, après déduction des personnes retournées dans leur pays.

4.2 Evolution possible sur le plan économique

La Suisse aura peut-être défini, d'ici l'an 2010, les modalités de son rapprochement avec l'Europe. Il n'est toutefois pas exclu qu'elle fasse cavalier seul. Quant aux Etats d'Europe centrale et orientale, il se pourrait qu'ils concluent dans ce laps de temps un accord de libre-échange avec l'UE ou, à la rigueur, obtiennent le statut de pays associés.

Les pays faisant partie de l'OCDE pourraient, s'ils appliquaient une politique d'immigration libérale, atteindre une certaine capacité d'absorption des immigrants. Celle-ci serait toutefois disproportionnée au besoin annuel de 35 à 40 millions de nouveaux emplois dans les pays en développement, d'où l'évidente nécessité d'en créer et de procéder à des investissements directs dans ces pays.

Vu que l'écart de prospérité entre les pays européens diminue et que d'autres facteurs déterminants influent sur le choix de l'implantation, le transfert de postes de travail suisses dans l'espace UE/AELE régressera peut-être. L'attractivité de la Suisse faiblira aux yeux des Occidentaux, mais restera prononcée pour les étrangers en provenance d'Europe de l'Est et de pays extra-européens. Le transfert dans des pays non européens à bas salaires pourrait toutefois persister. L'économie suisse devra compter à moyen terme avec un taux de chômage proche de 3%. Les travailleurs suisses et ceux qui séjournent un certain temps dans notre pays manifestent une tendance à améliorer leurs qualifications professionnelles alors que la demande de personnel auxiliaire non qualifié stagne ou tend à baisser.

L'ensemble de la productivité suisse devrait continuer à augmenter légèrement et la production requérir un investissement accru de technologies et de capitaux, mais fournir moins d'emplois. La main-d'oeuvre tendra par conséquent à diminuer en nombre, mais le niveau de qualification nécessaire s'élèvera.

L'économie d'exportation traditionnelle pourrait maintenir ou renforcer sa position à l'étranger, notamment grâce à l'exportation de produits se situant dans certains créneaux et faisant appel à des technologies de pointe, par exemple sur de nouveaux marchés dans les pays asiatiques nouvellement industrialisés.

Il se peut que la pénurie de moyens des finances publiques et les déficits enregistrés à tous les niveaux de l'Etat persistent, voire s'accroissent pendant au moins quelques années. L'endettement de l'Etat augmentera dans l'ensemble et le financement de notre système social posera par conséquent des problèmes croissants.

Les répercussions indirectes de la croissance démographique sur l'infrastructure globale, privée et publique ont jusqu'à présent fait l'objet d'une attention insuffisante. La demande de logements dans un premier temps, puis les places de formation et dans les écoles, l'infrastructure en

matière de transports, les besoins d'énergie et même l'appareil judiciaire et les institutions sociales sont touchés. Une planification prévoyante devrait par conséquent inclure des scénarios concernant la politique migratoire, car il ne sera plus question à l'avenir, pour équilibrer les besoins de l'économie, de recourir, pour une courte période et selon les besoins, à des travailleurs étrangers sans qu'ils bénéficient du regroupement familial, et de les renvoyer chez eux lorsque l'économie s'essouffle. Il importe d'étudier de plus près le rapport coût-profit dans le domaine des étrangers et de l'immigration, en accordant à l'endettement considérable de l'Etat et à la productivité économique globale l'importance qu'ils méritent.

Tendances générales:

- Recul dans le secteur primaire (agriculture)
- Pression à l'innovation dans le secteur industriel et augmentation du besoin de capitaux
- Développement du secteur des services, assorti d'un déplacement des branches classiques vers les prestations de services d'ordre financier et le domaine de la santé publique
- Concurrence accrue de l'étranger, notamment des pays nouvellement industrialisés
- Transfert également d'étrangers exerçant une activité lucrative dans le secteur tertiaire, et élévation simultanée des exigences professionnelles
- Capacité d'accueil globale limitée en ce qui concerne le personnel étranger semi-qualifié et la main-d'oeuvre étrangère
- Persistance des mutations structurelles

- Pression croissante des coûts sur l'économie nationale en cas de diminution du protectionnisme
- Chômage résiduel persistant
- Déficits croissants des finances publiques à tous les niveaux de l'Etat.

Ces conditions générales difficiles mais dans l'ensemble non défavorables pour la Suisse devraient également s'appliquer plus ou moins aux autres Etats européens industrialisés. L'Europe elle aussi conservera une position relativement forte sur le plan économique, et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) récemment créée, avec ses trois piliers principaux (GATT, GATS, TRIPS), y contribuera dans une mesure appréciable. L'économie européenne ne s'ajustera donc pas vers le bas à celles des Etats non industrialisés; au contraire, les disparités risquent de s'accroître. Parallèlement, les écarts entre les revenus augmenteront dans les pays industrialisés et une proportion croissante de la population indigène et de la population étrangère résidente ne prendra plus part dans une même mesure à la prospérité.

La crise due à l'endettement de nombreux pays pauvres ne sera vraisemblablement pas surmontée à bref délai. Les prix des matières premières n'augmenteront pas de sitôt et le problème de la répartition plus équitable des denrées alimentaires au niveau mondial demeurera, semble-t-il, insoluble. Même le décollage rapide auquel on assiste dans quelques pays nouvellement industrialisés ne peut occulter la détérioration des conditions-cadres économiques dans la majorité des pays en développement.

4.3 Conditions socio-politiques générales

Suivant le taux de croissance de la population indigène résidante et le caractère plus ou moins favorable de la situation économique, l'attitude des Suisses à l'égard d'une augmentation de la migration s'assouplira ou se durcira. Les conditions démographiques générales suffisent déjà à montrer que la population étrangère résidante augmentera davantage que la population indigène. L'objectif de la stabilisation sera ainsi définitivement dépassé. La possibilité d'atteindre un rapport équilibré entre population indigène et population étrangère résidante dépendra du degré d'intégration. La capacité d'intégration du peuple suisse et de ses institutions sera par conséquent soumise à de sérieux défis.

Les débats de politique sociale se multiplieront au cours des prochaines années en raison de la compétitivité économique accrue, des rivalités grandissantes dans la répartition des finances publiques et, partant, de la persistance de nombreux problèmes d'ordre social et culturel. Le peuple suisse ne sera dès lors plus disposé à supporter encore d'autres charges extraordinaires. Sa confiance dans les autorités et les milieux politiques, si l'on en croit les différents sondages effectués, atteint déjà un bas niveau et ses liens avec l'Etat se sont distendus. La collectivité suisse a certes prouvé, jusqu'à présent, qu'elle dispose de réserves et d'une certaine créativité précisément lorsqu'elle est mise sous pression. Toutefois, égoïsme et particularismes se généralisent et ne créent pas des conditions propices à la solidarité. Si les citoyens s'associaient davantage et participaient de nouveau plus activement à la vie publique, les perspectives s'amélioreraient peut-être. S'ils pouvaient se rendre compte que les affaires publiques ont retrouvé une certaine transparence et sont plus accessibles, que toute action n'est pas limitée par les interventions et des réglementations détaillées de l'Etat, un revirement serait envisageable. Cela implique cependant des réformes profondes des institutions politiques, lesquelles ne sont plus aujourd'hui assez innovatrices et performantes.

