



RAPPORT

SUR LA CONCEPTION

ET LES PRIORITES

DE LA POLITIQUE SUISSE

DES ETRANGERS

POUR LES ANNEES 90

RAPPORT
SUR LA CONCEPTION
ET LES PRIORITES
DE LA POLITIQUE SUISSE
DES ETRANGERS
POUR LES ANNEES 90

1991

Diffusion: Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne

AVANT - P R O P O S

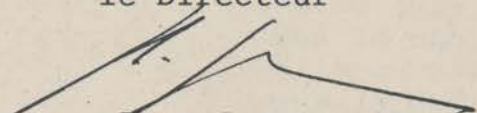
Le dernier grand rapport sur la politique des étrangers remonte à 1964. C'est seulement après la seconde guerre mondiale que le Conseil fédéral ressentit la nécessité de prendre des mesures afin d'endiguer la rapide croissance de la population résidante étrangère.

Aujourd'hui la politique des étrangers se trouve à nouveau à un tournant. Ses moyens traditionnels s'avèrent impuissants face à la montée de la pression migratoire à l'échelle mondiale. Dans le même temps, se crée en Europe un marché du travail transfrontalier auquel notre pays, dans son propre intérêt, ne peut se fermer.

Le présent "rapport sur la politique des étrangers" a été élaboré par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) et l'Office fédéral des étrangers (OFE) à titre de préparation au rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des réfugiés et des étrangers publié simultanément. Les deux offices remercient ici tout spécialement le chef suppléant de la Division du marché du travail de l'OFIAMT, Monsieur Samuel Werenfels, pour l'immense travail qu'il a fourni en qualité de responsable de la rédaction du présent rapport.

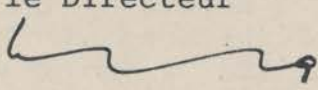
L'OFIAMT et l'OFE souhaitent fournir, par ce document, un aperçu instructif sur le passé et le présent de la politique suisse des étrangers ainsi que des bases utiles pour l'indispensable nouvelle conception de cet important domaine politique. Si ce rapport pouvait contribuer à objectiver le débat sur la nouvelle orientation de la politique des étrangers en l'asseyant sur des faits et des objectifs clairs, il aura rempli sa mission principale.

OFFICE FEDERAL
DES ETRANGERS
le Directeur



Alexandre Hunziker

OFFICE FEDERAL DE L'INDUSTRIE,
DES ARTS ET METIERS ET DU TRAVAIL
le Directeur



Klaus Hug

Table des matières

Liste des annexes	VIII
Liste des tableaux et graphiques	VIII
INTRODUCTION	1
1. Motif de la rédaction du rapport	1
2. Objet principal du rapport	1
3. Thèmes traités	2
4. Les trois principes qui caractérisent la politique suisse des étrangers	2
5. Terminologie	3
I LES SOURCES JURIDIQUES DU DROIT DES ETRANGERS ET LEUR SIGNIFICATION	5
A <u>Le droit national</u>	5
1. Les articles 69ter et 70 de la Constitution fédérale	5
2. La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)	5
3. Les règlements d'exécution de la LSEE dans le domaine de la police des étrangers	6
4. L'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE)	7
B <u>Les dispositions de droit international de nature multilatérale</u>	7
1. Dans le domaine de l'ONU	7
- La Convention de l'ONU contre la torture	7
- Le Pacte international sur les droits civils et politiques et la Convention internationale pour l'élimination des discriminations raciales	8
- Les conventions et les recommandations de l'Organisation internationale du travail	8
2. Au niveau du Conseil de l'Europe	8
- La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)	8
- Le protocole No 7 de la CEDH	9
- La Charte sociale européenne	9
- La Convention européenne sur le statut juridique des travailleurs migrants	9
3. Dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)	10
4. Dans le domaine de l'OECE/OCDE	11

5. Au niveau de l'AELE	11
6. Dans le cadre de la CEE et des CE	12
7. En vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires ainsi que de l'accord de siège avec les organisations internationales	13
C <u>Les dispositions de droit international de nature bilatérale</u>	13
1. Les traités d'établissement	13
2. Les conventions d'établissement	13
3. Les accords de recrutement avec l'Espagne et l'Italie	14
4. Les accords sur l'échange de stagiaires	14
5. Les accords relatifs au petit trafic frontalier	15
6. Les accords relatifs à la prise en charge de personnes à la frontière	15
D <u>Conclusions</u>	16
II L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE DES ETRANGERS ET DE LA CONCEPTION SUR LAQUELLE ELLE REPOSE	17
A <u>La période avant 1945</u>	17
1. Au 19e siècle et au début du 20e siècle	17
2. L'adoption de l'article 69ter Cst. féd. et de la LSEE	17
B <u>L'après-guerre</u>	18
1. L'évolution économique favorable après la deuxième guerre mondiale	18
2. Les années 60	19
3. La "commission d'études du problème de la main-d'oeuvre étrangère"	20
4. Le plafonnement global en 1970: le système des nombres maximums	20
5. Le devoir d'intégrer les étrangers vivant chez nous	24
6. Les sept votations populaires dans le domaine de la politique des étrangers organisées entre 1970 et 1990	27
C <u>Conclusions</u>	28
D <u>Supplément statistique au chapitre II</u>	29
III LA POLITIQUE DES ETRANGERS MENEES ACTUELLEMENT: PRINCIPES ET DEFIS	39
A <u>Les objectifs et les moyens de la politique des étrangers et son lien avec la politique du marché du travail</u>	39

1. La conception actuelle de la politique des étrangers	39
2. Les objectifs de la politique des étrangers	39
3. Les instruments de la politique des étrangers	40
4. Le lien entre la politique des étrangers et la politique du marché du travail	40
B <u>Les catégories d'autorisations du droit des étrangers</u>	41
1. L'autorisation de séjour	
- Autorisations de séjour valables plusieurs années	
- Autorisations de séjour à l'année	
- Autorisations de séjour de courte durée	
- Autorisations de stagiaires	
- Autorisations saisonnières	41
2. L'autorisation d'établissement	43
3. L'autorisation frontalière	43
4. L'admission provisoire et l'internement	44
C <u>Les principes régissant l'admission d'étrangers actifs</u>	44
1. Les exigences quantitatives de la politique d'admission	44
a. L'obligation d'un contrôle quant à l'admission des étrangers; importance des contingents	44
b. L'obligation d'un maniement restrictif des critères d'admission	47
c. Pas de définition d'un plafond en chiffres de l'effectif des étrangers	47
d. Conditions-cadres qualitatives	48
e. Considérations de politique générale	48
2. Les exigences qualitatives de la politique d'admission	48
- Le but des exigences qualitatives	48
- La liberté de circulation à l'intérieur d'un pays	48
- Les prescriptions relatives au marché du travail	49
a. La priorité des travailleurs indigènes	49
b. L'obligation de recruter la main-d'oeuvre étrangère uniquement dans les régions traditionnelles de recrutement	50
c. La protection contre le dumping des salaires et des prestations sociales	52
d. La priorité au recrutement de travailleurs qualifiés	53
e. La prise en compte des intérêts de la politique régionale	53
3. Les exigences envers la politique d'intégration	54

D <u>Les défis auxquels est confrontée aujourd'hui la politique des étrangers</u>	55
1. Défis d'ordre quantitatif	55
a. Déséquilibre entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre sur le marché du travail	55
b. Prévisions relatives à l'évolution démographique	56
c. Augmentation rapide du nombre des étrangers	58
d. Accentuation de la pression migratoire	59
e. Afflux persistant de demandeurs d'asile	60
f. Progression des séjours illégaux et du travail au noir	60
g. Modification de la composition de la population étrangère en Suisse	61
h. Quote-part durablement élevée de retours au pays	63
i. Ouverture des Etats d'Europe centrale et orientale	64
2. Défis de nature qualitative	64
a. Contestation du statut de saisonnier	64
b. Equilibre perturbé entre les différentes catégories d'étrangers	67
3. Défis que pose la réalisation de la libre circulation des personnes au sein du marché unique européen	67
a. Les relations de la Suisse avec l'Europe et avec la CE dans l'optique du marché du travail	68
b. Les principes de la libre circulation des personnes tels qu'ils sont enracinés dans le droit communautaire	68
c. Les aménagements qu'il faudrait apporter à la politique suisse des étrangers si nous entendions introduire la même liberté de circulation des personnes que dans la CE	69
d. Evaluation de ce défi	70
4. Défis que posent en particulier les négociations de l'Uruguay-round du Gatt	70
E <u>Le rôle des facteurs d'impulsion et d'attraction dans le comportement migratoire</u>	72
1. Les concepts	72
- Les facteurs d'attraction	73
- Les facteurs d'impulsion	73
2. Influence sur les facteurs d'impulsion et d'attraction en rapport avec la pression migratoire à l'échelle mondiale	74
3. Les facteurs d'impulsion et d'attraction dans le marché unique européen	74
4. Les facteurs d'attraction dans les relations entre la Suisse et la CE	75
F <u>Conclusions</u>	76

IV	LA CONCEPTION DE LA POLITIQUE DES ETRANGERS DE DEMAIN: "LE MODELE DES TROIS CERCLES"	77
	A <u>Le cadre de la future politique des étrangers</u>	77
	1. Deux préoccupations centrales de la nouvelle conception de la politique suisse des étrangers	77
	2. Les principes fondamentaux de la politique des étrangers	77
	3. Nécessité économique et faisabilité politique	78
	B <u>Le "modèle des trois cercles"</u>	78
	1. Les différents cercles	78
	a. Le cercle intérieur	78
	b. Le cercle médian	78
	c. Le cercle extérieur	79
	2. Un modèle des deux cercles ou un modèle des trois cercles?	79
	a. Exceptions concernant les différentes catégories de personnes	79
	b. Critères d'insertion d'Etats dans le cercle médian	80
	3. Nouvelles marges de manoeuvre ouvertes par la réalisation du "modèle des trois cercles"	81
	C <u>Le catalogue des objectifs de la politique suisse des étrangers pour les années 90</u>	83
V	FORMES POSSIBLES DE LA POLITIQUE DES ETRANGERS DES ANNEES 90	85
	<u>Objectif 1: Maintenir un rapport admissible au regard de la politique générale entre l'effectif de la population suisse et l'effectif de la population résidante étrangère</u>	85
	- Mesures envisageables concernant le cercle intérieur	85
	a. Opération par étapes et délais de transition	85
	b. Maintien d'un contrôle quantitatif	85
	c. Facilitation des naturalisations	86
	- Mesures envisageables concernant les cercles médian et extérieur	86
	d. Poursuite de la politique de limitation	86
	e. La taille des contingents	86
	f. Recrutement uniquement dans les régions tradi- tionnelles	86
	g. L'attitude envers les demandeurs d'asile	87
	h. Mesures en cas de pénurie de main-d'oeuvre	87
	i. Recherche et statistiques	87

