

Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés

3 cercles, p.12

du 15 mai 1991

1 Introduction

La politique à l'égard des étrangers et des réfugiés fait partie, depuis des siècles, des thèmes importants de la politique intérieure de la Suisse. Le pourcentage élevé de la population étrangère résidante et l'augmentation sensible du nombre des requérants d'asile depuis les années quatre-vingt ont donné lieu à plusieurs initiatives sur la population étrangère et à de nombreux débats au sein du public sur l'ampleur et la composition de l'immigration en Suisse. L'évolution de la situation montre que les problèmes de politique démographique, et notamment le rapport entre population autochtone et population étrangère, figurent parmi les questions d'importance capitale pour les Etats industrialisés, dont notre pays. Il convient par conséquent de reconsidérer les concepts actuels et il faudra inévitablement modifier largement la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés.

Les exigences du marché du travail, certains éléments de la politique sociale et des considérations d'ordre humanitaire sont autant de facteurs qui ont influencé la politique à l'égard des étrangers et autres demandeurs d'asile. Au cours des années écoulées, le problème des étrangers et de l'asile s'est fait plus aigu, notamment en raison de l'immigration croissante et incontrôlée de personnes provenant de régions de recrutement non traditionnelles et cherchant un emploi; ces personnes ont présenté une demande d'asile afin de bénéficier au moins d'une admission provisoire et de trouver du travail dans notre pays. Il en a résulté une inégalité de traitement entre étrangers cherchant un emploi. Un même état de fait a été apprécié et jugé selon des lois et des critères totalement différents.

Les mécanismes de régulation de l'immigration déterminés par les besoins de l'économie et les fluctuations de la conjoncture ont fait preuve de leur efficacité jusqu'au début des années quatre-vingt. L'immigration sous sa forme actuelle, c'est-à-dire par le biais des demandes d'asile, provoque de plus en plus leur remise en question.

Par conséquent, la politique à l'égard des étrangers et la politique à l'égard des réfugiés s'interpénètrent de manière croissante et il s'avère nécessaire de fixer certaines limites et de coordonner certaines actions:

En ce qui concerne les étrangers, l'essor économique des années quatre-vingt a entraîné une progression constante de la population étrangère résidant dans notre

pays. De ce fait, l'objectif du Conseil fédéral, dans le cadre de sa politique à l'égard des étrangers, n'est plus de stabiliser cette population mais de sauvegarder l'équilibre entre la proportion de Suisses et la proportion d'étrangers en Suisse.

Dans le domaine de l'asile, le problème des relations Nord-Sud s'est progressivement transformé, dès le milieu des années quatre-vingt, en un problème de migration des populations du Sud vers le Nord de la planète, auquel la Suisse et d'autres pays européens se sont trouvés confrontés. A la même époque, les bouleversements fondamentaux qui s'amorçaient dans les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est provoquaient l'ouverture des frontières avec l'Occident et la tendance à l'émigration vers l'Ouest s'accroissait. Les problèmes classiques ayant trait aux réfugiés et à l'asile ont cédé progressivement le pas aux problèmes de migration qui signifient pour notre pays de nouveaux défis dans les domaines culturel, économique, social et de la politique de l'habitat.

12 à 15 millions de personnes dans le monde relèvent actuellement du mandat du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Elles ne constituent toutefois qu'une partie des individus qui, pour des raisons très diverses, ont quitté leur patrie ou veulent émigrer. Le nombre des migrants potentiels est de quelques centaines de millions.

Etant donné que l'écart entre les nantis et les déshérités continue à se creuser, tous les Etats d'accueil européens doivent de plus en plus s'employer à améliorer les conditions de vie dans les pays de provenance des migrants. Les mouvements migratoires modernes ne cesseront que lorsque les droits de l'homme seront résolument respectés par tous les Etats et que les causes économiques du mouvement migratoire s'atténueront.

Afin de dégager tout d'abord les perspectives et les options à long terme, le Conseil fédéral a chargé le Délégué aux réfugiés, en automne 1987, d'élaborer avec un groupe de réflexion interdépartemental une stratégie propre à définir la politique des années nonante de la Suisse en matière d'asile et de réfugiés. Il a pris connaissance du rapport de stratégie au printemps 1989 et a ouvert une procédure de consultation auprès des cantons et des milieux intéressés. A la même époque, il a engagé un débat sur une première série d'études traitant des modifications à apporter à la politique suisse à l'égard des étrangers en vue de l'introduction de la libre circulation de la main-d'œuvre en Europe. Ces études ont donné lieu à un rapport détaillé sur une politique nouvelle à l'égard des étrangers.