Après une assez longue phase de désorientation, les Suisses devraient parvenir à redéfinir leur identité et à jouer un rôle dans l'Europe de demain en étant conscients de leurs propres valeurs. S'ils mènent à bien cette entreprise aventureuse et si le pays est capable de s'ouvrir à ce qui est étranger et nouveau pour lui, ils seront également plus aptes à coexister et à partager avec les étrangers qui vivent déjà en Suisse et avec les nouveaux immigrants. Cela dépendra beaucoup des signaux émis par les autorités et les milieux politiques, et bien sûr du comportement des étrangers eux-mêmes. Si les Suisses ont l'impression que ces derniers enfreignent fréquemment et grossièrement l'ordre juridique et les règles du jeu, ils réagissent de manière négative et accablent les autorités de reproches. En revanche, lorsque les droits et les devoirs sont bien compris et respectés par tous, ils savent se montrer très tolérants.

Les conditions socio-politiques générales n'évoluent donc pas de façon purement fortuite mais sont la résultante de diverses interactions. Elles peuvent être aménagées par le sommet et par la base. Elles dépendent toutefois aussi d'évolutions exogènes, par exemple du processus d'intégration européenne et de la situation mondiale en général.

4.4 Condensé de l'évolution présumée

La population suisse résidante de même que le nombre des nationaux exerçant une activité lucrative augmenteront encore légèrement d'ici à l'an 2010. Les possibilités de croissance économique seront toutefois limitées et le secteur public, vu les déficits substantiels qu'il enregistre, ne pourra stimuler que modestement l'économie. La marge de manoeuvre dans le domaine de l'immigration sera par conséquent relativement étroite au cours de la prochaine décennie.

Pour ce qui est de l'asile, il faut partir de l'idée que 15'000 à 25'000 demandes d'asile en moyenne sont déposées chaque année, que le taux d'octroi du statut de réfugiés varie entre 5 et 10% et celui des étrangers qui restent en Suisse demeure élevé, soit 50%. Eu égard à l'appartenance

ethnique des requérants d'asile, il faut compter avec un quotient de 3 à 4 en ce qui concerne le regroupement familial. En conséquence des mesures de contrainte introduites à l'endroit des étrangers, le nombre des immigrants clandestins devrait au moins se stabiliser. En outre, quelque 5'000 à 10'000 étrangers ayant besoin de protection, en provenance de territoires ravagés par des guerres civiles ou des conflits, seront vraisemblablement admis chaque année dans notre pays.

Compte tenu des modifications structurelles de l'économie nationale et de son besoin d'innovation élevé, la demande annuelle de personnel étranger portera vraisemblablement sur 3'000 à 5'000 personnes très qualifiées, parallèlement à une demande décroissante de personnel semi-qualifié et de main-d'oeuvre.

En dépit d'une marge de manoeuvre restreinte dans le domaine de l'immigration, le solde migratoire moyen des années à venir devrait varier entre 30'000 et 40'000 personnes, en raison, d'une part, des mesures déjà décidées et, d'autre part, du regroupement familial continu et de l'excédent de naissances.

A court et à moyen terme, compte tenu de cette marge limitée, la tâche consistera en politique intérieure à favoriser la formation professionnelle des personnes faisant partie de l'immigration incontrôlable et à les intégrer autant que possible. Parallèlement, il faudra s'attacher à réduire les conflits socio-politiques ou à les régler ouvertement et équitablement. En politique extérieure, il s'agira d'intensifier les mesures visant à combattre les causes de l'immigration et devant contribuer à la stabilisation des crises.

A long terme, c'est-à-dire encore quelque dix ans plus tard, tant la population suisse résidente que le nombre des nationaux exerçant une activité lucrative devraient, selon les hypothèses citées, diminuer et la question, notamment, de savoir comment maintenir le niveau de prospérité et comment financer les charges sociales en constante augmentation, se fera encore plus pressante.

Vu que les décisions en matière de politique migratoire ne déploient leurs effets qu'à long terme et que de nouvelles orientations socio-politiques fondamentales impliquent un long processus de décision, il convient de réfléchir sans attendre aux stratégies fondamentales efficaces à appliquer dans des conditions générales qui auront totalement changé au début du prochain millénaire.

4.5 Stratégies fondamentales envisageables à long terme

Si l'on part de l'idée que le gouvernement, le Parlement et le peuple partagent la volonté de maintenir la prospérité et le bien-être à leur niveau actuel ou de garantir une croissance qualitative et quantitative continue, plusieurs stratégies fondamentales permettraient d'atteindre cet objectif:

- Accroître la productivité en engageant des capitaux, des technologies et des savoir-faire techniques (diminution de la main-d'oeuvre, accroissement de la production)
- Augmenter le pourcentage de la population active, notamment en augmentant celui des femmes dans le processus de travail et en améliorant le recrutement de chômeurs par le biais de la mobilité et de la formation.
- Prolonger la durée de la vie active, d'une part en allongeant l'horaire de travail quotidien, d'autre part en différant l'âge de la retraite des hommes et des femmes.
- Affecter obligatoirement des chômeurs et des personnes en général astreintes au service - mais pas au service militaire ni au service civil -, à des programmes d'occupation d'utilité publique. Ces derniers pourraient également être imposés plus souvent à des personnes qui, en raison du phénomène de l'immigration incontrôlable (requérants d'asile déboutés, immigrants clandestins), séjournent de facto en Suisse et ne peuvent

momentanément pas être rapatriées. Le principe de l'assistance sociale en échange du travail fourni devrait s'appliquer à toutes les personnes de cette catégorie, ce qui permettrait de décharger le secteur public.

- Contrôler l'immigration, sur les plans qualitatif et quantitatif, du personnel très qualifié, semi-qualifié et de la main-d'oeuvre, en fonction de la demande sur le marché du travail.

Il est difficile, actuellement, de dire quelles stratégies ont le plus de chances d'être approuvées sur le plan politique. Les problèmes sont toutefois déjà posés et appellent une réponse de principe de la part non seulement des milieux politiques et des citoyens, mais encore des employeurs et des travailleurs. Il importe en l'occurrence de déterminer si le potentiel d'engagement et de solidarité est suffisant ou de savoir si l'on est prêt, à une large échelle, à s'accommoder d'une baisse de la prospérité.

Quelques modèles sont développés ci-après et évalués d'après leurs avantages et inconvénients, afin de structurer quelque peu le débat sur l'orientation fondamentale possible, à l'avenir, en matière de politique à l'égard des étrangers, de politique d'asile et de politique internationale à l'égard des réfugiés (politique extérieure).

5. MODELES FONDAMENTAUX VISANT A DEVELOPPER LA POLITIQUE DES ETRANGERS, LA POLITIQUE D'ASILE ET LA POLITIQUE INTERNATIONALE A L'EGARD DES REFUGIES (POLITIQUE EXTERIEURE)

5.1 Généralités

La nécessité d'agir ayant en principe été établie, il convient de réfléchir aux critères selon lesquels il faudra orienter à l'avenir la politique à l'égard des étrangers, la politique d'asile et la politique internationale à l'égard des réfugiés, et de déterminer ceux qui influent de manière décisive sur la marge de manoeuvre politique. Il existe en l'occurrence des facteurs endogènes et des facteurs exogènes.

Facteurs d'influence endogènes - c'est-à-dire internes - déterminants:

- évolution démographique de la population suisse résidante,
- marché du travail, situation de l'emploi incluse,
- volonté politique et attitude à l'égard de l'intégration.