<u>Objectif 2: promouvoir l'élaboration et la réalisation de stratégies à l'échelle européenne pour maîtriser la pression migratoire croissante</u>	87
a. Mesures pour la lutte contre les causes des migrations dans les pays d'origine	87
b. Mesures pour la lutte contre les migrations irrégulières	87
c. Mesures pour l'amélioration de l'information réciproque	88
<u>Objectif 3: Améliorer la structure du marché du travail; adapter la politique des étrangers aux besoins d'une économie internationalisée, globalisée et en rapide mutation, c'est-à-dire accroître la perméabilité du marché du travail</u>	88
- Mesures envisageables concernant le cercle intérieur	88
a. Réalisation d'un modèle de libre circulation; une ouverture du marché du travail suisse qui donne corollairement aux Suisses le libre accès au marché du travail européen	88
b. Assouplissement de la politique d'admission	89
- Mesures envisageables concernant les cercles médian et extérieur	89
c. Assouplissement de la politique d'admission	89
d. Flexibilité quant à la classification des Etats dans le cercle médian ou le cercle extérieur	90
<u>Objectif 4: assurer les échanges avec l'étranger, en particulier l'échange de spécialistes dans les domaines de la science, de la recherche et de la formation, ainsi que l'échange de cadres dans l'économie en leur permettant de venir travailler en Suisse pour un temps limité</u>	90
- Mesures envisageables	90
a. La conclusion de nouveaux accords visant à assurer la participation accrue à des programmes de formation, de technologie et de recherche	91
b. L'encouragement de programmes d'échanges dans le domaine de la formation et du perfectionnement professionnels et universitaires	91
c. La conclusion d'accords de formation	91
d. La reconnaissance des diplômes et certificats professionnels	91
e. Facilitations pour les cadres occupant des positions-clés dans une entreprise	91
<u>Objectif 5: continuer à satisfaire les besoins saisonniers du marché du travail</u>	91
- Mesures envisageables concernant le cercle intérieur	92
a. Mesures à court terme	92

b. Mesures à long terme	92
- Mesures envisageables concernant le cercle médian	92
c. Maintien du statut de saisonnier	92
<u>Objectif 6: améliorer les mesures d'intégration en faveur des étrangers vivant chez nous</u>	92
- Mesures susceptibles d'accroître la capacité d'accueil des Suisses	93
a. Information de la population	93
- Mesures envisageables en faveur des étrangers de tous les trois cercles	93
b. Encouragement des contacts avec la population suisse et la participation à la vie sociale suisse	93
c. Facilitation de la naturalisation des jeunes étrangers	94
d. Davantage de moyens personnels et financiers	94
e. Recherche de base	94
f. Elargissement de l'offre de formation	94
- Mesures envisageables à l'égard des étrangers provenant d'Etats des cercles médian et extérieur	94
g. Amélioration du statut juridique	94
h. Facilitation du retour en Suisse	94
i. Aide au retour	94
VI SCENARIOS D'UNE POLITIQUE DES ETRANGERS POUR LES ANNEES 90	97
A <u>Statu quo avec améliorations de détail</u>	98
1. But et dessein	98
2. Mesures	98
a. Envers les ressortissants des Etats du cercle intérieur	99
b. Envers les ressortissants des Etats des trois cercles	99
3. Répercussions possibles	100
a. Avantages	100
b. Inconvénients	101
B <u>La libre circulation des personnes dans le premier cercle</u>	102
1. But et dessein	102
2. Mesures	103
a. Envers les ressortissants des Etats du cercle intérieur	103
b. Envers les ressortissants des Etats du cercle médian	103
c. Envers les ressortissants des Etats du cercle extérieur	104
d. Aménagement du statut de saisonnier	104

e. Concernant les rapports entre demandeurs d'asile et politique des étrangers	104
3. Répercussions possibles	105
a. Avantages	105
b. Inconvénients	106
C <u>Evaluation des scénarios</u>	106
1. Points communs entre les deux scénarios	106
2. Les différences essentielles	107
3. Répercussions chiffrées	107
- Synthèse et conclusions	108
D <u>Complément par des mesures d'appoint</u>	108
VII SYNTHÈSE	111
A <u>La conception de la politique des étrangers pour les années 90</u>	111
B <u>La démarche suivante: un "plan directeur" pour la politique des étrangers"?</u>	112
LISTE DES ANNEXES	
Annexe 1: Traités d'établissement au sens de l'article 14, 4e alinéa LSEE	115
Annexe 2: Accords d'établissement donnant droit à l'octroi de l'autorisation d'établissement	118
Annexe 3: Accords sur l'échange de stagiaires	120
Annexe 4: Table des abréviations	123
LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES	
- Nombres maximums des résidents à l'année, de courte durée et saisonniers depuis 1970 (graphique)	21
- Nombres maximums des résidents à l'année, de courte durée et saisonniers depuis 1970 (tableau)	22
- Naturalisations en pour-cent de la population rési- dante permanente de nationalité étrangère depuis 1970 (graphique)	25
- Effectif des étrangers et nombre des naturalisations depuis 1970 (tableau)	26

- Naturalisation de personnes domiciliées en Suisse 1970 - 1990 (graphique)	27
- Population résidante et actifs 1970-1990 (tableau)	30
- Résidents à l'année et établis 1970-1990 (tableau)	31
- Bilan des résidents à l'année et des établis 1970 - 1990 (tableau)	32
- Transformations d'autorisations et regroupement familial corrélatif (graphique)	33
- Retours au pays (graphique)	33
- Entrées d'étrangers 1970-1990 (tableau)	34
- Nouvelles entrées 1990, résidents à l'année (graphique)	35
- Effectif des résidents à l'année et des établis selon la nationalité, fin décembre 1990 (tableau)	36
- Effectif des résidents à l'année et des établis selon le canton de domicile, fin décembre 1990 (tableau)	37
- Transformations d'autorisation saisonnières en autorisation non saisonnières et regroupements familiaux qui en découlent, de 1970 à 1990 (tableau)	45
- Cas de rigueur excessive, nombre des personnes touchées 1986 - 1990 (graphique)	46
- Cas de rigueur 1982 - 1990 (tableau)	46
- Effectif des résidents à l'année et des établis selon la nationalité, fin décembre 1989 (graphique)	51
- Pourcentage des établissements faisant part d'une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée (tableau)	56
- Suisse, résidents à l'année et établis, fin décembre 1989 (graphique)	57
- Nombre et origine des demandeurs d'asile en Suisse (tableau)	60
- Résidents à l'année et établis en % de la population globale par région d'origine 1970 - 1990 (graphique)	62
- Proportion d'étrangers originaires de la CE et de l'AELE, 1970-1990 (tableau)	

Introduction

1. L'idée de rédiger le présent rapport émane d'un postulat de la commission de gestion du Conseil national (postulat 89.021 du 24 mai 1989). Celle-ci avait voté ce postulat à l'occasion de l'examen du rapport du groupe de réflexion interdépartemental DFJP/DFAE/DFEP de janvier 1989 intitulé "Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés". Le Conseil national a approuvé le postulat le 13 juin 1989 et chargé le Conseil fédéral de présenter, au terme de la procédure de consultation consacrée audit rapport, un nouveau rapport qui ne se borne pas à la politique en matière d'asile et de réfugiés mais expose également les conceptions et les priorités en matière de politique nationale et internationale des étrangers et de politique du marché du travail en tenant compte, en particulier, de l'intégration européenne.

Si la politique en matière d'asile et de réfugiés avait déjà fait l'objet, avec le rapport sus-mentionné, d'une présentation fouillée, un document analogue manquait jusqu'ici sur la politique des étrangers. Le nouveau rapport du Conseil fédéral ne saurait lui non plus en tenir lieu puisqu'il a essentiellement pour fonction d'opérer la synthèse des domaines politiques en question. Le présent rapport entend donc combler cette lacune et explorer minutieusement les arrières-plans de la politique des étrangers menée aujourd'hui et les possibilités d'une nouvelle conception, chose que le rapport du Conseil n'est pas en mesure de faire.

2. L'objet principal du présent rapport est la présentation de la politique suisse des étrangers. Ce n'est que dans la mesure où elle touche cette politique que la politique du marché du travail est prise en considération. Tel est le cas surtout des mesures concernant avant tout l'admission de la main-d'oeuvre étrangère. On a en revanche renoncé à présenter les autres aspects de la politique du marché du travail (ses interdépendances avec la politique de la formation, de la recherche, des assurances sociales, de la politique en matière de concurrence, de la politique régionale, conjoncturelle, sociale, démographique, etc.). La politique des étrangers, de son côté, ne concerne pas uniquement l'admission d'étrangers exerçant une activité lucrative. Elle englobe aussi bien l'admission d'étrangers sans activité lucrative que les objectifs généraux en matière de police des étrangers et l'intégration sociale des étrangers vivant chez nous.

3. Le rapport traite, en sept chapitres, les thèmes suivants:

- I Les sources juridiques du droit des étrangers et leur signification;
- II Le développement de la politique des étrangers au cours des cent dernières années et la conception sur laquelle elle repose;
- III Les principes sur lesquels repose aujourd'hui la politique des étrangers ainsi que les principaux défis auxquels elle est confrontée;
- IV La conception de la politique des étrangers de demain: le "modèle des trois cercles";
- V Les objectifs et les mesures éventuelles de la politique des étrangers des années nonante;
- VI Scénarios d'une future politique des étrangers;
- VI Synthèse et aperçu des travaux à entreprendre au niveau conceptuel.

