

GENÈVE/Suisse

Quels changements ? Quel modèle d'intégration ?

Par Claudio BOLZMAN, *sociologue à Institut d'études sociales de Genève*

Introduction

La Suisse est un pays d'immigration depuis longtemps. Déjà vers la fin de la première guerre mondiale, la proportion d'étrangers avait atteint 15 % de la population résidante. Cette proportion a diminué entre les deux guerres, pour atteindre 5 % en 1941. Lors des " trente glorieuses ", le nombre d'étrangers et leur pourcentage dans la population ont cependant à nouveau fortement augmenté. En 2000, les étrangers sont 1 384 000 et représentent le 19,2 % de la population résidante, ce qui constitue la proportion la plus élevée en Europe après le Luxembourg. Quant au canton de Genève, les étrangers représentent plus d'un tiers des 400 000 habitants du canton.

Des estimations montrent que depuis 1945, 2 millions d'individus sont venus en Suisse comme immigrés ou sont des enfants d'immigrés. Sans les migrations, la population suisse n'atteindrait que 5,2 millions de personnes au lieu des 7,2 millions

actuels. En fait, la contribution de l'immigration à la croissance démographique ces cinquante dernières années en Suisse a été plus forte que dans les pays d'immigration classiques tels que les États-Unis, le Canada, l'Australie (Haug, 2001). Les nationalités les plus représentées sont actuellement les Italiens (320 000), les originaires de l'ex-Yougoslavie (190 000) et les Portugais (135 000). Ces derniers sont également les plus représentés à Genève.

Malgré la présence ancienne d'un nombre élevé d'étrangers sur son sol, malgré le fait que la grande majorité d'entre eux résident en Suisse depuis longtemps ou y sont nés, la Suisse rechigne à se percevoir comme un pays d'immigration. Pour comprendre cette retenue dans la reconnaissance du fait migratoire, il est nécessaire de se pencher sur l'évolution de la politique suisse dans ce domaine.

La politique d'immigration : un peu d'histoire

La politique migratoire pratiquée par la Suisse au cours du xx^e siècle a été principalement une politique d'immigration. Pour ce qui est de la politique de l'immigrant, les autorités fédérales ont considéré que l'intégration était dans une large mesure liée à l'insertion des migrants sur le marché du travail. Les autres aspects de celle-ci ont été délégués aux cantons et aux communes, ainsi qu'à l'initiative des immigrés.

La politique d'immigration est toujours régie par la loi sur l'établissement et le séjour des étrangers (LSEE) qui date de 1931. Cette loi systématise des pratiques éparses introduites vers la fin de la première guerre mondiale et est "dominée par le souci de police des étrangers" (Rohner, 1999). La

LSEE est une des plus anciennes d'Europe. Si elle a subsisté jusqu'à présent c'est parce qu'il s'agit d'une loi-cadre qui accorde au pouvoir exécutif, c'est-à-dire au Conseil fédéral, la quasi totalité de la compétence de légiférer au niveau de l'ordonnance, le Parlement étant peu associé à la conception et à la discussion de cette politique. La LSEE est principalement concernée par la politique d'admission et laisse à la libre appréciation des autorités le nombre d'autorisations de séjour à accorder, "en tenant compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère" (art.16 LSEE). Les deux facteurs majeurs de la politique d'admission, les intérêts économiques et une certaine crainte du

nombre des étrangers, sont ainsi énoncés clairement.

En effet, déjà au début du xx^e siècle, la Police des étrangers introduit la notion d'Überfremdung, qui a tout d'abord été traduite en français par "envahissement de la Suisse par les étrangers", puis plus tard par "emprise étrangère" et plus récemment par "surpopulation étrangère" (Castelnuovo, 1978 ; Weil et Grünberg, 1997) qui apparaît même dans la LSEE. Cette notion institutionnalisée, qui perçoit l'étranger comme une menace pour la stabilité du pays, a marqué la politique d'immigration jusqu'à présent. Elle a été suivie par l'introduction, en 1964, de la notion de "pays éloignés" où il vaut mieux ne pas recruter de la main d'œuvre. Sont considérés comme pays éloignés, certains pays géographiquement proches, comme la Turquie, la Yougoslavie ou la Grèce. En revanche, des pays géographiquement lointains, comme le Canada et les États Unis, ne font pas partie de cette liste.