Principaux facteurs d'influence exogènes:

- situation économique et politique en Europe centrale et orientale ainsi qu'en Méditerranée,
- situation économique et politique dans les pays en développement,
- situation dans les territoires touchés par des crises, des guerres civiles et des conflits dans le monde.

Partons de l'idée que la volonté existe, compte tenu de la pression migratoire mondiale et de la situation de la Suisse dans ce contexte, de développer encore davantage la politique suisse à l'égard des étrangers, la politique d'asile et la politique internationale à l'égard des réfugiés et de chercher des solutions permettant surtout de réduire les migrations incontrôlées. Quelques modèles cohérents sont par conséquent exposés ci-après. Ils sont fondés sur le statu quo et comportent des variantes plus

restrictives ou plus libérales. Les composantes principales de ces modèles sont interchangeableables et peuvent donner naissance à des sous-variantes. Il existe évidemment d'autres modèles.

Il est posé au départ que la Suisse continuera à respecter ses engagements en matière de droit humanitaire international. Cela implique notamment qu'elle n'observe pas de limites géographiques lorsqu'elle accueille des réfugiés. Puisqu'il existe également un large consensus sur la coopération au développement et l'aide humanitaire, de même que sur l'aide accordée à l'Europe de l'Est, ces activités se poursuivront de manière plus ou moins identique selon les critères actuels (modèle Nord-Sud). On peut toutefois envisager de déplacer des priorités. Il existe une marge de manœuvre sous l'angle géographique et sous l'angle quantitatif dans le cas de l'accueil de personnes ayant besoin de protection, et sur les plans géographique, quantitatif et qualitatif lorsqu'il s'agit de travailleurs, mais elle dépend en l'occurrence du marché du travail.

Tous ces modèles sont applicables tant à la politique des étrangers, à la politique d'asile et à la politique internationale à l'égard des réfugiés actuelles, qu'à une politique migratoire qu'il reste encore à élaborer de manière plus précise. Les différences entre ces diverses approches politiques ou "conceptions" seront mises en évidence ultérieurement.

5.2 Modèles envisageables

5.2.1 «Statu quo»

Politique des étrangers:

- Maintien de la politique limitative actuelle
(Contingentement, priorité à la main-d'oeuvre indigène, contrôle des conditions salariales et de travail).
- Zone de recrutement première: UE/AELE; zone de recrutement secondaire: Etats-Unis et Canada.

- Libéralisation limitée à l'égard des Etats membres de l'espace UE/AELE.
- Admission de spécialistes très qualifiés en provenance de tous les autres Etats du monde.

Politique d'asile:

- Accueil géographiquement illimité de réfugiés.
- Fixation de contingents ad hoc applicables à l'admission provisoire de personnes ayant besoin de protection.
- Rapatriement des personnes qui n'ont plus besoin de protection.

Politique internationale à l'égard des réfugiés (politique extérieure):

- Aide bilatérale sur place dans les régions touchées par des crises.
- Soutien financier accordé à des organisations humanitaires internationales.
- Mesures ponctuelles en vue d'un règlement pacifique des conflits.
- Poursuite de la coopération au développement et de l'aide accordée à l'Europe de l'Est, selon les priorités établies.

5.2.2 «La Suisse, place forte»

Politique des étrangers:

- Renforcement de la politique limitative dans le but d'atteindre un solde migratoire nul, voire négatif.
- Pas de libéralisation à l'égard des Etats membres de l'espace UE/AELE (maintien du statut de saisonnier, suppression du droit à la transformation des autorisations).
- Pas d'admission de travailleurs extra-européens.
- Priorité des critères démographiques sur les critères relatifs à l'emploi.

Politique d'asile:

- Accueil limité de réfugiés.
- Pas d'admission de personnes ayant besoin de protection.

- Rapatriement systématique des personnes n'ayant plus besoin de protection.

Politique internationale à l'égard des réfugiés:

- Concentration sur des territoires européens sélectionnés de l'aide bilatérale sur place dans les régions touchées par des crises.
- Soutien financier accordé à des organisations humanitaires internationales.
- Concentration des contributions en faveur du règlement pacifique des conflits dans des régions européennes touchées par des crises.
- Poursuite de la coopération au développement et de l'aide accordée à l'Europe de l'Est, en faveur de pays prioritaires.

5.2.3 «Europe occidentale»

Politique des étrangers:

- Libre circulation des personnes en provenance de pays membres de l'espace UE/AELE.
- Admission limitée de spécialistes très qualifiés en provenance de tous les autres pays du monde.

Politique d'asile:

- Accueil géographiquement limité de réfugiés.
- Admission contrôlée et limitée de personnes ayant besoin de protection dans le cadre de campagnes d'accueil coordonnées sur le plan européen.
- Rapatriement des personnes n'ayant plus besoin de protection, d'entente avec les autres Etats européens.

Politique internationale à l'égard des réfugiés:

- Concentration sur les Etats européens (Europe occidentale et orientale) de l'aide bilatérale sur place dans les régions touchées par des crises.
- Soutien financier accordé à des organisations humanitaires internationales.
- Concentration des contributions en faveur du règlement pacifique des conflits dans les régions européennes touchées par des crises.
- Poursuite de la coopération au développement et de l'aide accordée à l'Europe de l'Est, en faveur de pays prioritaires.
- Promotion des investissements privés dans des pays européens peu développés.

5.2.4 «Europe occidentale et orientale»

(Ce modèle pourrait par exemple inclure les Etats riverains de la Méditerranée).

Politique des étrangers:

- Libre circulation des personnes en provenance d'Etats membres de l'espace UE/AELE.
- Admission limitée de travailleurs en provenance d'Etats d'Europe centrale et orientale, éventuellement dans le cadre d'accords commerciaux.
- Admission limitée de spécialistes très qualifiés en provenance de tous les autres pays du monde.

Politique d'asile:

Idem à 5.2.3.

Politique internationale à l'égard des réfugiés:

Idem à 5.2.3.

5.2.5 “Europe et reste du monde”

Politique des étrangers:

- Libre circulation des personnes en provenance d’Etats de l’espace UE/AELE.
- Admission limitée de travailleurs en provenance de tous les autres Etats du monde, pour autant qu’il s’agisse de pays exempts de persécution.

Politique d’asile:

- Admission géographique illimitée de réfugiés.
- Admission contrôlée et limitée (contingents) de personnes ayant besoin de protection en provenance du monde entier.

Politique internationale à l’égard des réfugiés:

- Renforcement de l’aide bilatérale sur place dans les territoires touchés par des crises.
- Soutien financier apporté à des organisations humanitaires internationales.
- Renforcement des contributions en faveur du règlement pacifique des conflits.
- Poursuite de la coopération au développement et de l’aide accordée à l’Europe de l’Est en faveur de pays prioritaires.
- Promotion des investissements privés dans les régions en développement.

5.2.6 “Libéralisation au niveau mondial”

Politique des étrangers:

- Libre circulation des personnes dans le monde entier, en fonction de la demande sur le marché du travail suisse.

Politique d’asile:

Idem à 5.2.5.

Politique internationale à l'égard des réfugiés:

Idem à 5.2.5.

5.3 Evaluation des modèles

L'évaluation ci-après est effectuée sur la base d'aspects économiques généraux et politiques et limitée à une énumération des avantages et des inconvénients les plus évidents.