4. Trois principes caractérisent la politique suisse des étrangers:

- a) **Nous avons besoin des étrangers.** Notre économie en dépend. A l'heure actuelle en Suisse, un emploi sur quatre est occupé par un étranger. De larges pans de notre économie (par exemple la construction, l'hôtellerie et la restauration, le secteur de la santé ou l'industrie textile, mais aussi de plus en plus les domaines de la recherche et de l'enseignement universitaire) ne seraient pour une bonne part plus viables sans un grand nombre de travailleurs étrangers. Les structures économiques tout comme la vie culturelle et sociale de régions entières seraient très appauvries si nous devions renoncer aux étrangers qui vivent et travaillent en Suisse.
- b) **Il faut cependant respecter certaines limites dans l'accueil de nouveaux étrangers car ils sont déjà très nombreux à vivre chez nous.** La cohésion nationale est, entre Suisses déjà, un défi toujours renouvelé du fait de la présence, sur notre territoire, de quatre cultures et caractères différents. La sauvegarde d'une identité nationale et culturelle suppose que l'on conserve un certain équilibre entre le chiffre de la population suisse et celui de la population étrangère résidante. Un afflux massif de nouveaux étrangers pourrait mettre en danger la stabilité du pays et rendre beaucoup plus difficile l'intégration sociale des étrangers.

La politique des étrangers a pour tâche de trouver un moyen terme entre ces deux états de faits. Cette voie médiane doit tenir compte de ce qui est nécessaire sur le plan économique comme de ce qui est faisable au niveau de la politique générale.

- c) Nous voulons aider les étrangers que nous avons admis, dans les limites de notre politique de restriction, à s'installer pour de longues années chez nous, à trouver dans notre pays une nouvelle patrie.
5. Concernant la terminologie, nous utilisions autrefois, pour désigner les étrangers vivant en Suisse, les expressions "travailleurs étrangers" ou "travailleurs immigrés", car nous partions du stéréotype de l'étranger qui vient en Suisse le temps d'y rassembler les fonds nécessaires pour mener ensuite dans sa patrie une existence économique indépendante. Aujourd'hui, nous partons de l'idée qu'il faut intégrer dans le contexte suisse les étrangers installés à demeure chez nous. Aussi parlons-nous d'"étrangers exerçant une activité lucrative" ou de "main-d'oeuvre étrangère" et de "politique des étrangers" en général, et non plus de "politique des travailleurs étrangers". - L'objet de la politique des étrangers est la migration régulière. Donc, lorsque le présent rapport parle d'étrangers, il ne se réfère pas en particulier aux demandeurs d'asile ou aux résidents clandestins. Les demandeurs d'asile, tout comme les fonctionnaires internationaux, sont assujettis à des réglementations spéciales. Celles-ci ne relèvent pas de la politique des étrangers ni du présent rapport.

I Les sources juridiques du droit des étrangers et leur signification

A Le droit national

1. Les articles 69ter et 70 de la Constitution fédérale (cst.; RS 101)

L'article 69ter cst. qui a été accepté en votation populaire le 25 octobre 1925 confère à la Confédération la compétence exclusive de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers. L'article 69ter cst. a la teneur suivante:

¹ La Confédération a le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers.

² Les cantons décident, d'après le droit fédéral, du séjour et de l'établissement. La Confédération a toutefois le droit de statuer en dernier ressort:

a. sur les autorisations cantonales de séjour prolongé et d'établissement, ainsi que les tolérances,

b. sur la violation des traités d'établissement,

c. sur les expulsions cantonales étendant leurs effets au territoire de la Confédération,

d. sur le refus d'accorder l'asile.

L'article 70 cst., qui figurait déjà dans la forme originale de la Constitution fédérale de 1874, confère à la Confédération le droit d'expulser les étrangers qui compromettent la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse.

2. La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20)

La LSEE a été édictée le 26 mars 1931 en application de l'article 69ter cst. Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1934 et a, jusqu'ici, été révisée à quatre reprises, à savoir en 1948, 1986, 1987 et 1990. De nombreuses interventions parlementaires déposées au cours des années septante ont incité le Conseil fédéral à élaborer le projet d'une nouvelle loi sur les étrangers qui

devait concrétiser, au niveau législatif, les principes régissant le statut des étrangers. Le peuple a cependant rejeté ce projet lors de la votation du 6 juin 1982.

Conçue comme une loi-cadre, la LSEE donne aux autorités exécutives un pouvoir d'appréciation extrêmement large. Elle règle en particulier les conditions qui donnent droit aux étrangers de résider sur le territoire suisse ainsi que les mesures d'éloignement (renvoi, interdiction d'entrée en Suisse, expulsion, rapatriement, refoulement). Sa conception actuelle ainsi que son orientation datent, pour l'essentiel, de 1948. L'article 23, révisé en 1987, contient notamment des dispositions pénales qui répriment l'introduction illégale d'étrangers dans notre pays (alinéa 2) et le travail au noir (alinéa 4).

La LSEE (en particulier l'article 18, alinéa 4 et l'article 25) attribue de larges compétences au Conseil fédéral. De nombreuses ordonnances, qui règlent en partie des questions fondamentales du droit des étrangers, ont été édictées par la suite.

3. Les règlements d'exécution de la LSEE dans le domaine de la police des étrangers

Sur la base des dispositions délégataires de la LSEE (article 18, alinéa 4 et article 25), le Conseil fédéral a édicté les ordonnances suivantes:

- le règlement d'exécution du 1er mars 1949 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (R. d'ex. LSEE; RS 142.201);
- l'ordonnance du 20 avril 1983 sur la compétence des autorités de police des étrangers (RS 142.202);
- l'ordonnance du 10 avril 1946 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers (RS 142.211);
- l'arrêté du Conseil fédéral du 20 janvier 1971 concernant la déclaration du départ des étrangers (RS 142.212);
- l'ordonnance du 20 octobre 1982 sur le Registre central des étrangers (RS 142.215);
- l'ordonnance du 20 mai 1987 sur les taxes perçues en application de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS 142.241);
- l'arrêté du Conseil fédéral du 19 janvier 1965 concernant l'assurance de l'autorisation de séjour pour prise d'emploi (RS 142.261);

- l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (RS 823.21); nous y reviendrons au point 4;
- l'ordonnance du 25 novembre 1987 sur l'admission provisoire et l'internement des étrangers (RS 142.281). Celle-ci définit le statut juridique des étrangers internés et admis à titre provisoire. L'exécution des décisions incombe à l'Office fédéral des réfugiés, pour autant que la LSEE (voir article 14a et suivants) n'en attribue pas la compétence aux cantons;
- l'arrêté fédéral du 15 juin 1909 mettant à la charge de la Confédération les frais de renvoi d'étrangers indigents (RS 142.291);
- l'ordonnance du 9 mars 1987 sur les documents de voyage pour les étrangers sans papiers (RS 143.5).

4. L'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21)

L'OLE établit un système de contingentement qui limite numériquement l'admission de la main-d'oeuvre étrangère. Elle s'applique en principe à tous les étrangers résidant en Suisse qui ne sont pas titulaires d'une autorisation d'établissement (article 2 OLE). Elle fixe les conditions dans lesquelles les autorités compétentes peuvent délivrer ou prolonger une autorisation. Les étrangers qui viennent pour la première fois exercer une activité lucrative en Suisse ne peuvent, en règle générale, obtenir une autorisation que dans les limites des contingents fixés chaque année par le Conseil fédéral (article 12 et suivants OLE). Aucune limitation numérique n'est prévue pour les étrangers sans activité lucrative (étudiants, rentiers, etc.).

Le chapitre III du présent rapport expose, aux lettres A, B et C, les éléments essentiels de l'OLE et les principes qui régissent son exécution.

B Dispositions de droit international de nature multilatérale

1. Dans le domaine de l'ONU

- La Suisse a adhéré à la convention de l'ONU contre la torture (Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; RS 0.105). Les Etats parties s'engagent

à ne pas expulser ou extraditer une personne vers un Etat où il y a des motifs fondés de présumer qu'elle risque d'être torturée.

- La Suisse se prépare à ratifier deux autres conventions de l'ONU contenant des dispositions intéressant la politique des étrangers. Le **pacte international sur les droits civils et politiques** du 19 décembre 1966 reconnaît à toute personne séjournant légalement sur le territoire d'un Etat le droit de s'y déplacer et d'y élire librement domicile ainsi que de quitter le pays en question. Ce droit peut cependant faire l'objet de restrictions pour des raisons précises énumérées dans le pacte. La Convention internationale pour l'élimination des discriminations raciales sous toutes leurs formes du 7 mars 1966 interdit toute distinction fondée sur l'origine nationale faisant obstacle au libre exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Un Etat est cependant autorisé à faire des distinctions entre ses propres ressortissants et les citoyens des autres pays.

- Parmi les divers textes juridiques élaborés au sein des organisations spécialisées de l'ONU, les **conventions et les recommandations de l'Organisation internationale du travail (OIT)** sont celles qui revêtent le plus grand intérêt pour le statut juridique des étrangers. Il convient de mentionner, en particulier, la convention numéro 97 concernant les travailleurs migrants (révisée en 1949; Feuille fédérale 1950 II 928 ss) ainsi que la convention numéro 143 sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants (Feuille fédérale 1976 III 428 ss). La première convention a pour objet la protection des travailleurs migrants et de leur famille et règle en particulier l'arrivée, le départ ainsi que l'admission des travailleurs migrants. La Suisse ne l'a pas ratifiée en raison principalement de l'égalité de traitement qu'elle impose dans le domaine de la sécurité sociale. Comme notre politique et notre législation à l'égard des étrangers ne satisfont pas, sur certains points importants, les exigences de la convention numéro 143, il n'a pas non plus été possible de la ratifier jusqu'ici. - Le principe de non discrimination de la main-d'oeuvre étrangère figure dans diverses conventions de l'OIT.

2. Au niveau du Conseil de l'Europe

- La **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101) contient, en particulier dans ses articles 3 et 8, des dispositions significatives

pour le droit relatif aux étrangers: l'article 3 (interdiction de la torture ainsi que des peines ou traitements inhumains ou dégradants) fixe le principe du non refoulement en vertu duquel aucun étranger ne peut être contraint de partir vers un pays dans lequel il risque d'être soumis à un traitement qui viole gravement les droits de l'homme (cf. ATF 111 I b 70 ss). La protection de la vie privée et familiale est ancrée dans l'article 8. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, cette disposition ne peut fonder un droit à entrer ou à séjourner dans un Etat déterminé (voir cas Abdulaziz, Europäische Grundrechtezeitung 1985, p. 567 ss). En se basant sur cet article, le Tribunal fédéral a toutefois reconnu aux membres d'une famille au sens étroit du terme un droit fondamental à se faire délivrer ou prolonger une autorisation de séjour lorsqu'un autre membre de la famille a le droit de résider en Suisse et qu'on ne peut exiger de lui qu'il aille poursuivre sa vie de famille à l'étranger (ATF 109 I b 183 ss et 110 I b 205 ss; confirmé dans l'ATF 115 I b 1 ss). Sont considérés comme membres d'une famille au sens étroit du terme le conjoint et les enfants mineurs ainsi que, sous certaines conditions, les enfants majeurs (cf. ATF 115 I b 4).