Parallèlement au débat engagé au niveau national sur la stratégie à envisager, les représentants de la Confédération ont intensifié leurs efforts en matière de coordination avec d'autres Etats d'accueil et avec des pays de provenance, car il est devenu évident que la Suisse ne parviendra pas à elle seule à maîtriser les problèmes de réfugiés et de migration, mais que ceux-ci requièrent des efforts concertés au niveau international.

Le Conseil fédéral dispose donc des bases de décision nécessaires pour pouvoir présenter le rapport demandé par la Commission de gestion du Conseil national dans le postulat 89.021 du 24 mai 1989, sur une politique globale à l'égard des étrangers et des réfugiés. Entre-temps, ce rapport a donné lieu à diverses interventions parlementaires au Conseil national et au Conseil des Etats, qui ont un lien avec le sujet du présent rapport: 1990 P 89.757 Statistique des migrations

(N 23.3.90, Föh); 1990 P 89.809 Rapport sur les perspectives de la politique des étrangers (E 22.3.90, Weber); 1990 P 90.493 Densité démographique de la Suisse (N 22.6.90, Seiler Hanspeter); 1990 P 90.305 Politique d'asile. Mesures à prendre (N 18.6.90, Gros); 1990 P 90.025 loi sur l'asile et coopération au développement (N 14.6.90, Commission du Conseil national); 1991 IP 91.3053 Besoins locatifs des années nonante (conseiller national Leuenberger M.). Etant donné que leurs auteurs réclament parfois des mesures concrètes, il ne pourra leur être répondu qu'au terme des débats de fond aux Chambres fédérales sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés et qu'une fois que les résultats des négociations avec la CE et dans le cadre de l'Uruguay-Round du GATT seront connus.

2 Situation initiale, problèmes et défis

21 Situation initiale et problèmes

211 Etrangers

De concert avec l'OFE, l'OFIAMT a élaboré le rapport sur la conception et les priorités de la politique suisse des étrangers pour les années nonante. Il constitue le fondement des considérations de politique des étrangers du présent rapport.

211.1 Population étrangère résidant en Suisse

L'année 1974 fut une année record en ce qui concerne le nombre des étrangers vivant en Suisse: ils étaient 1 066 000 selon la statistique. Ce nombre a été dépassé pour la première fois à la fin du mois d'août 1990: à cette époque, 1 071 753 étrangers possédant une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement vivaient en Suisse. Ils n'avaient jamais été aussi nombreux. A ceux-là s'ajoutent les étrangers qui ne font pas partie de la population étrangère résidente (saisonniers, fonctionnaires internationaux, détenteurs d'une autorisation de courte durée, requérants d'asile) ainsi qu'un nombre indéfini de personnes qui séjournent illégalement dans notre pays. Le pourcentage réel d'étrangers résidant en Suisse devrait par conséquent équivaloir à environ un cinquième de la population résidente globale.

Actuellement, 26,2 pour cent des personnes exerçant une activité lucrative dans notre pays sont des étrangers. 652 630 bénéficiaires d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement, 121 704 saisonniers et 180 606 frontaliers exerçaient une activité lucrative à la fin du mois d'août 1990. Environ 79 pour cent (750 373 personnes) d'entre eux provenaient d'Etats membres de la CE ou de l'AELE.

Les étrangers influencent donc dans une large mesure notre vie culturelle, sociale et économique. Certaines branches et certaines régions économiques ne pourraient plus se passer d'eux. Par ailleurs, ils constituent un défi notoire pour notre unité nationale, déjà difficile à préserver en raison des quatre cultures suisses et des modes de vie différents qui coexistent. Il importe par conséquent de continuer à accorder une grande attention au maintien d'un rapport équilibré entre la population de nationalité suisse et la population étrangère résidant en Suisse.

42 Objectifs et mesures de la politique à l'égard des étrangers

421 Principes de la nouvelle politique suisse à l'égard des étrangers

La nouvelle politique à l'égard des étrangers aura pour objet principal l'intégration de la Suisse dans son environnement européen. Notre pays doit pouvoir garder sa place, reconnue par les autres Etats, au sein de l'Europe. Cela exige une ouverture progressive pour aboutir finalement à la libre circulation des personnes entre la Suisse et les Etats de la CE et de l'AELE.

La deuxième priorité consistera à maîtriser la pression migratoire croissante du Sud vers le Nord et de l'Est vers l'Ouest. Une politique d'admission restrictive est ici impérative.