En 1991, dans le but de se rapprocher de l'Union européenne, la Suisse a formalisé encore plus clairement sa politique de recrutement au travers de ce qui a été défini comme le " modèle de trois cercles ". Celui-ci différencie les travailleurs potentiels en fonction de leur région de provenance. Le premier cercle est composé des travailleurs issus de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre échange (AELE) qui pourront bénéficier, à terme, de la libre circulation. Le deuxième cercle est intégré par des États industrialisés comme le Canada, les États Unis, le Japon où l'on pourra éventuellement recruter de la main d'œuvre, en fonction des

besoins de l'économie. Pour le troisième cercle, à savoir le reste du monde, notamment l'Europe de l'Est, l'Afrique, l'Asie et l'Amérique Latine, le principe de recrutement de la main d'œuvre n'est envisageable que de manière tout à fait exceptionnel.

Ce modèle a été fortement critiqué par un organisme officiel, la Commission fédérale suisse contre le racisme, qui a estimé en 1996 que " le modèle des trois cercles, avec ses prémisses ethnocentriques exerce un effet discriminatoire à l'égard de certains groupes d'habitants étrangers en Suisse et encourage les préjugés fondés sur l'hostilité à l'étranger et le racisme culturel à l'encontre des personnes appartenant au troisième cercle ou supposées telles ". C'est le cas notamment des ex-Yougoslaves et Turcs fort nombreux en Suisse.

Suite à ces critiques, ce modèle a été remplacé en octobre 1998, par un modèle de deux cercles. En effet, le deuxième et le troisième cercles ont été regroupés dans un seul cercle extérieur. Les personnes appartenant à ce cercle ont toujours peu de chances de pouvoir venir travailler en Suisse.

En fait, la politique d'admission est fortement sélective, à partir des critères économiques et d'origine géographique des migrants. La Suisse pratique un système de quotas : sur la base de la conjoncture économique, le Conseil fédéral fixe un contingent de nouveaux permis qui pourront être délivrés, principalement aux ressortissants de l'UE et de l'AELE. Ce plafonnement existe depuis 1974. Il est réglé par l'ordonnance limitant le nombre d'étrangers (OLE) du 6 octobre 1996.

La gestion différenciée des immigrés et ses effets

La politique suisse d'immigration est principalement une politique de la main d'œuvre. On perçoit les immigrés avant tout comme travailleurs de passage et non pas comme des gens venant s'installer de manière durable en Suisse. Jusqu'à un passé récent, la grande majorité des migrants ont été recrutés pour occuper des emplois peu qualifiés, dans des secteurs difficilement délocalisables. Leur présence a permis à certaines branches de l'économie de subsister en maintenant des salaires relativement bas. Leur statut juridique en Suisse est directement lié au travail. En effet, contrairement à la plupart

d'autres pays, la Suisse ne connaît pas de permis de travail distinct. L'activité lucrative d'un étranger est réglée dans son autorisation de séjour.

En Suisse, il existe une grande variété d'autorisations de séjour. Les travailleurs de l'après-guerre ont dû passer par plusieurs statuts jusqu'à pouvoir obtenir un permis d'établissement (permis C) qui donne presque les mêmes droits que ceux des travailleurs nationaux sur le marché du travail. Sur la base des accords bilatéraux conclus avec 23 pays, presque tous européens, le permis C, d'une durée illimitée peut être établi après 5 ans. Pour les autres étrangers, il est

accordé après 10 ans de séjour ininterrompu (Bolzman et al. 2002). L'idée sous-jacente à ce modèle était de permettre l'installation progressive des travailleurs étrangers qui avaient "fait leurs preuves". Parallèlement, ceux dont le statut juridique était précaire servaient de tampon conjoncturel, en cas de détérioration de la situation sur le marché de l'emploi, en perdant leur autorisation de séjour¹.