- Selon l'article 1 du protocole no 7 de la CEDH du 22 novembre 1984 (RS 0.101.07), un étranger séjournant légalement dans un pays ne peut être expulsé qu'en exécution d'une décision légale. Il doit se voir accorder la possibilité de faire valoir les raisons militantes contre une expulsion, de faire examiner son cas ainsi que de se faire représenter devant les autorités compétentes.
- La Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 entend contribuer à promouvoir le niveau de vie et le bien-être social de la population. Le Conseil fédéral a signé la Charte le 6 mai 1976 et en a recommandé la ratification. Le Parlement s'est cependant refusé jusqu'ici à adopter la Charte sociale. - Pour les étrangers, les dispositions les plus intéressantes sont les articles 18 et 19 de la partie II ainsi que les points 18 et 19 de la partie I qui traitent, d'une part, de l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire national d'un autre Etat contractant et, d'autre part, du droit des travailleurs migrants à la protection et à l'assistance.
- La Convention européenne sur le statut juridique des travailleurs migrants du 24 novembre 1977 contient plusieurs dispositions qui améliorent considérablement le statut de droit social des travailleurs migrants. La Suisse - comme au reste la majorité des Etats mem-

bres du Conseil de l'Europe - n'a pas ratifiée cette convention car elle présente quelques divergences (mineures en fait) avec notre droit des étrangers.

Le Conseil de l'Europe exerce une influence supplémentaire sur le droit des étrangers et le statut juridique des étrangers exerçant une activité lucrative grâce à de nombreuses résolutions et recommandations, comités d'experts comportant des représentants des pays d'origine comme des pays d'accueil ainsi que par le canal de la Conférence des ministres européens du travail ainsi que de la Conférence pour les questions de migration.

3. Dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)

Les documents finals des conférences CSCE d'Helsinki (1975), Madrid (1983) et Vienne (1989) ne sont pas des normes de droit impératif mais présentent, dans une large mesure, un caractère politique obligatoire. Dans le domaine de la politique des étrangers, ils se prononcent notamment sur le statut juridique des travailleurs migrants, sur l'échange de main-d'oeuvre qualifiée, sur les mesures de formation en faveur des étrangers et de leurs enfants, sur l'intégration culturelle des ressortissants d'un Etat signataire vivant dans un autre Etat partie ainsi que sur les questions concernant le regroupement familial. Les recommandations sont toutes formulées avec retenue ou alors sous réserve du droit national en vigueur pour autant que celui-ci satisfasse aux obligations internationales de l'Etat partie. Notre politique des étrangers est conforme à ces recommandations. Celles-ci ne sont pas formulées de manière à permettre au citoyen d'un Etat partie de faire valoir le droit, par exemple, d'être admis à exercer une activité lucrative dans un autre Etat ou d'y obtenir des prestations étatiques. Elles invitent en revanche le pays d'accueil à accorder l'égalité des chances et la liberté d'action nécessaire à l'épanouissement personnel.

Le document final d'Helsinki revêt en l'occurrence une importance particulière dans la mesure où il prévoit des facilités concernant l'admission de correspondants des médias accrédités auprès du gouvernement du pays d'accueil (cf. article 4, 1er alinéa, lettre f OLE qui reprend cette disposition dans le droit national). - Dans le document final de la Conférence de Copenhague sur l'aspect humain (1990), les Etats parties se sont déclarés prêts à examiner dans les futures réunions de la CEDH cet aspect de l'élargissement des droits des travailleurs migrants et de leur famille. - Une déclaration analogue figure dans la Charte de Paris du 21 novembre 1990. Elle relève que la problématique des travailleurs migrants

comporte des aspects tant culturels et sociaux qu'humains. La Charte est une profession de foi dans la démocratie en Europe, dans les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Elle déclare que les travailleurs migrants séjournant légalement dans un pays doivent être protégés et voir eux aussi leur statut juridique amélioré.

4. Dans le domaine de l'OECE/OCDE

La Suisse a également adhéré à la Décision du Conseil de l'OECE du 30 octobre 1953/7 décembre 1956 régissant l'emploi des ressortissants des pays membres (non publié dans le RS) qui a été reprise par l'OCDE. L'article 1 a) de cette Décision oblige les Etats parties à établir des autorisations de travail en faveur de ressortissants des autres Etats parties dès qu'il s'avère impossible de trouver, sur le marché du travail indigène, de la main-d'oeuvre indigène ou étrangère apte et désireuse d'occuper l'emploi vacant. De l'avis du Tribunal fédéral, cette décision n'est pas directement applicable et ne peut dès lors fonder un droit du particulier à l'octroi d'une autorisation de séjour et de travail en Suisse (cf. ATF 100 I b 226). Elle n'en constitue pas moins une obligation de droit internationale contraignante pour les Etats parties.

Aujourd'hui l'importance de l'OCDE pour la politique des étrangers réside avant tout dans l'échange d'expériences entre les nations industrialisées occidentales, en particulier dans le "système d'observation permanente des migrations"(SOPEMI). Cette institution a été créée au début des années septante et donne, sous forme d'un rapport annuel, des renseignements sur la situation et l'évolution de la population étrangère dans les Etats participant au SOPEMI.

5. Au niveau de l'AELE

L'article 16 de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de Libre-Echange (RS 0.632.31) règle le droit d'établissement. En ce qui concerne les personnes physiques, l'établissement doit être accordé lorsqu'il s'agit de personnel dirigeant ou de personnes travaillant dans des établissements commerciaux (mais non dans des entreprises de services) dont les aptitudes spéciales sont indispensables à l'entreprise. Le Tribunal fédéral a reconnu l'effet direct de cette obligation (ATF 98 Ib 385). Cette disposition, qui donne

donc à une catégorie de privilégiés le droit à une autorisation d'exercer une activité lucrative, a été reprise dans l'OLE à l'article 15, alinéa 2, lettre k. En pratique, elle est plutôt rarement invoquée.

6. Dans le cadre de la CEE et des CE

L'Accord de libre-échange entre la Suisse et la Communauté économique européenne du 22 juillet 1972 (RS 0.632.401) ne contient certes aucune disposition en matière de libre circulation des personnes, mais sa conclusion n'a été rendue possible qu'après que la Suisse eut entre autres conclu une entente avec l'Italie sur la transformation des autorisations saisonnières en autorisations à l'année (modification de l'Accord du 10 août 1964 entre la Suisse et l'Italie relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse; RS 0.142.114.548) ainsi que sur les regroupements familiaux. Le 22 juin 1972, les parties contractantes ont signé à Rome un protocole de négociation dans lequel sont consignés les résultats des travaux de la Commission mixte italo-suisse (FF 1972 II 653, 711). Par la suite, le Conseil fédéral, par arrêté du 1er octobre 1973 (non publié), a réduit la durée de la présence en Suisse requise pour obtenir la transformation des autorisations. Celle-ci a passé de 45 mois au total pendant 5 années consécutives à 36 mois pendant 4 années consécutives. En outre, le délai d'attente pour le regroupement familial a été raccourci de 18 à 15 mois (voir ci-après, lettre C, chiffre 3, p. 14; aujourd'hui, le délai d'attente est d'une année).

La Suisse s'efforce d'obtenir l'accès aux programmes de recherche et d'encouragement technologique de la CE. C'est chose faite notamment en ce qui concerne les programmes SCIENCE (visant à stimuler la coopération internationale et l'échange de chercheurs), COMETT II (coopération entre université et économie dans le domaine de la formation et du perfectionnement technologiques) et ERASMUS (visant à encourager la mobilité intraeuropéenne des étudiants universitaires). L'article 10 de l'accord SCIENCE fournit un bon exemple des effets, sur la politique des étrangers, des accords y relatifs conclus entre la CE et la Suisse: "Les parties contractantes s'efforcent de faciliter en Suisse et au sein de la Communauté le libre passage et le séjour des étudiants et des membres du personnel participant aux activités relevant de cet accord."

7. En vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires ainsi que de l'accord de siège avec les organisations internationales

En vertu du droit international applicable aux diplomates, la Suisse est tenue d'autoriser l'entrée et le séjour du personnel étranger - et de leur famille - dont les représentations diplomatiques et consulaires, les organisations internationales de Genève ainsi que les missions qui y sont accréditées ont besoin pour remplir correctement leurs tâches. L'admission de ces personnes ne relève pas de l'OLE. Le statut juridique des membres des représentations diplomatiques et consulaires est régi par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 (RS 0.191.01) et par la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 (RS 0.191.02). Le statut des fonctionnaires des organisations internationales ayant leur siège en Suisse est réglé par les accords de siège correspondants (cf. Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations unies du 11 juin/1er juillet 1946; RS 0.191.120.1).

C Dispositions de droit international de nature bilatérale

1. Les traités d'établissement

La Suisse a, particulièrement dans la deuxième moitié du 19e siècle et au début du 20e siècle, conclu des traités d'établissement avec 31 Etats (voir annexe 1). Ces traités ont constitué la base de la libre circulation des personnes dans la période qui a précédé la Première Guerre mondiale. Aujourd'hui, d'un commun accord, souvent tacite, les dispositions de ces traités sont interprétées de manière restrictive et appliquées uniquement aux étrangers établis et non aux autres catégories d'étrangers (voir ATF 110 I b 66; confirmé dans Pra 75 no 87). Il convient de distinguer entre les traités d'établissement et les conventions d'établissement. Seules ces dernières confèrent un droit à une autorisation d'établissement après un certain temps.

2. Les conventions d'établissement

La Suisse a conclu des conventions d'établissement avec cinq Etats voisins ainsi qu'avec le Danemark, la Belgique, les Pays-bas, l'Espagne et le Portugal. Celles-ci accordent le droit d'obtenir l'autorisation d'établissement après un séjour régulier et ininterrompu de cinq ou

dix ans. Les conventions conclues avec la Belgique, le Danemark, la France, la Principauté du Liechtenstein, les Pays-Bas, l'Espagne et le Portugal prévoient d'octroyer ce droit après cinq années de séjour. Dans celles signées avec la République fédérale d'Allemagne, l'Italie et l'Autriche, la durée de séjour donnant droit à l'autorisation a été fixée à 10 ans (voir annexe 2). Dans un échange de notes avec la RFA qui sera signé sous peu, il a été convenu d'abaisser également, dans un proche avenir, la durée du séjour à cinq ans pour les ressortissants allemands.