5.3.1 **«Statu quo»**

Avantages:

- Contrôle sûr de l'entrée en Suisse des personnes désirant y exercer une activité lucrative.
- Respect des obligations de droit international public.

Inconvénients:

- Possibilités insignifiantes d'influer sur le regroupement familial, comme dans tous les modèles.
- Possibilités insignifiantes d'influer sur la qualification professionnelle des travailleurs en raison du droit à la transformation des autorisations.
- Transfert plus difficile de cadres travaillant dans des entreprises internationales.
- Isolement par rapport aux Etats membres de l'espace UE/AELE
- Pas de libre accès des Suisses au marché du travail européen.
- Rétrécissement de la marge de manoeuvre, consécutive au manque d'accès aux instruments d'harmonisation européens.

5.3.2 **“La Suisse, place forte”**

Avantages:

- Satisfaction apparente mais à court terme d'une partie des Suisses.
- Suppression de la crainte d'une surpopulation étrangère.

- Contrôle de l'effectif des étrangers.

Inconvénients:

- Idem à 5.3.1.
- Impossibilité de respecter les engagements de droit international public.
- Restrictions dans le domaine économique, par exemple pas de transfert de cadres.
- Effets négatifs sur l'économie nationale.
- Atteinte portée à l'image de la Suisse.
- La Suisse devient un pays d'immigration de remplacement pour les étrangers obligés de quitter l'espace de l'UE, du fait qu'aucune coordination n'est possible.

5.3.3 "Europe occidentale"

Avantages:

- Grande compatibilité avec les politiques migratoires de l'UE.
- Facilités en matière d'intégration.
- Libre accès des Suisses au marché du travail européen.
- Facilités en matière de transfert de cadres en Europe.
- Revalorisation de la Suisse en tant que place économique.
- Marge de manoeuvre plus grande en raison de l'accès aux instruments d'harmonisation européens..

Inconvénients:

- Eurocentrisme.
- Dotation éventuellement déficiente du marché du travail en main-d'oeuvre semi-qualifiée et non qualifiée, en période conjoncturelle favorable.

5.3.4 «Europe occidentale et Europe de l'Est»

Avantages:

- Dotation suffisante du marché du travail en main-d'oeuvre semi-qualifiée et non qualifiée en cas de besoin.
- Consolidation de l'économie de l'Europe de l'Est.

Inconvénients:

- Problèmes de délimitation géographique (reproche d'un eurocentrisme élargi).
- Possibilités amoindries d'influer sur les foyers de crise dans le reste du monde.
- Immigration incontrôlée favorisée en cas d'aggravation de la déstabilisation dans les pays de provenance.
- Retardement des corrections structurelles nécessaires de l'économie suisse.

5.3.5 «Europe et reste du monde»

Avantages:

- Modèle non suspect de racisme ni d'eurocentrisme.

Inconvénients:

- Problèmes d'intégration des étrangers appartenant à d'autres cultures.
- Facteurs d'attraction pour ceux qui ne peuvent pas être recrutés de manière active.
- Entrave au processus d'adaptation structurelle.
- Risque d'immigration incontrôlée accrue en cas d'aggravation de la situation politique dans les pays de provenance.

5.3.6 «Libéralisation au niveau mondial»

Avantages:

- Régulation par le marché du travail.
- Dérégulation totale.
- Diminution de la bureaucratie.

Inconvénients:

- Idem à 5.3.5
- Risque de dumping social et d'infériorisation sociale des travailleurs étrangers.
- Baisse à long terme de la compétitivité.
- Problèmes d'intégration des étrangers appartenant à des cultures différentes.
- Pression migratoire difficile à maîtriser.
- Risque de surcharge du tissu social.

5.4 Options recommandables

Plus la Suisse s'isole, plus sa marge de manoeuvre se réduit sur la scène européenne et plus les objectifs entrent en conflit alors qu'elle tient à rester fidèle à ses engagements de droit international public et au principe de la solidarité internationale. Elle court dès lors également le risque de prendre des mesures dont les effets s'annulent réciproquement.

Plus la Suisse sera capable de s'ouvrir, plus sa marge de manoeuvre augmentera, mais plus le besoin de coordination s'accroîtra lui aussi. Objectifs et mesures risquent cependant moins de s'annuler réciproquement au niveau de leurs effets.

Des lignes directrices adoptées jusqu'à présent sur le plan politique, il faudrait induire que la Suisse doit s'efforcer de coopérer avec l'Europe, qu'elle veut respecter ses engagements internationaux et qu'elle entend rester

solidaire avec le reste du monde. Mais il est également légitime qu'elle défende ses propres intérêts lorsqu'ils sont menacés.

Il serait par conséquent recommandable d'envisager une politique qui s'appuie sur les modèles compris entre le modèle «Europe occidentale» et le modèle «Europe et reste du monde» et qui postule, en ce qui concerne les étrangers, que la Suisse aura besoin à l'avenir également du personnel étranger très qualifié et, dans une moindre mesure, semi-qualifié, qui sera recruté principalement dans l'espace UE/AELE (libre circulation des personnes) et dans d'autres régions. Observons toutefois, pour ce qui est du modèle «Europe occidentale», qu'il ne serait pas possible à moyen terme de conserver l'attitude actuelle à l'égard du problème des migrations, mais qu'il faudrait l'adapter, dans le sens d'une politique plus restrictive, à celles des autres Etats européens. Les professionnels très qualifiés en provenance de tous les autres Etats du monde continueraient à être admis en Suisse.

Sur le plan de la politique d'asile, la Suisse devrait continuer à accueillir des réfugiés sans observer de limite géographique, conformément à la Convention internationale sur le statut des réfugiés. Elle devrait toutefois s'efforcer d'harmoniser sa politique en matière d'asile, de réfugiés et de visa avec celles de l'UE. Afin que la procédure d'asile ne devienne pas une procédure d'immigration substitutive, il faudrait maintenir l'interdiction de travailler pendant les trois ou les six premiers mois. Celle-ci devrait même être portée à un an à compter du dépôt de leur demande d'asile pour les requérants d'asile déboutés mais séjournant encore en Suisse et ne pouvant provisoirement pas être rapatriés. Inversement, les réfugiés admis comme tels devraient avoir accès sans délai au marché du travail. Afin de faire contrepoids, en quelque sorte, à une politique d'asile conséquente, il serait cependant raisonnable de fixer un contingent annuel pour les personnes ayant besoin de protection, applicable en premier lieu à celles qui proviennent de régions européennes, en second lieu à celles qui proviennent du reste du monde. Il faudrait que ces personnes puissent maintenir

leur capacité de travail et de réintégration, en ayant au moins accès aux professions non encombrées ou à des programmes d'occupation.

Il importe de ne pas négliger le fait, tant dans la politique des étrangers que dans la politique d'asile, que la Suisse, en cas d'immigration excessive de travailleurs semi-qualifiés et non qualifiés, de clandestins ou de personnes ayant besoin de protection, devrait résoudre à l'intérieur de ses frontières une partie des problèmes sociaux du monde. Par conséquent, elle serait confrontée à des charges financières difficilement supportables en matière d'assistance et son efficacité s'en trouverait limitée. Il convient en outre d'admettre que l'ouverture ménagée à l'immigration ne permettrait pas de décharger la politique d'asile ni de contenir la pression migratoire. La participation à l'aide humanitaire s'avère des plus efficaces lorsque des moyens déterminés sont engagés sur place pour chercher des solutions régionales. Il importe de déployer davantage d'efforts dans ce sens si nous voulons rester crédibles.