La politique d'immigration se caractérise ainsi par la différenciation de la main-d'œuvre étrangère entre une fraction précaire et une fraction stabilisée. La première comprend des saisonniers, des demandeurs d'asile, des permis de courte durée, des admissions provisoires, des frontaliers et des permis annuels (permis B) sur lequel s'exerce un important contrôle administratif : interdiction de changer de secteur économique, voire d'entreprise, absence de mobilité géographique, impossibilité du regroupement familial (sauf pour les permis B) et limitations d'accès au logement. Cette catégorie fait l'objet d'une intense rotation. Le passage d'un statut précaire à une situation stable est possible, bien que fort difficile. La fraction stabilisée comprend les titulaires d'un permis d'établissement (permis C). Le renouvellement constant du secteur le plus précaire de la migration permet l'amélioration du statut juridique individuel des migrants qui réussissent à se maintenir dans le pays. La gestion étatique vise une certaine congruence entre l'amélioration du statut juridique (qui demeure néanmoins toujours précaire pour l'étranger) et l'amélioration du statut socio-économique (Bolzman, Fibbi, Valente, 1992). La limite de cette amélioration se trouve dans le difficile accès à la nationalité suisse : la procédure de naturalisation est longue, coûteuse et tatillonne. En conséquence, le nombre d'étrangers demeure plus important que dans d'autres pays européens disposant de procédures plus simples d'accès à leur nationalité (Commission fédérale, 1999)².

La politique migratoire vit toutefois une période de changements en Suisse. Tant les politiques d'immigration que les politiques de l'immigrant sont en train de se modifier.

En Suisse en effet, il existe une conscience croissante de la nécessité de développer une politique de l'immigrant qui favorise activement les processus d'intégration des personnes d'origine étrangère. C'est ainsi qu'au niveau fédéral un article de loi sur l'intégration (LSSE art. 25) a été approuvé par le Parlement et une ordonnance d'application est entrée en vigueur le

13 septembre 2000. Cette législation permet à la Confédération de donner une impulsion politique et financière à des projets qui encouragent diverses formes de participation des immigrés dans la société de résidence.

Cette nouvelle prise de conscience s'exprime également par la mise en œuvre des législations cantonales sur l'intégration ou par l'adoption, par certaines grandes villes de lignes directrices (Leitbild) visant à élaborer une politique cohérente d'intégration. Le canton de Genève s'est doté en particulier d'une loi sur l'intégration des étrangers qui est entrée en vigueur le 15 septembre 2001. Cette loi institue notamment un Bureau de l'intégration dirigé par un délégué à l'intégration. Si par le passé ce canton avait pris un nombre important des mesures en faveur de l'insertion des étrangers dans le domaine de la scolarisation, de la formation, de l'emploi, du logement, de l'apprentissage de la langue locale, de l'information, etc., c'est la première fois que le canton exprime la volonté d'élaborer une politique cohérente dans le domaine de l'intégration.

La loi précise en effet quelles sont les missions du Bureau, codifiant ainsi un certain nombre de tâches qui étaient effectuées par le passé et ajoutant un certain nombre de nouvelles visant à favoriser l'accès des étrangers "à tous les vecteurs d'intégration". Parmi les objectifs principaux on cherche à favoriser "l'égalité des droits et des devoirs".