Pour des motifs de réciprocité, les ressortissants des Etats suivants obtiennent également une autorisation d'établissement après un séjour de cinq ans: Finlande, Grande-Bretagne (uniquement les citoyens du Royaume-Uni), Irlande, Islande, Luxembourg, Norvège et Suède. En vertu d'une déclaration du Conseil fédéral du 29 avril 1983, les citoyens italiens obtiennent également l'autorisation d'établissement après un séjour de cinq ans.

3. Les accords de recrutement avec l'Espagne et l'Italie

La Suisse a conclu, le 2 mars 1961, avec l'Espagne (RS 0.142.113.328) et, le 10 août 1964, avec l'Italie (RS 0.142.114.548) des accords relatifs au recrutement de main-d'oeuvre espagnole et italienne. Les deux accords confirment le principe du recrutement privé de main-d'oeuvre étrangère. Ils règlent l'embauche, la prise en charge des frais de voyage, les conditions de salaire et de travail ainsi que les mesures d'ordre social relatifs aux travailleurs immigrés. L'accord avec l'Italie contient en outre des dispositions concernant le renouvellement des autorisations, la mobilité professionnelle, le regroupement familial et le statut des saisonniers. Pour des raisons d'équité, la Suisse a, en 1967, étendu à l'ensemble de la main-d'oeuvre provenant des Etats d'Europe occidentale les avantages accordés aux travailleurs italiens (FF 1978 II, p. 174).

4. Les accords sur l'échange de stagiaires

La Suisse a conclu des accords relatifs à l'échange de stagiaires avec 13 Etats européens ainsi qu'avec le Canada, les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande (voir annexe 3). Les Etats contractants s'engagent à autoriser chaque année un nombre déterminé de personnes à séjourner dans leur pays afin de se perfectionner dans la langue et les usages commerciaux ou professionnels de ce pays, tout en y occupant un emploi. La durée de ce séjour ne peut, à l'heure actuelle, dépasser dix-huit mois.

5. Les accords relatifs au petit trafic frontalier

Des accords concernant les frontaliers ont été conclus avec la **République fédérale d'Allemagne** (Accord du 21 mai 1979 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant le mouvement des personnes dans le petit trafic frontalier; RS 0.631.256.913.63), la **France** (Accord du 1er août 1946 entre la Suisse et la France relatif à la circulation frontalière; RS 0.631.256.934.91) et l'**Autriche** (Accord du 13 juin 1973 entre la Confédération suisse et la République d'Autriche concernant le mouvement des personnes dans le petit trafic frontalier; RS 0.631.256.916.33). Mentionnons encore l'accord non publié, du 21 octobre 1928, avec l'Italie sur le trafic frontalier.

Ces accords fixent les conditions d'autorisation, l'obligation de retourner dans la zone frontalière voisine ainsi que l'étendue de la zone frontalière. En vertu d'un accord supplémentaire du 15 avril 1958 entre la Suisse et la France relatif aux travailleurs frontaliers (RS 0.142.113.498), les ressortissants des deux pays qui justifient de dix ans d'activité salariée ininterrompue ont droit au renouvellement de leur autorisation à moins que des perturbations graves du marché du travail ne s'y opposent.

6. Les accords relatifs à la prise en charge de personnes à la frontière

La Suisse a conclu avec trois pays des accords qui règlent la reprise réciproque, à la frontière, de nationaux et d'étrangers expulsés: avec la **République fédérale d'Allemagne** (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), la **France** (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) et l'**Autriche** (Accord du 30 juin 1965 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement fédéral autrichien concernant la reprise de personnes à la frontière; RS 0.142.111.639). En pratique, ces accords revêtent une importance surtout lorsqu'il s'agit de renvoyer un étranger dans un pays voisin d'où il avait pénétré irrégulièrement en Suisse.

D Conclusions

La politique des étrangers est l'expression de la souveraineté d'un Etat. L'Etat souverain détermine d'abord lui-même les personnes qu'il entend autoriser à pénétrer sur son territoire et celles à qui il accorde le droit d'habiter à l'intérieur de ses frontières. Il est en soi également libre de définir le statut juridique des étrangers qui vivent sur son territoire national.

La densité du réseau d'accords bilatéraux et multilatéraux qui existent dans le domaine de la politique des étrangers contraint à relativiser cette souveraineté. En effet, chaque fois qu'ils signent un accord, les Etats contractants renoncent à faire librement usage de leurs droits souverains dans le domaine touché par cet accord. Dans la mesure toutefois où la Suisse, par les traités d'établissement qu'elle conclut, accorde aux citoyens d'un Etat déterminé un statut juridique clairement défini dans notre pays, elle obtient toujours en échange, pour ses propres ressortissants, le droit à un même traitement dans l'autre Etat contractant. La plupart des accords se limitent aux questions concernant le statut juridique une fois l'autorisation accordée. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que la Suisse renonce à son entière liberté d'action dans les questions touchant l'admission d'étrangers. C'est ainsi que les prétentions juridiques d'un étranger à une réglementation en matière de police des étrangers ou de marché du travail ne sont admises qu'au titre de l'article 16 de la Convention de l'AELE du 4 janvier 1960 ou en relation avec la transformation d'autorisations saisonnières en autorisations à l'année, du regroupement familial ainsi qu'en vertu des règles applicables aux réfugiés dont le statut a été reconnu. Enfin, le principe de non refoulement inscrit dans le droit international limite les pouvoirs dont disposent les autorités de la police des étrangers en matière d'expulsion.

L'intérêt porté à la sauvegarde de la souveraineté étatique caractérise aussi le travail accompli dans les organes internationaux qui traitent des questions relatives aux migrations et aux étrangers. Ces organes se chargent d'analyser les mouvements migratoires, permettent d'échanger des expériences et élaborent des instruments destinés à améliorer le statut juridique des étrangers dans les pays d'accueil. Exception faite d'un droit européen de l'asile, on n'a pas encore réussi à dépasser le stade des ébauches dans l'élaboration d'une politique migratoire coordonnée ou d'instruments permettant de réguler les flux migratoires. On a cependant observé, ces derniers temps, une plus grande "européisation" de la politique des étrangers: la politique de visas est davantage menée en accord avec les Etats européens. Si les Etats d'Europe se rapprochent sur le plan de l'économie, des idées et/ou de la politique, la politique des étrangers menée par chacun des Etats souverains connaîtra une coordination croissante à l'échelon européen.

II L'évolution de la politique des étrangers et de la conception sur laquelle elle repose

A La période avant 1945

1. Au 19e siècle et au début du 20e, la police des étrangers était en principe l'affaire des cantons. La Confédération pouvait uniquement se fonder sur l'article 70 cst. pour expulser des étrangers de Suisse pour des motifs politiques. En fait, en concluant des traités d'établissement avec d'autres Etats, elle déterminait toutefois la marge de manoeuvre des cantons. En effet, des ressortissants d'Etats avec lesquels existait un traité d'établissement pouvaient s'établir en Suisse sans restriction et y exercer l'activité lucrative de leur choix. Ce libre établissement existait également, en pratique, à l'égard d'autres étrangers citoyens d'un pays avec lequel aucun traité d'établissement n'avait été conclu.

Le processus d'industrialisation du 19e siècle nécessita une abondante main-d'oeuvre. De bonnes conditions de travail comparées à celles de l'étranger et le libre établissement qui prévalait attirèrent de nombreux travailleurs étrangers. La part des étrangers au total de la population résidante en Suisse augmenta et suscita des préoccupations.

Année	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910
Proportion d'étrangers	3,0%	4,6%	5,7%	7,5%	7,9%	11,6%	14,7%

La Première Guerre mondiale mit fin à la libre circulation et au libre établissement. Les frontières nationales furent fermées. En 1917, le droit d'urgence permit de transférer des cantons à la Confédération la compétence décisionnelle relative à l'entrée et au séjour des étrangers. Les critères d'admission des étrangers furent dorénavant la capacité d'accueil du pays et la capacité d'absorption du marché du travail.

2. L'adoption de l'article 69ter cst. en 1925 et de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers en 1931 permit de fonder sur le droit ordinaire la réglementation datant de la Première Guerre mondiale, qui reposait sur le droit d'urgence. Parmi les directives déterminantes pour la pratique des autorités compétentes pour accorder les autorisations concernant le séjour et l'établissement des étrangers, l'article 16 LSEE mentionne les intérêts moraux et économiques du pays ainsi que le degré de surpopulation étrangère. Cette orientation de

la pratique en matière d'admission d'étrangers est la réponse aux prévisions établies au début des années 20, prévisions qui mettaient en évidence le fait qu'une poursuite de l'accroissement d'alors du nombre des étrangers en Suisse aboutirait, à la fin du 20e siècle, à une proportion d'étrangers supérieure à 50% dans notre pays. La conception de la liberté d'établissement qui avait prévalu avant-guerre fut donc définitivement abandonnée et remplacée par une conception de politique des étrangers qu'il est possible d'esquisser à l'aide des mots-clés suivants:

- défense contre la surpopulation;
- éviter d'importer le chômage;
- maintien de l'identité nationale;
- recrutement limité et ciblé de main-d'oeuvre à l'étranger dans l'intérêt de la situation économique du moment.

La crise économique des années trente nécessita l'adoption d'une politique des plus restrictives en matière d'admission. On attachait une grande importance aux possibilités d'intégration des étrangers autorisés à s'établir en Suisse. Cette attitude foncièrement restrictive se répercuta également sur la politique de l'époque envers les réfugiés.

B L'après-guerre

1. L'évolution économique favorable, qui ne tarda pas à se manifester peu après la guerre, stimula la demande de main-d'oeuvre étrangère supplémentaire. A la suite d'une pratique d'admission plus libérale, axée d'abord sur la satisfaction de la demande de main-d'oeuvre étrangère, la proportion des étrangers recommença à augmenter.