En matière de politique internationale à l'égard des réfugiés, la Suisse pourrait se focaliser sur l'apport d'aide bilatérale sur place et de contributions en faveur du règlement pacifique des conflits, en premier lieu dans les régions d'Europe occidentale et orientale en état de crise, et sur la coordination de ces contributions avec celles des Etats membres de l'UE/AELE. L'aide fournie à l'Europe de l'Est devrait être développée au moyen d'accords commerciaux et relatifs à l'octroi de bourses, conclus sur la base de la réciprocité. Notre pays devrait renforcer cette aide de même que la coopération au développement et l'aide humanitaire sur le plan mondial et encourager les investissements privés dans toutes les régions en développement.

6. DIFFERENCES ENTRE LA POLITIQUE ACTUELLE A L'EGARD DES ETRANGERS, EN MATIERE D'ASILE, A L'EGARD DES REFUGIES SUR LE PLAN INTERNATIONAL ET UNE VERITABLE POLITIQUE MIGRATOIRE

La politique actuelle à l'égard des étrangers, en matière d'asile et à l'égard des réfugiés sur le plan international est caractéristique d'une situation transitoire. Il a fallu, dans la pratique, l'adapter constamment à l'évolution ces dernières années et surtout, dans le domaine de l'asile, se pencher sur le phénomène nouveau de l'immigration clandestine. Cette politique a été placée sous le signe de la défensive. Malgré le déploiement continu de nouvelles méthodes pour combattre les abus, la situation a fini par atteindre un seuil critique en ce qui concerne l'exécution des décisions.

Pour ne pas devoir déclarer dans toute son amplitude l'effectif réel des étrangers, on a opté pour des représentations statistiques qui ne reflétaient pas clairement la situation. La population résidante non permanente, par exemple, n'a pas été incluse jusqu'à présent dans l'effectif des étrangers; ni les requérants d'asile dont la procédure n'est pas terminée ni les requérants déboutés mais séjournant encore en Suisse n'ont été pris en compte dans la statistique des étrangers. On n'a guère osé déclarer officiellement le nombre des travailleurs étrangers clandestins qui vraisemblablement séjournent illégalement en Suisse, pas plus que celui des requérants ayant fait l'objet d'une décision de renvoi qui n'ont pas quitté la Suisse.

La situation connaissant constamment des développements nouveaux et parfois inattendus, il est devenu indispensable d'adapter les instruments juridiques. Une première tentative de remplacer la LSEE par une loi sur les étrangers a été rejetée en 1981 par le peuple à une faible majorité de 9'000 voix qui auraient peut-être pu être gagnées à cette cause. La loi sur l'asile, édictée en 1979 et entrée en vigueur le 1.1.1981, a dû être révisée à plusieurs reprises depuis lors. Des modifications légères ou plus importantes ont été apportées pratiquement chaque année à la procédure normale ou à la procédure urgente, d'où la nécessité d'adapter également les dispositions correspondantes de la LSEE. Les réglementations ad hoc élaborées à l'endroit des diverses catégories d'étrangers, surtout

des étrangers ayant besoin de protection, ont fini par nuire à la transparence et renforcer la confusion, déjà énorme, au niveau linguistique. Résultat: une prolifération de normes au niveau législatif et une diminution de la souplesse au niveau des ordonnances et des directives et, partant, de la capacité d'action et de réaction des autorités. Il va falloir compléter la réglementation applicable aux personnes ayant besoin de protection - appelées aussi réfugiés de la violence -, qui font l'objet de débats politiques depuis des années.

Cette surcharge temporaire des autorités chargées de l'asile et leur incapacité, faute de personnel, de maîtriser au début des années 90, au stade de la procédure, l'afflux de requérants d'asile en provenance surtout de la Turquie, du Sri Lanka et de la Yougoslavie, ont contraint les autorités, sous la pression politique exercée dans le cas des autres nationalités, turque notamment, à trouver des solutions collectives. Environ 25'000 permis humanitaires ont été délivrés en l'espace de quelques années seulement. Le regroupement familial a entraîné une augmentation supplémentaire de l'effectif des étrangers. Des failles dans la mise à disposition de ressources en temps utile, notamment dans le domaine de l'asile, ont eu de lourdes conséquences financières. Les dépenses de l'ODR, par exemple, de quelque 300 millions au début, frisent actuellement les 900 millions de francs.

Chaque fois que des problèmes aigus sont survenus, il a fallu remédier d'urgence au manque de coordination entre les institutions et accélérer fortement le rythme des réunions et des décisions.

La polarisation de l'opinion publique au sujet de la politique des étrangers et d'asile a fait de celle-ci un exercice acrobatique dans lequel les chutes, d'un côté comme de l'autre, étaient programmées. Des querelles ont également opposé de manière constante les autorités fédérales et les autorités cantonales chargées de l'exécution, lesquelles ont été à la peine chaque fois que la Confédération n'a pas réglé les choses en temps utile. Ce conflit latent n'était pas propice à une coopération détendue entre les offices fédéraux concernés par la politique des étrangers et la politique d'asile, les cantons et les oeuvres d'entraide. Les offices

doués d'un esprit dynamique et constructif et conscients de leurs responsabilités ont su maîtriser ces problèmes. Les autres ont dû les résoudre après coup.

Le Conseil fédéral, dans son rapport de mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, a défini de nouveaux critères et exprimé son intention de libéraliser surtout la circulation des personnes en provenance de pays européens. Le non à l'EEE a toutefois freiné et entravé la mise en oeuvre de cette politique, de sorte que cette libre circulation, également requise pour des raisons de politique de concurrence, n'a pu être testée dans un laps de temps raisonnable. Il n'a donc pas encore été possible d'établir les besoins concernant l'immigration en provenance d'Etats extra-européens.

L'institution du Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM) constitue une première étape en vue d'améliorer la coordination au niveau de l'administration fédérale. La tâche de ce groupe se limite toutefois, pour le moment, à la coordination de l'activité des offices représentés au sein du comité directeur. Un dialogue nourri portant sur des aspects fondamentaux de la politique à l'égard des étrangers, en matière d'asile et à l'égard des réfugiés sur le plan international n'a pas encore été amorcé par le comité élargi, au sein duquel pourtant les offices et les départements susceptibles de participer à la lutte contre les causes de l'immigration sont représentés.

Des programmes d'action en matière de politique extérieure dans le domaine des migrations ont jusqu'à présent fait défaut. La Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) notamment n'a pris que des mesures peu ciblées destinées à juguler ce phénomène et ne participe guère non plus à la réintégration des étrangers qui quittent la Suisse et retournent dans leur pays. Elle invoque à cet égard le manque de moyens financiers et la priorité accordée à d'autres objectifs essentiels dans la coopération au développement.

Les mesures prises en vue d'élaborer une politique migratoire selon la définition donnée dans le chapitre introductif, c'est-à-dire impliquant une approche plus systémique et plus axée sur le problème des migrations, pourraient permettre d'identifier et d'analyser, en commun et assez tôt, de nouveaux phénomènes mi-

gratoires, de fixer clairement les objectifs et les priorités, d'établir lesquels sont en opposition et d'aplanir les différends en temps utile.