Cependant on peut constater que les efforts du canton de Genève, comme ceux d'autres cantons, ne vont pas de pair avec ce qui se passe au niveau de la politique fédérale d'immigration. Le Conseil fédéral se propose de modifier cette politique d'immigration, à partir notamment de l'élaboration d'un projet de nouvelle Loi sur les étrangers (Letr) qui vient d'être approuvé en mars 2002 par l'exécutif³. La principale innovation introduite par la Letr dans sa version actuelle est le fait de favoriser la venue de personnel hautement qualifié, quelle que soit son origine géographique, en lui garantissant entre autres toute de suite des conditions juridiques stables leur permettant dès leur arrivée d'envisager une installation durable dans le pays de résidence. En revanche, elle ferme encore plus les portes aux migrants non ou peu qualifiés originaires des pays autres que ceux de l'UE et l'AELE. Elle table sur le fait que ce sont les ressortissants de ces derniers pays, dans un contexte de libre circulation, qui vont occuper ces emplois⁴.

La nouvelle politique migratoire ou comment produire de l'intégration non-intégrée

Le message qui se dégage des modifications en cours de la politique migratoire est à peu près le suivant :

- il convient d'encourager davantage l'intégration des étrangers résidants ainsi que de nouveaux arrivants qui seront sélectionnés par la Suisse ;
- l'intégration passe par l'apprentissage d'une langue nationale et l'accès à un emploi stable ;
- les étrangers qui ne sont pas indépendants du point de vue économique ne peuvent pas être considérés comme intégrés et il ne faut pas faciliter leur installation sur le plan juridique ;
- les ressortissants non qualifiés de l'Europe de l'Est et du Tiers-monde sont en principe non-intégrables et ne doivent pas être admis à résider en Suisse.

Une telle logique peut contribuer à produire certains effets qui rendent impossible l'intégration d'une fraction importante des étrangers.

Sur le plan socio-économique, elle peut conduire à un renforcement de la segmentation du marché du travail et de l'immigration elle-même. La division traditionnelle entre travailleurs stabilisés et précaires risque en effet de s'accroître. On aura d'une part des travailleurs qualifiés bénéficiant rapidement de tous les droits citoyens, à l'exception des droits politiques ; d'autre part une proportion croissante de travailleurs de l'ombre, n'ayant guère de chances de régulariser leur situation et vivant dans une situation extrêmement précaire, sans protection face à l'arbitraire. Le peu d'écho que les revendications du mouvement des "sans papiers", en faveur de la régularisation des personnes sans statut de séjour, ont rencontré jusqu'à présent auprès des autorités fédérales montre que cette tendance est déjà à l'œuvre⁵.

Par ailleurs, une partie des personnes qui bénéficieront d'un statut provisoire (permis de courte durée) et même quelques personnes "sans

statut" obtiendront probablement à terme des permis B ou C et pourront s'établir en Suisse. Si on ne favorise pas l'intégration de ces travailleurs et de leurs familles dès les premières années de séjour, les effets pervers de cette absence de politique se feront sentir quelques années plus tard, comme ce fut le cas pour les immigrés recrutés dans les années cinquante et 60 (Bolzman, Fibbi, Vial, 1999).

Enfin, sur le plan symbolique, la politique d'immigration, en distinguant deux catégories de travailleurs : d'une part les "bienvenus", généralement très qualifiés et originaires des États industrialisés ; d'autre part les "malvenus", plutôt moins qualifiés et originaires des États du Sud et de l'Est, accentuera les préjugés sur la "distance culturelle" et la capacité différentielle d'intégration de certaines populations⁶, rendant par là plus difficile le travail en faveur de l'intégration menée au niveau de la politique du migrant. En fait, nous sommes en présence d'un cas classique de ce que le sociologue nord-américain Robert Merton définissait comme une "prophétie créatrice" : on fait tout pour rendre l'intégration des immigrés originaires de certains pays impossible et après on leur reproche de ne pas vouloir s'intégrer.

Ce phénomène paradoxal n'est pas propre à la Suisse : la majorité des États industrialisés accentuent la sélectivité géographique et ethnique des migrants aux frontières et élaborent en même temps des politiques d'intégration qui se veulent plus égalitaires. La question qui reste posée est la suivante : quelle efficacité peuvent avoir les politiques d'intégration lorsqu'en même temps on souligne, par le biais des politiques d'immigration, que certains migrants n'ont pas leur place dans les sociétés du Nord ? ■

■ ■ ■ ■ ■

1 - Ce fut le cas notamment lors de la crise des années 1970 et lors de celle de 1983-1984 (Bolzman, 2001a, Flückiger, 2000).