Année	1920	1930	1941	1950	1960
Proportion d'étrangers	10,4%	8,7%	5,2%	6,1%	9,5%

La présence en Suisse d'un nombre accru d'étrangers fut d'abord comprise comme un phénomène lié à la conjoncture et donc temporaire. L'immigrant type idéal était jeune et célibataire, séjournant et travaillant quelques années seulement en Suisse, afin d'y réunir les moyens financiers qui lui permettraient ensuite, de retour au pays, de se mettre à son compte. Son but n'était pas de s'installer à demeure. Il fallait en conséquence escompter un grand nombre d'entrées et de sorties, c'est-à-dire une

importante rotation de cette main-d'oeuvre étrangère (en pratique, ce renouvellement fut moins prononcé que prévu). Une telle rotation avait été acceptée comme un fait, mais non point encouragée par des mesures touchant le travailleur étranger en particulier. On ne peut donc parler d'une "politique de rotation". Afin d'éviter que la main-d'oeuvre étrangère émigre régulièrement vers les branches et les régions plus attrayantes et doive être remplacée par de nouveaux étrangers, on a restreint sa mobilité géographique et professionnelle. Le changement d'emploi et de profession a été soumis à autorisation. Ce faisant, on a du même coup protégé les travailleurs indigènes en leur réservant de fait les emplois intéressants. Résultat, si l'admission des étrangers était réglementée de manière libérale, leur statut juridique consécutif ne l'était plus.

2. Au début des années 60, l'effectif de la population étrangère résidant en permanence en Suisse augmenta de presque 90'000 personnes par année en raison de la persistance de la haute conjoncture et de l'importance croissante du regroupement familial (d'août 1960 à août 1961, le nombre des étrangers actifs au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année, des frontaliers et des saisonniers s'accrut de 112'836 personnes ou 25,9%). On s'aperçut et constata que de nombreux étrangers s'établissaient durablement en Suisse et que les taux de croissance précités étaient trop élevés. En outre, des phénomènes de surchauffe conjoncturelle appelaient des mesures de stabilisation de la part des autorités.

En 1963, le Conseil fédéral prit donc, pour des motifs de politique conjoncturelle de premières mesures de limitation quantitative. Afin de freiner l'afflux de main-d'oeuvre étrangère, on plafonna l'effectif des étrangers par entreprise. Tout d'abord, de nouvelles autorisations au bénéfice d'étrangers exerçant une activité lucrative et des autorisations de changement d'emploi en faveur d'étrangers ne furent en règle générale accordées qu'à la condition que l'effectif total du personnel (Suisse et étrangers) de l'entreprise concernée ne dépasse pas le niveau de décembre 1962. Dès 1964, des autorisations - exceptions mises à part - ne furent octroyées que si l'effectif total du personnel avait été réduit d'un certain pourcentage. Il restait toutefois possible de remplacer par des étrangers les Suisses qui émigraient, tant et si bien que l'effectif des étrangers continua à augmenter. C'est pourquoi, dès 1965, les entreprises furent obligées de réduire, de surcroît, leur effectif d'étrangers de 5% et que les nouvelles autorisations ne furent plus accordées que dans les limites de ce plafond. C'est ainsi que l'objectif de la stabilisation fut largement atteint en ce qui concerne le nombre des étrangers exerçant une activité lucrative. En revanche, le nombre des établis et des résidents à l'année continua à augmenter (voir plus loin, lettre D, p. 30-37).

3. En 1961 déjà, le DFEP et le DFJP avaient institué une "commission d'étude du problème de la main-d'oeuvre étrangère" qui déposa son rapport en 1964. Celui-ci précisait les objectifs prioritaires de la politique des étrangers, à savoir le maintien de la souveraineté nationale et de l'indépendance politique de la Suisse - ce qui tranchait avec les efforts en faveur d'une intégration européenne - ainsi que le combat contre le danger de surpopulation étrangère. A titre de mesure principale dans le domaine de la politique du marché du travail, il proposait un resserrement généralisé de la demande de main-d'oeuvre. Ces orientations s'expliquent par l'augmentation exponentielle du nombre des étrangers à cette époque ainsi que la nécessité impérieuse de prendre des mesures de politique économique contre les phénomènes de surchauffe résultant de la haute conjoncture d'alors.

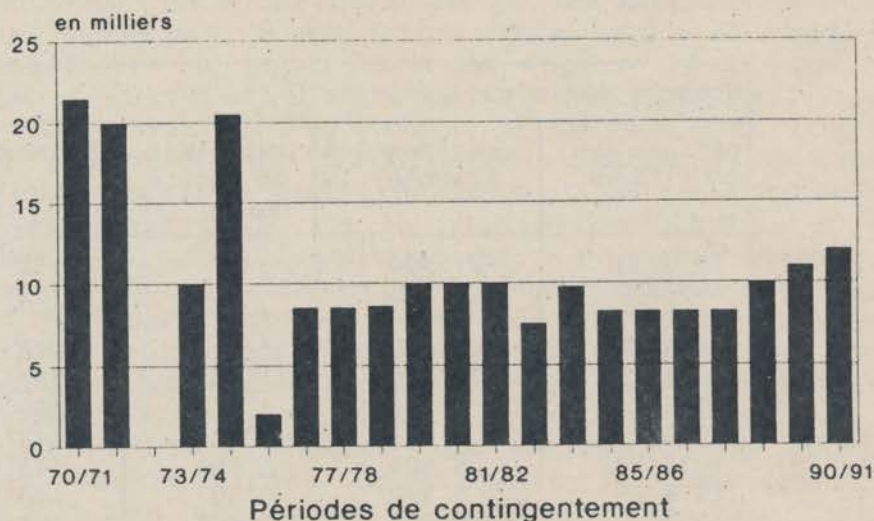
Le rapport de 1964 proposait de prendre une série d'autres mesures politiques à l'égard des étrangers et une partie d'entre elles ont jusqu'à aujourd'hui fortement marqué de leur empreinte la politique suisse dans ce domaine:

- Privilégier le potentiel de main-d'oeuvre indigène sur de nouveaux recrutements à l'étranger en augmentant l'offre de main-d'oeuvre indigène et en améliorant son efficacité.
- Limiter l'admission de main-d'oeuvre étrangère.
- Recruter des étrangers aussi qualifiés que possible et aptes à recevoir une formation.
- Borner le recrutement et l'admission d'étrangers aux pays dont la culture est proche de la nôtre, c'est-à-dire aux pays européens d'émigration traditionnels.
- Améliorer progressivement le statut juridique des travailleurs étrangers, en particulier assurer l'égalité de traitement avec les travailleurs suisses en ce qui concerne les conditions de travail et les salaires.
- Encourager l'intégration des étrangers et de leurs familles dans le processus de travail et la vie sociale en Suisse.
- Accroître la capacité d'accueil des Suisses à l'égard des étrangers vivant en Suisse.
- Libéraliser la politique de naturalisation.

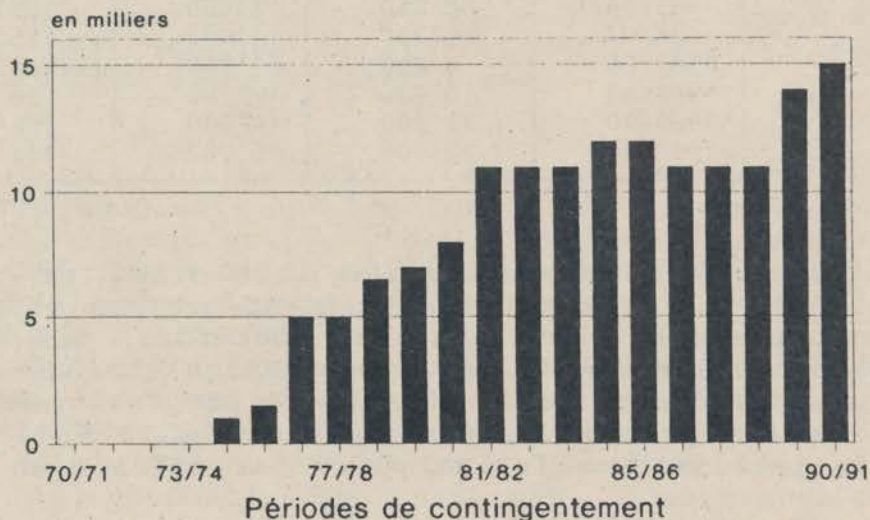
4. Le plafonnement par entreprise de l'effectif des étrangers dans le courant des années 60 a fortement restreint les possibilités de développement de l'économie. En revanche, à cause de sa validité limitée dans le temps, ce

plafonnement n'est pas parvenu à empêcher une nouvelle augmentation, encore que ralentie, de l'effectif des étrangers. C'est pourquoi on a remplacé en 1970 le plafonnement par entreprise par un plafonnement global qui, pour l'essentiel, visait à contrôler et à limiter globalement l'accès des travailleurs étrangers au marché suisse du travail. La répartition des étrangers exerçant une activité lucrative entre les différentes entreprises avait dorénavant lieu selon une attribution des autorités, compte tenu de critères relevant du marché du travail (toutefois, la mobilité de la main-d'oeuvre étrangère continuait à être restreinte). Depuis lors, on fixe chaque année des nombres maximums pour les résidents à l'année, les résidents de courte durée et les saisonniers recrutés à l'étranger afin de travailler en Suisse (les contingents d'autorisations de courte durée existent depuis 1974 seulement; les établis et les frontaliers ne sont pas assujettis au système des nombres maximums).