Afin d'être à même de mener de manière stratégique et de contrôler une telle politique, il serait indiqué d'instituer une commission du Conseil fédéral pour la politique migratoire. Elle s'appuyerait sur un organe de coordination opérationnel, chargé de coordonner la mise en oeuvre de cette politique tant dans l'administration fédérale que sur les plans national et international. Cet organe collaborerait avec les offices principalement concernés et assumerait par exemple la direction et la gestion du Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM); il collaborerait également avec les commissions fédérales compétentes. En outre, il coopérerait avec les offices et les départements qui ne s'occupent qu'indirectement de politique migratoire.

La question de savoir si le fait de contrôler plus résolument les mouvements migratoires pourrait inciter de nombreux étrangers à opter pour la clandestinité reste toutefois ouverte. Il n'empêche qu'une politique migratoire pourrait contribuer à faire disparaître ce genre de situation indigne et l'insécurité sociale qu'elle implique, qui engendrent également des coûts sociaux et nuisent au climat politique.

Avantages et inconvénients d'une politique migratoire

Avantages:

- Appréciation prévoyante et continue de la situation
- Dépistage précoce de nouveaux phénomènes migratoires
- Dépistage précoce de conflits d'objectifs, fixation des priorités et aplanissement des différends
- Formation en temps utile d'un consensus au sein du Conseil fédéral et de l'administration fédérale
- Association précoce de tous les «partenaires sociaux» concernés par les problèmes liés à la migration
- Diminution des effets négatifs dus à des frictions politiques

- Simplification du statut et de la procédure dans le cas des étrangers et des requérants d'asile, amélioration de la transparence
- Amélioration de l'exécution des décisions
- Endiguement de l'illégalité
- Réduction des frais dans le domaine de l'asile
- Meilleure intégration des étrangers
- Allocation plus appropriée de moyens financiers servant à combattre les causes des phénomènes migratoires d'une part et à intégrer les étrangers en Suisse d'autre part
- Liberté d'action accrue en général

Inconvénients:

- Nécessité de réorganiser l'administration fédérale et de développer de nouvelles procédures
- Effets négatifs dus à des frictions lors de la réorganisation
- Besoin de ressources supplémentaires pour conduire le dialogue sur la politique migratoire
- Nouvelles mesures nécessaires en matière de politique et de législation concernant le personnel
- Nouvelle révision laborieuse de la procédure législative ainsi que des ordonnances et des directives correspondantes.

7. LES OBJECTIFS POSSIBLES D'UNE POLITIQUE MIGRATOIRE EN SUISSE

7.1 Objectifs prioritaires

Les objectifs prioritaires énoncés par le Conseil fédéral dans le cadre de la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés peuvent être repris intégralement dans la perspective d'une politique migratoire. Dans son rapport du 15 mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, le Gouvernement a fixé, comme principes directeurs de la politique nationale, les objectifs prioritaires suivants:

- "Orienter les activités de l'Etat en observant des principes éthiques, notamment ceux de la solidarité, du respect des droits de l'homme, de la liberté et du droit à l'autodétermination de l'individu, ainsi que les engagements internationaux.

- Sauvegarder le milieu naturel dans lequel nous vivons.

- Sauvegarder les bases économiques, notamment maintenir le rendement et la compétitivité de notre économie. Etre apte à réagir avec souplesse aux mutations rapides de la situation économique mondiale. Optimiser la division internationale du travail.

- Intégrer la Suisse de manière optimale dans la nouvelle construction européenne.

- Maintenir la paix sociale, notamment en évitant le chômage, en atténuant les disparités entre riches et pauvres et en maintenant les institutions sociales existantes.

- Sauvegarder l'identité nationale, que le Conseil fédéral ne considère pas comme un état de fait mais comme un processus, qui donne à

l'individu la sécurité dont il a besoin au sein de la communauté et dans le milieu vital qui sont les siens.

Les objectifs prioritaires susmentionnés doivent être compris comme des objectifs d'égale valeur de la politique nationale".

7.2 Objectifs d'une politique migratoire

Les objectifs suivants pourraient constituer l'essence d'une politique migratoire:

- Réduire les causes de fuite et de migration forcée.
- Gérer la migration dans l'esprit des objectifs prioritaires et dans l'intérêt général de la Suisse.
- Limiter le nombre des immigrants illégaux et des personnes séjournant clandestinement.
- Respecter l'équilibre entre évolution démographique et migration.
- Disposer d'une offre suffisante de main-d'oeuvre qualifiée et non qualifiée sur le marché du travail.
- Assurer le transfert du savoir-faire technique sans en arriver à la fuite des cerveaux.
- Améliorer l'intégration des étrangers.
- Sauvegarder la paix sociale.
- Garantir la sécurité intérieure.

- Protéger les personnes persécutées pour des raisons politiques.
- Veiller au retour volontaire des requérants d'asile déboutés ou procéder à leur refoulement systématique.
- Octroyer une aide sur place aux étrangers ayant besoin de protection, ainsi que dans la région touchée.
- Recourir à l'admission provisoire des étrangers ayant besoin de protection comme dernière solution humanitaire.
- Instaurer un consensus minimum, condition sine qua non d'une politique migratoire.
- Favoriser la prise de conscience nationale et internationale des problèmes migratoires.
- Harmoniser notre politique migratoire avec celle des autres Etats, et en particulier avec celle des Etats européens.
- Etablir des structures interdépendantes et coordonnées, seule garantie permettant de mener à bien une politique migratoire.

8. LES INSTRUMENTS ET LES MOYENS D'ACTION D'UNE POLITIQUE MIGRATOIRE EN SUISSE; LES INTERDEPENDANCES ENTRE UNE POLITIQUE MIGRATOIRE ET D'AUTRES DOMAINES POLITIQUES

8.1 Instruments

Pour faire accepter et mettre en oeuvre une politique migratoire, le Conseil fédéral pourrait recourir aux instruments dont il dispose déjà aujourd'hui. Il pourrait également se servir des instruments de gestion sophistiqués et efficaces qui sont utilisés dans le secteur privé et qui commencent à peine à être employés dans l'administration. Les principaux instruments sont énumérés ci-dessous.

Instruments déjà utilisés:

- Objectifs politiques à long terme (rapports politiques)
- Objectifs d'une législature
- Rapports de gestion

Instruments à utiliser de façon plus intense et mieux ciblée:

- Rapports de stratégie
- Gestion de projets
- Plans et programmes d'action à moyen terme accompagnés de plans financiers
- Organisation de la structure et du fonctionnement de l'administration

- Analyses portant sur les répercussions des lois, des projets de lois et des ordonnances (visant à la déréglementation pour accroître la souplesse aux niveaux du gouvernement et de l'administration)

Nouveaux instruments efficaces utilisés dans le secteur privé:

- Gestion souple et ciblée des ressources, liée à une forte autonomie en matière d'organisation
- Contrôle stratégique et opérationnel

8.2 Moyens d'action

Le Conseil fédéral n'a pas besoin de disposer de moyens supplémentaires (ressources humaines, matérielles, techniques et financières) pour mettre en place une politique migratoire, mais il doit mieux coordonner et mieux utiliser les moyens déjà engagés. Ces améliorations pourraient en même temps permettre un transfert des moyens en faveur de la politique internationale à l'égard des réfugiés.