2 - Une révision du droit de la nationalité est actuellement en cours qui devrait permettre une simplification des procédures du moins pour les étrangers de la deuxième et de la troisième génération.

3 - Cette loi doit encore être approuvée par le parlement.

4 - Le 21 mai 2000, le peuple suisse a approuvé les sept accords sectoriels avec la CE par 67,2 % des voix. Suite à ce vote, la Suisse a déposé le 16 octobre 2000 à Bruxelles l'acte de ratification des sept accords bilatéraux signés le 21 juin 1999. Le Parlement européen a pour sa part approuvé les sept accords bilatéraux le 4 mai 2000. Après ratification des États membres de l'UE, les accords sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002. Avec cet Accord en effet, la Suisse accorde un droit d'entrée, de séjour, d'accès au marché du travail et de demeurer sur son territoire aux citoyens de l'Union européenne (UE). Les États membres de l'UE accordent la réciprocité aux citoyens suisses. La libre circulation des personnes ne bénéficie pas seulement aux salariés et à leurs familles, mais aussi aux indépendants et aux personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative.

L'Accord bilatéral sur la libre circulation prévoit un passage graduel et non automatique à la libre circulation des personnes. Celle-ci ne sera introduite qu'au terme de la période transitoire, soit d'abord à titre temporaire après cinq ans, puis à titre définitif au bout de douze ans seulement (Bolzman et al., 2002).

5 - Des mouvements de sans-papiers se manifestent de manière très active dans plusieurs cantons depuis l'été 2001 : des occupations d'Églises, des grèves de la faim, des manifestations, des pétitions, qui ont rencontré un large écho dans les médias, ont eu lieu ; malgré ces actions, la majorité du Parlement fédéral a refusé, lors de la session d'automne 2001, d'aborder la question des sans-papiers. Les autorités fédérales refusent toute solution de régularisation collective. Jusqu'à présent un faible nombre de sans-papiers a pu obtenir une autorisation de séjour.

6 - Les préjugés à l'égard des ressortissants de l'ex-Yougoslavie sont très forts (Hoffmann-Novotny et al., 1997). La ségrégation résidentielle à l'égard des immigrés provenant de la Turquie et de l'ancienne République Yougoslave est aussi en augmentation, alors qu'elle diminue pour les Italiens, les Espagnols et les Portugais (Haug, 2001).

Bibliographie sommaire :

- Bolzman, C. (2001). "Intégration et citoyenneté : une typologie des modèles d'insertion des migrants aux sociétés de résidence" in Perregaux, C., Ogay, T.,
- Leanza, Y. & Dasen, P. (Ed.), "Intégrations et migrations : Approches pluridisciplinaires", l'Harmattan, Paris.
- Bolzman, C. & Eckmann, M. (2000). "Politiques migratoires et intégration : un paradoxe non résolu" in Interdialogos, N°2, 2-6.
- Bolzman, C., Fibbi, R., Valente, L. (1999). "Les racines locales des immigrés ou comment inventer un nouvelle citoyenneté" in Espaces et Sociétés, N° 68, 47-65.
- Haug, W., (2001). "Nouveaux espaces de l'interculturalité en Suisse : utopie ou réalité ?" Communication au Congrès ARIC, Genève, 27 septembre
- Rohner, K. (1999). "La politique suisse des étrangers en mutation" in La vie économique -Revue de politique économique, N° 3, 18-24.
- Weill, A. & Grunberg, K., (1997). "La police des étrangers : de l'Ueberfremdung à la politique des trois cercles, ou la métamorphose d'une idée fixe". ACOR, Cahier n° 2, Lausanne.