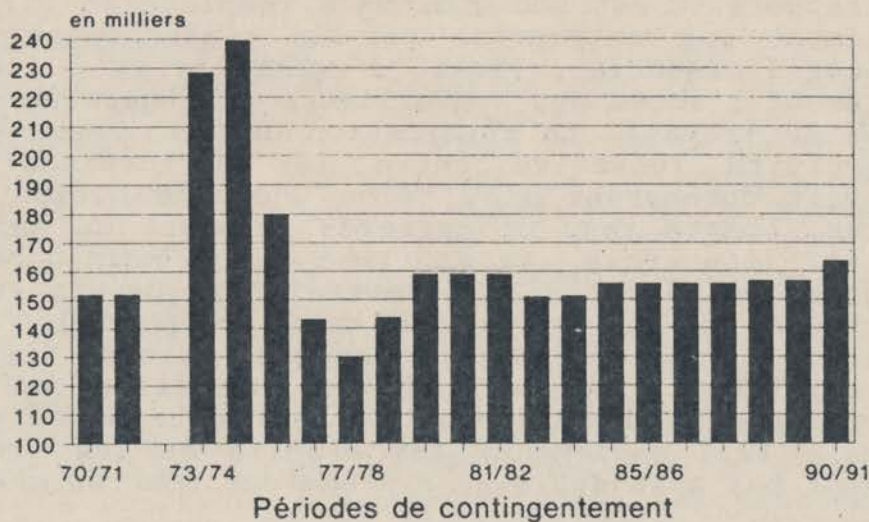
Résidents à l'année



Autorisations de courte durée



Saisonniers



Nombres maximums depuis 1970			
période de contingent.	résidents à l'année	autorisat. de courte durée	saisonniers
1970/71	21'500	--	152'000
1971/72	20'006	--	152'000
1972/73	--	--	--
1973/74	10'010	--	228'529
1974/75	20'500	1'000	239'425
1975/76	2'000	1'500	180'800
1976/77	8'509	5'000	143'000
1977/78	8'500	5'000	143'000
1978/79	8'590	6'507	143'650
1979/80	10'002	7'002	158'966
1980/81	10'002	8'003	158'966
1981/82	10'002	11'000	158'966
1982/83	7'505	11'000	151'017
1983/84	10'002	11'000	151'218
1984/85	8'250	12'000	155'724
1985/86	8'250	12'000	155'724
1986/87	8'250	11'000	155'724
1987/88	8'250	11'000	155'724
1988/89	10'000	11'000	156'725
1989/90	11'000	14'000	156'725
1990/91	12'006	15'002	163'750

L'objectif de stabilisation sous forme de plafonnement global ne concernait initialement que les étrangers exerçant une activité lucrative; toutefois, dès 1974, on l'a étendu à l'ensemble de la population étrangère résidente. Le champ d'application avait été progressivement étendu à tous les groupes professionnels. En 1975, l'objectif de la stabilisation fut remplacé par celui d'un abaissement

de l'effectif de la population étrangère résidante. La récession du milieu des années septante a entraîné un rapide recul de la population étrangère en Suisse (le nombre important de naturalisations d'enfants étrangers intervenues au même moment à la suite de la révision du droit de filiation du Code civil a encore conforté cet effet dans les statistiques; voir plus loin, chiffre 5, p. 25-27). Dès 1976, le but déclaré de la politique des étrangers a été de créer et de maintenir un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère.

Le fait que, ces derniers temps, les autorités n'aient plus parlé de stabilisation ne signifie nullement qu'on ait abandonné pour autant le caractère limitatif de la politique des étrangers. Le but visé, à savoir un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidante, doit cependant permettre, dans les limites de ce qui est nécessaire sur le plan économique et possible sur le plan de la politique générale, une certaine marge de manoeuvre quant aux chiffres y compris à une croissance lente et contrôlée de l'effectif de la population étrangère résidante, compte tenu de l'intégration graduelle d'étrangers vivant ici depuis longtemps. A l'occasion de chaque modification des nombres maximums des différentes catégories d'étrangers, on calcule quelles modifications dans la composition et dans l'effectif total de la population étrangère résidante sont donc probablement liées à ces phénomènes de nécessité, d'opportunité et d'intégration et s'il est possible d'assumer cette augmentation dans le cadre de l'obligation d'un rapport démographique équilibré. Ces calculs sur la base de valeurs empiriques sont nécessaires parce que les nombres maximums ne concernent pas toutes les sortes d'immigration, mais seulement une petite partie des facteurs qui contribuent à l'augmentation de l'effectif des étrangers (ils n'ont pas d'influence sur l'arrivée des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, sur le regroupement familial, sur le mariage avec des étrangers et sur les naissances d'étrangers en Suisse; ce n'est que de manière indirecte qu'ils exercent une influence limitée sur le nombre des transformations d'autorisations pour saisonniers et permis de séjour à l'année, ce qui implique le regroupement familial après la transformation des autorisations).

La fixation annuelle des nombres maximums permet de réagir avec souplesse aux besoins de main-d'oeuvre en fonction de la conjoncture. C'est ainsi que, durant les périodes de récession du milieu des années septante et du début des années huitante, les nombres maximums ont été réduits. On a alors freiné l'entrée en Suisse de nouvelle main-d'oeuvre étrangère, mais les autorités n'ont pas incité les étrangers vivant déjà en Suisse à quitter ce pays. L'effectif des étrangers a baissé au fil des deux phases de récession (durant la première beaucoup plus que durant la seconde). Le fait que, l'assurance-chômage

n'étant pas encore obligatoire au moment de la première phase de récession, la plupart des étrangers, non assurés, ont donc quitté la Suisse lorsqu'ils ont perdu ou craint de perdre leur emploi y est probablement pour beaucoup.

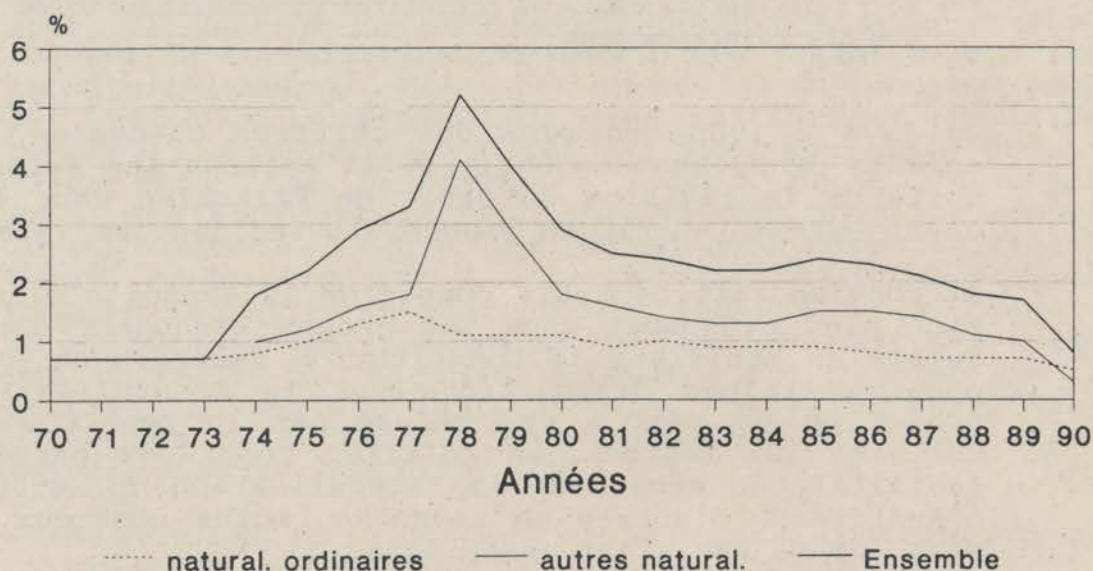
5. Parallèlement aux mesures qualitatives relevant du marché du travail (priorité au potentiel de main-d'oeuvre indigène et recrutement de main-d'oeuvre étrangère qualifiée) ainsi qu'à la limitation des admissions de travailleurs étrangers, l'amélioration du statut juridique des étrangers vivant chez nous et l'encouragement de leur intégration sociale forment le troisième pilier de la politique suisse à l'égard des étrangers. L'intégration signifie, d'une part, l'accueil et l'insertion de l'étranger dans la communauté locale: entre lui et la population suisse, de multiples relations doivent se nouer, se tisser et l'étranger doit avoir la possibilité de prendre une part active à la vie sociale en Suisse. D'autre part, l'intégration signifie aussi le développement de la volonté et de la capacité de l'étranger à s'insérer dans l'environnement suisse, sans qu'il doive pour autant abandonner son identité culturelle originelle et sa nationalité. L'intégration présuppose, tant de la part des Suisses que de celle de l'étranger, la volonté de s'ouvrir à l'autre et de l'accepter en tant que tel. Dans le but de promouvoir l'intégration, la Confédération a institué en 1970 la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers (CFE).

Pour remplir sa mission - rendre les Suisses plus sensibles aux questions d'intégration - la CFE a besoin du concours de larges milieux. L'encouragement de l'intégration ne peut être l'affaire des seuls pouvoirs publics. La commission doit pouvoir s'appuyer en majeure partie sur l'initiative et l'action tant privée que publique dans les cantons et les communes. Dans la plupart des cantons et de nombreuses communes, des services d'assistance aux étrangers ont été créés sous forme de communautés de travail, de services de coordination ou de commissions. La CFE appuie ces services, les conseille et coordonne leurs activités en leur fournissant des recommandations et de la documentation, en organisant régulièrement des conférences et des séminaires. Elle représente en même temps pour les services et les associations d'étrangers l'organe de contact avec les autorités fédérales et l'ensemble des institutions suisses (SSR, Pro Helvetia, Conférence des directeurs de l'instruction publique). A côté d'enquêtes spécifiques et de recommandations à l'intention des instances publiques et privées, la CFE rédige des bulletins d'informations destinés aux étrangers et soutient les efforts entrepris par ces derniers pour promouvoir la formation. Elle publie entre autres une liste des cours de formation spécifiquement offerts aux travailleurs étrangers et aux membres de leur famille vivant en Suisse. Il convient de mentionner en particulier le

manuel "Les étrangers dans la commune" édité au début de 1990 en commun avec la Fédération suisse des bourgeoisies et corporations, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses. Le manuel rappelle aux communes leurs responsabilités à l'égard de leurs habitants étrangers, leur montre leurs possibilités d'actions concrètes et les informe des mesures d'assistance et d'intégration des étrangers prises jusqu'ici.

Le stade ultime de l'intégration d'un étranger dans notre communauté étatique est l'acquisition de la citoyenneté suisse. Cette possibilité est très importante avant tout pour les enfants d'étrangers de la deuxième et de la troisième génération qui ont fait leurs classes et leur apprentissage en Suisse et dont bon nombre sont nés déjà dans notre pays. La dernière révision de la loi sur la nationalité (juillet 1990) en tient compte, puisque dorénavant les candidats à la naturalisation n'auront plus besoin de renoncer à leur nationalité d'origine et pourront obtenir la double nationalité.