De plus en plus d'accords doivent être conclus entre les domaines et les offices concernés par la politique migratoire. Avant de prendre une décision de grande portée, il importe d'exposer les conflits d'objectifs et de peser les intérêts en présence.

Devant les problèmes de sécurité intérieure que posent l'immigration incontrôlée et le séjour clandestin d'étrangers, il conviendrait de coordonner aussi les tâches liées au domaine de la migration avec les offices chargés de la sécurité intérieure. Il faudrait envisager dans ce domaine également des mesures en matière d'organisation afin de faciliter la collaboration.

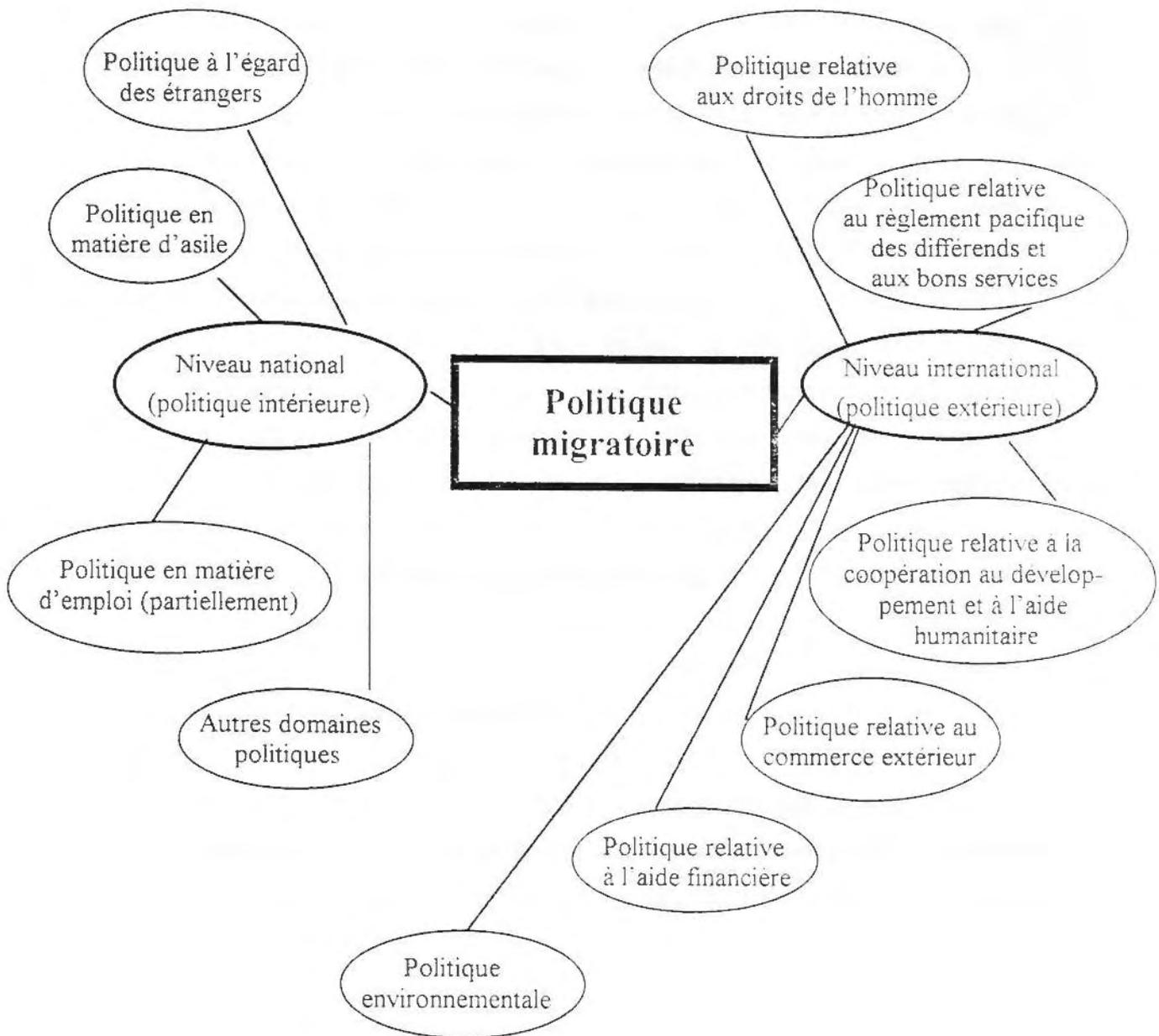
Les moyens classiques, tels qu'ils sont définis dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure, sont déjà utilisés en politique étrangère. Toutefois, il serait bon qu'ils soient de plus en plus employés pour enrayer

la migration et pour lutter contre les causes de fuite et de migration. Il faudrait pour cela que les offices fédéraux concernés non seulement changent leur optique, mais aussi multiplient les accords visant à mettre en place une politique migratoire cohérente. Cette coordination ne doit pas seulement se limiter au DFAE, mais doit aussi s'étendre au niveau interdépartemental, notamment aux principaux responsables des questions migratoires dans le domaine de la politique intérieure ainsi qu'aux autres départements concernés. Comparés aux besoins, les moyens humains et financiers que la Suisse consacre à sa politique extérieure sont connus pour être modestes. C'est pourquoi il est d'autant plus important de les utiliser de manière exemplaire en évitant systématiquement les dépenses superflues. Qui dit coordination dans le domaine de la politique extérieure, dit aussi représentation plus efficace des intérêts de la Suisse aux conférences internationales conformément au principe de délégation.

8.3 Interdépendances entre une politique migratoire et d'autres domaines politiques

Les multiples interdépendances qui existent entre une politique migratoire et les domaines politiques directement concernés (politique des étrangers, politique d'asile, politique étrangère) influent aussi sur des domaines de la politique intérieure indirectement concernés, dont les principaux sont mentionnés ci-après.

Interdépendances entre une politique migratoire et d'autres domaines politiques



- Politique économique
- Politique régionale
- Politique relative à l'aménagement du territoire et à la construction d'habitations
- Politique sociale à l'égard de la famille
- Politique sanitaire
- Politique en matière d'environnement, de transports et d'énergie
- Politique en matière de formation et de recherche
- Politique relative à la sécurité intérieure et à la sécurité extérieure

9. LES MESURES A PRENDRE POUR ELABORER ET METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE MIGRATOIRE

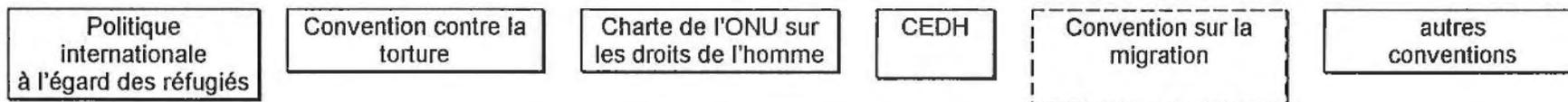
L'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique migratoire passent par la prise de mesures à différents niveaux.

Au niveau politique, il conviendrait tout d'abord d'ouvrir une consultation au niveau du département et d'entamer des discussions avec les milieux intéressés. S'ensuivrait la rédaction d'un rapport et la présentation d'une proposition du Conseil fédéral. Il faudrait alors, conformément à la décision de principe rendue par le Conseil fédéral sur la voie à suivre, rédiger un rapport à l'intention des Chambres fédérales, chargées de décider de la suite à donner en matière législative.