La nouvelle politique suisse des années nonante à l'égard des étrangers sera donc la suivante:

- a. Afin de préserver notre identité nationale, de sauvegarder la paix sociale et de conserver l'équilibre démographique, il importera de maintenir un *rapport équilibré entre Suisses et étrangers*. L'effectif de la population étrangère résidante continuera à être placé sous contrôle. Une clause de protection devra permettre d'empêcher d'éventuels mouvements de migration massifs et imprévus en provenance des Etats de la CE et de l'AELE.
- b. Il importera de coordonner les efforts sur les plans européen et mondial afin de maîtriser la *pression migratoire*.
- c. La Suisse a besoin comme auparavant de recourir à la main-d'œuvre étrangère pour pouvoir conserver ses *avantages en tant que place économique*.
- d. Ces raisons ont conduit à l'élaboration d'un *modèle des trois cercles*:
 - Dans le *cercle intérieur* (libre circulation), qui ne comprend que les Etats de la CE et de l'AELE, les limitations actuelles en matière de politique à l'égard des étrangers et de marché du travail qui touchent la libre circulation des personnes sont progressivement abolies.
 - Le *cercle médian* (recrutement restreint) comprend les pays qui ne font partie ni de la CE, ni de l'AELE et qui ne font donc pas partie du cercle intérieur; néanmoins, nous souhaitons y recruter de la main-d'œuvre dans le cadre d'une politique restrictive. Dans l'optique actuelle, les Etats-Unis et le Canada font notamment partie de ces pays. Dans les années à venir, il sera possible d'admettre d'autres Etats (d'Europe centrale et d'Europe de l'Est essentiellement) dans le cercle médian. Il conviendra de faciliter l'admission de main-d'œuvre particulièrement qualifiée provenant de ce dernier cercle. Il devra être possible de procéder à des simplifications d'ordre administratif, d'améliorer le statut juridique, d'aider au perfectionnement professionnel et à l'intégration des intéressés. Toutefois, il faudra poursuivre par principe la politique restrictive qui a été la nôtre jusqu'à présent.
 - Le *cercle extérieur* (pas de recrutement mais possibilité de faire des exceptions) englobe tous les autres Etats. Les ressortissants de ces derniers ne recevront d'autorisation de séjour et de travail que dans des cas

exceptionnels. Il sera toutefois possible d'assouplir au besoin cette pratique dans le cas de spécialistes très qualifiés désirant effectuer un séjour de plusieurs années mais de durée limitée dans notre pays, tout en évitant de favoriser la fuite des cerveaux.

Lorsqu'on procédera à une libéralisation de notre politique d'admission de main-d'œuvre étrangère, il faudra veiller à ce qu'elle s'accompagne, en contrepartie, de l'ouverture d'autres marchés du travail qui se fera alors au bénéfice des ressortissants suisses.

- e. Il conviendra de redoubler d'efforts afin d'*intégrer* la population résidante étrangère et de veiller à ce que *les Suisses restent disposés à accueillir des étrangers parmi eux*.
- f. Toutes les questions relatives aux migrations devront être abordées *à la fois du point de vue de la politique à l'égard des étrangers et de la politique d'asile*, ceci de manière étroitement concertée, globale et conformément aux priorités susmentionnées.
- g. Il faudra favoriser la *compréhension de cette nouvelle politique* en intensifiant le dialogue avec la population autochtone et la population étrangère résidante.

422 Nouvelles marges de manœuvre

Le modèle des trois cercles fait la distinction entre les pays avec lesquels la Suisse conviendra de la libre circulation des personnes et ceux dont elle n'accueillera les ressortissants que de manière limitée. Les pays du cercle médian et ceux du cercle extérieur se distinguent donc par une caractéristique commune: ils sont soumis à une politique de limitation. Il convient de préciser deux points quant à la portée de cette dernière:

- Etant donné les besoins dans les domaines de la science, de la recherche et de l'enseignement, l'encouragement à développer des structures démocratiques, mais aussi la volonté de lever les barrières qui entravent le commerce mondial et notamment la circulation des services, des exceptions devront de plus en plus être tolérées dans le cas de spécialistes très qualifiés, malgré une politique de limitation fondamentalement stricte. De telles situations d'exception sont mentionnées de manière sporadique également dans des accords multilatéraux.
- En outre, la politique de limitation ne devra pas être appliquée avec la même sévérité à tous les pays concernés. Il faudra distinguer certains pays d'autres en leur accordant un traitement privilégié. Pour ce faire, il conviendra de retenir les critères suivants:
 - la reconnaissance et le respect effectif des droits de l'homme dans ces pays;
 - l'appartenance de ces pays à la même culture (marquée par les idées européennes au sens large), étant entendu que leurs conditions de vie sont similaires aux nôtres;
 - des rapports commerciaux et économiques de longue date;
 - de bonnes relations traditionnelles avec la Suisse en matière de recrutement de main-d'œuvre;