Au cas où le Conseil fédéral et le Parlement se décideraient à mettre en oeuvre une politique migratoire, il importerait alors de jeter les bases juridiques adéquates.

Bases juridiques d'une politique migratoire

Niveau international



Niveau national

Référence

nouvel art. 69ter cst

Objectifs politiques
Groupes visés
Lois concernées

Loi sur la migration

Loi sur l'asile

Loi à l'égard des étrangers en quête de protection

Loi à l'égard des étrangers (LSEE)

Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire

autres lois

Attribution des compétences

Procédure
Statut juridique
Infrastructure
Assistance
Organisation

Que l'on projette d'adopter une loi sur la migration ou non, il importe de respecter les conventions internationales en la matière et, le cas échéant, d'y ajouter une convention sur la migration. Il faudrait tout d'abord étudier les articles de la constitution fédérale s'y rapportant pour ensuite éventuellement les reformuler.

Possibilités d'intégration d'une politique migratoire dans la législation

1ère possibilité

Reprise du nouvel article constitutionnel figurant dans le projet présenté par la commission d'experts chargée de la révision totale de la constitution fédérale de 1977:

1. cst

- "La Confédération a la responsabilité principale dans les domaines suivants:
- ...
- le droit de la nationalité, le statut des étrangers et l'octroi de l'asile"

2. lois concernées

- loi sur les étrangers
- loi sur l'asile

2ème possibilité

Reprise du nouvel article constitutionnel rédigé par le groupe de travail pour le renforcement des libertés constitutionnelles, de 1979:

1. cst

"La Confédération détermine le statut juridique des étrangers et légifère notamment sur l'entrée, la sortie, le séjour, l'établissement et l'activité

des étrangers. Les droits fondamentaux des étrangers sont garantis dans les limites de ces prescriptions.

La Confédération veille à ce que les étrangers ne constituent pas une part excessive de la population suisse."

2. lois concernées

- loi sur les étrangers
- loi sur l'asile

3ème possibilité

Nouvelle proposition

1. cst (nouvelle version de l'article 69ter cst)

La Confédération a la compétence:

- de réglementer l'immigration, le séjour et le retour des étrangers
- d'accorder l'asile
- d'admettre les étrangers ayant besoin de protection
- de favoriser l'intégration sociale et professionnelle des étrangers
- de réglementer les droits et les obligations des étrangers et des réfugiés reconnus en matière de participation politique

2. lois concernées

- loi sur les étrangers (révision totale LSEE)
- loi sur l'asile
- loi sur les étrangers ayant besoin de protection
- loi sur les droits et les obligations politiques des étrangers

4ème possibilité

1. cst

Maintien de l'article 69ter cst

2. lois concernées

- loi sur la migration (loi-cadre) énonçant:
 - les objectifs et les principes relatifs à la réglementation de l'immigration, du séjour et du retour des étrangers, de l'octroi de l'asile, de l'admission des étrangers ayant besoin de protection, de la lutte contre les causes de fuite et de migration; la répartition des compétences en la matière entre la Confédération et les cantons.
- loi sur les étrangers
- loi sur l'asile
- loi sur les étrangers ayant besoin de protection
- loi sur les droits et les obligations politiques des étrangers

L'élaboration de la réglementation juridique nécessite une analyse approfondie, sur laquelle le présent rapport ne doit pas anticiper.

Une fois les nouvelles bases juridiques établies, il conviendrait d'élaborer, en tenant compte de l'aspect financier, les stratégies et les programmes d'action dans les domaines politiques concernés afin de mettre en oeuvre la politique. Il ne resterait alors plus qu'à délimiter les compétences de la Confédération, réglementer le processus de décisions au niveau fédéral, organiser les procédures de consultation avec les cantons et assurer la collaboration avec ces derniers ainsi qu'avec les organisations économiques, les partis politiques et les institutions intéressés.

Au niveau économique, il s'agirait avant tout de déterminer le besoin à court et à moyen termes de main-d'oeuvre étrangère spécialisée et non spécialisée, et d'élaborer une procédure sélective qui soit transparente.

Au niveau social, il conviendrait, pour éviter toute tension politique et tout conflit social, de développer les moyens permettant d'évaluer la disposition

des Suisses à admettre et à intégrer des étrangers ainsi que la proportion de population étrangère résidant déjà sur le territoire helvétique.

Au niveau de l'information et de la communication, il serait bon de multiplier les efforts. Toutes les enquêtes menées jusqu'ici ont montré que le niveau de connaissances sur la politique à l'égard des étrangers et en matière d'asile au sein de la population, et même dans la sphère politique, est insuffisant. Le manque de crédibilité des autorités et des médias ne peut être comblé que si, d'une part, les réelles possibilités de réguler les migrations sont exposées plus ouvertement à tous les niveaux et si, d'autre part, un dialogue plus intense et plus large sur toutes ces questions est instauré.

Au niveau international, il faudrait sortir la Suisse de l'isolement dans lequel elle se trouve actuellement et retrouver la possibilité d'agir davantage et d'exercer plus d'influence dans le domaine de la politique migratoire. Ainsi, la Suisse pourrait à nouveau tirer profit des systèmes d'avertissement internationaux et prendre part aux programmes de recherche internationaux en matière de migration. Elle serait mieux à même d'harmoniser ses politiques à l'égard des étrangers et en matière d'asile ainsi que sa politique internationale à l'égard des réfugiés avec celles de ses voisins européens et pourrait, de concert avec ces derniers, participer plus efficacement à la lutte contre les causes de migration. D'où notamment la nécessité d'intensifier, même dans le domaine de la politique extérieure, la diffusion de l'information par l'intermédiaire non seulement du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, mais aussi de toutes les forces politiques et des médias. Il ne resterait alors plus qu'à élaborer une convention sur la migration qui entre dans le cadre international et à la faire signer par le plus grand nombre d'Etats possible.

10. CONSIDERATIONS FINALES

L'adoption d'une politique migratoire pourrait permettre de mieux gérer et contrôler l'évolution démographique et la situation de l'emploi, que ce soit en termes quantitatifs ou en termes qualitatifs. Cette amélioration est d'autant plus importante que la Suisse, comme le reste du globe, ne dispose que de ressources limitées. Dans l'intérêt de tous, il est clair qu'il faudrait accroître le bien-être de la population indigène et de la population étrangère.

Le développement linéaire des politiques à l'égard des étrangers et en matière d'asile ainsi que de la politique internationale à l'égard des réfugiés menées jusqu'ici risque de rendre les objectifs plus difficiles à atteindre. Seules l'élaboration d'une politique cohérente et l'établissement de structures interconnectées permettraient de résoudre des problèmes complexes. L'adoption d'une politique migratoire pourrait constituer une première étape. Devant l'imbrication croissante des questions d'avenir au niveau international, au centre desquelles figure celle de la survie de la population mondiale, il faut accorder une place importante à la solidarité internationale, à côté de la défense légitime des intérêts nationaux.

Même un Etat démocratique a besoin d'être dirigé et de suivre des objectifs. Il peut parvenir, en insistant, à convaincre les citoyens de prendre conscience de la complexité des problèmes d'avenir afin d'atteindre éventuellement certains de ces objectifs. Des conceptions clairement énoncées, une volonté fermement affirmée de gérer les ressources intelligemment ainsi que la capacité d'agir avec souplesse et la volonté de dialoguer, telles sont les principales conditions de réussite.