NATURALISATIONS en % de la population résidante permanente étrangère



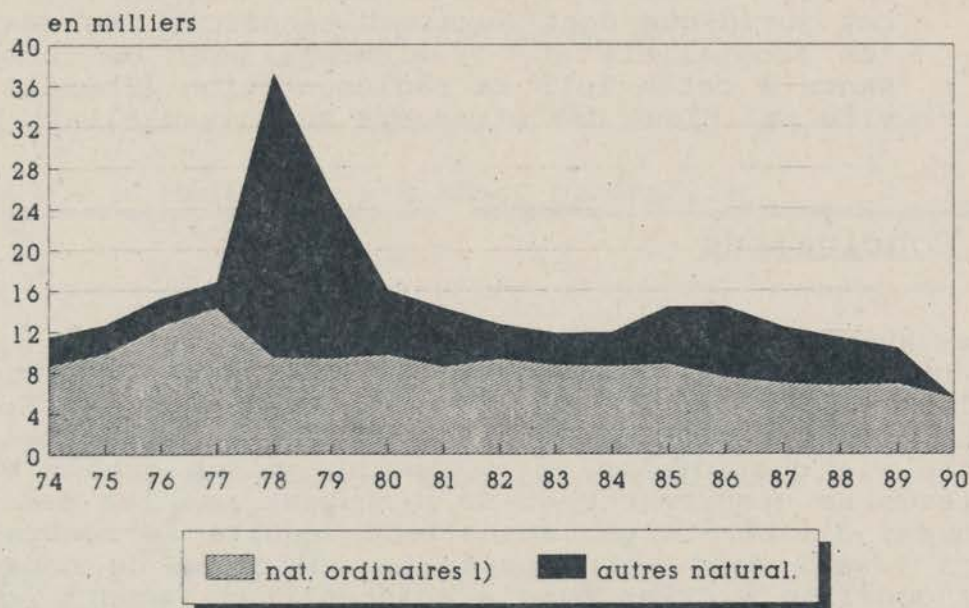
Effectif des étrangers et nombre des naturalisations			
Année	Résidents à l'année et établis	Personnes naturalisées*	
		Total	en pour-cent de l'effectif
1970	982'887	6'939	0,7 %
1971	999'309	7'405	0,7 %
1972	1'032'285	7'640	0,7 %
1973	1'052'505	7'843	0,7 %
1974	1'064'526	8'739	0,8 %
1975	1'012'710	9'891	1,0 %
1976	958'599	12'609	1,3 %
1977	932'743	14'354	1,5 %
1978	898'062	9'437	1,1 %
1979	883'837	9'372	1,1 %
1980	892'807	9'735	1,1 %
1981	909'906	8'574	0,9 %
1982	925'826	9'352	1,0 %
1983	925'551	8'722	0,9 %
1984	932'386	8'593	0,9 %
1985	939'671	8'803	0,9 %
1986	955'982	7'531	0,8 %
1987	978'737	6'909	0,7 %
1988	1'006'530	6'689	0,7 %
1989	1'040'325	6'863	0,7 %
1990	1'100'262	5'497	0,5 %

* = Total des naturalisations ordinaires et facilitées ainsi que des réintégrations

De 1978 à 1988, en plus des chiffres ci-dessus, 57'561 enfants de Suissesses ont reçu la nationalité suisse à la suite de la révision du droit de filiation dans le Code civil suisse (entrée en vigueur le 1er janvier 1978).

Il conviendrait de tenir compte de la capacité d'intégration plus prononcée chez les jeunes étrangers élevés en Suisse en modifiant la Constitution fédérale et en allégeant certaines dispositions sur la naturalisation. Un projet en ce sens a été refusé par le peuple en 1983; certains lui reprochaient d'aller trop loin parce qu'il facilitait du même coup la naturalisation de réfugiés et d'apatrides, d'autres en revanche, moins nombreux il est vrai, de ne pas aller assez loin.

NATURALISATIONS DE PERSONNES DOMICILIEES EN SUISSE



6. Entre 1970 et 1990, sept votations populaires ont eu lieu dans le domaine de la politique des étrangers (sans compter la consultation sus-mentionnée visant à faciliter la naturalisation). Elles ont toutes eu un résultat négatif. Ont ainsi été rejetées cinq initiatives populaires contre la surpopulation étrangère (une sixième a été retirée après que le Parlement fédéral en eut délibéré) ainsi que l'initiative "Etre solidaires: pour une nouvelle politique à l'égard des étrangers". Cette initiative visait en particulier à supprimer le statut de saisonnier, à faciliter le regroupement familial et à instaurer le libre choix de l'emploi et du lieu de domicile. Enfin, une nouvelle loi sur les étrangers fut rejetée par le peuple à la suite d'un référendum. Cette loi devait remplacer la LSEE datant d'un demi-siècle et visait à atteindre quatre objectifs:

- adaptation du droit en vigueur aux conceptions qui prévalent sur le plan national et international;
- création d'un cadre légal pour la politique à l'égard des étrangers;
- fixation du statut juridique des étrangers en fonction de la durée de leur présence en Suisse;
- octroi de la protection juridique nécessaire à l'établissement du statut juridique des étrangers.

L'opposition à la loi sur les étrangers qui parvint à faire échouer le projet avec 10'000 voix de majorité seu-

lement avait différentes origines et causes: pour les uns, la nouvelle loi sur les étrangers aurait rendu la Suisse beaucoup trop attrayante aux yeux des étrangers; d'autres opposants craignaient qu'il ne soit plus possible d'assurer la protection de la main-d'oeuvre indigène en cas de crise; d'autres encore étaient hostiles au statut juridique dont auraient bénéficié les saisonniers et les frontaliers et, finalement, pour bon nombre d'opposants à cette loi, la réglementation libérale de l'activité politique des étrangers en Suisse allait trop loin.

C Conclusions

Nous avons appris à vivre avec un pourcentage élevé d'étrangers et nous en avons tiré profit sur les plans économique, culturel, social et humain. La présence d'étrangers en Suisse est un élément qui a fait et fait encore tout naturellement partie de notre vie quotidienne, à tel point qu'une grande majorité des Suisses ne comprennent et ne partagent pas les motivations des groupes d'intérêts qui souhaitent réduire le nombre des étrangers vivant dans notre pays. La politique du Conseil fédéral qui consiste à créer puis à maintenir un rapport équilibré entre la population suisse et la population étrangère résidente peut, comme l'ont montré les votations populaires des vingt dernières années, prendre appui sur un large consensus au sein de la population. Ce consensus permet-il aussi une croissance contrôlée et mesurée de la population étrangère résidente? Il n'est pas facile de répondre à cette question. La crainte d'une soi-disant surpopulation étrangère réémerge sans cesse. Elle résulte très souvent d'une méconnaissance de la population étrangère et d'une surestimation de son effectif. Il est donc indispensable de mieux informer la population sur tout ce qui a trait aux étrangers.

Le rapport entre la population résidente suisse et étrangère ne reste toutefois équilibré - indépendamment du nombre des étrangers qui vivent chez nous - qu'aussi longtemps que la capacité d'accueil de la Suisse garantit un minimum de conditions-cadres propices à l'intégration des étrangers. Cette capacité d'accueil dépend largement de la réussite de notre politique d'intégration et de la capacité d'intégration des étrangers. Les obstacles à franchir sont moindres lorsque les étrangers qui viennent s'installer dans notre pays proviennent de cultures apparentées, comprennent notre mentalité et partagent nos valeurs. Le rapport de 1964 insistait déjà sur ces corrélations. Elles restent d'une importance cruciale, notamment en ce qui concerne la détermination de notre future marge de manoeuvre dans le domaine de la politique des étrangers.

<u>D Supplément statistique au chapitre II</u>		
Tableau 1	Population résidante et activité 1970-1990	30
Tableau 2	Résidents à l'année et établis, 1970-1990	31
Tableau 3	Bilan des résidents à l'année et des établis, 1970-1990	32
Graphique 3.1	Transformations d'autorisations et regroupement familial corrélatif, 1970-1990	33
Graphique 3.2	Retours au pays d'origine, 1970-1990	33
Tableau 4	Entrées d'étrangers, 1970-1990	34
Graphique 4.1	Nouvelles entrées en Suisse en 1990, résidents à l'année	35
Tableau 5	Effectif des résidents à l'année et des établis selon la nationalité, fin décembre 1990	36
Tableau 6	Effectif des résidents à l'année et des établis selon le canton de domicile, fin décembre 1990	37

1. POPULATION RESIDANTE ET ACTIFS 1970 - 1990

année	population résidente permanente		actifs suisses, RA et E 2) 3)	
	total	Suisses	étrangers 1)	total
1970	6193100	5191200	1001900	
1975	6321000	5288400	1032600	2873600
1980	6335200	5421700	913500	3002400
1981	6372900	5442300	930600	3060400
1982	6409700	5462800	946900	3063400
1983	6427800	5481200	946600	3081700
1984	6455900	5502500	953400	3127100
1985	6484900	5524200	960700	3189400
1986	6523500	5546500	977000	3218700
1987	6566800	5567100	999700	3239000
1988	6620000	5587300	1032700	3264200
1989	6673800	5607700	1066100	3292900
1990	6724762	5624500	1126300	3344902
				Suisses
				2327700
				RA et E
				545900
				499600
				512900
				519700
				520600
				528600
				540700
				558300
				579100
				600500
				626200
				651600

1) y c. fonctionnaires internat.

2) RA et E: résidents à l'année et établis

3) valeurs à la fin de l'année (4e trimestre)

2. RESIDENTS A L'ANNEE ET ETABLIS 1970 - 1990

année	en tout		résidents à l'année		établis	
	total	variation	total	variation	total	variation
		en %		en %		en %
1970	982.887	11092	617.092	-38108	365.795	49200
1971	999.309	16422	565.299	-51793	434.010	68215
1972	1.032.285	32976	523.903	-41396	508.382	74372
1973	1.052.505	20220	477.810	-46093	574.695	66313
1974	1.064.526	12021	426.505	-51305	638.021	63326
1975	1.012.710	-51816	358.242	-68263	654.468	16447
1976	958.599	-54111	303.996	-54246	654.603	135
1977	932.743	-25856	268.189	-35807	664.554	9951
1978	898.062	-34681	236.586	-31603	661.476	-3078
1979	883.837	-14225	210.972	-25614	672.865	11389
1980	892.807	8970	209.280	-1692	683.527	10662
1981	909.906	17099	215.904	6624	694.002	10475
1982	925.826	15920	217.902	1998	707.924	13922
1983	925.551	-275	209.286	-8616	716.265	8341
1984	932.386	6835	199.981	-9305	732.405	16140
1985	939.671	7285	201.478	1497	738.193	5788
1986	955.982	16311	213.994	12516	741.988	3795
1987	978.737	22755	230.132	16138	748.605	6617
1988	1.006.530	27793	248.761	18629	757.769	9164
1989	1.040.325	33795	268.298	19537	772.027	14258
1990	1.100.262	59937	270.066	1768	830.196	58169

source: Office fédéral des étrangers

3. Bilan des résidents à l'année et des établis 1970 - 1990

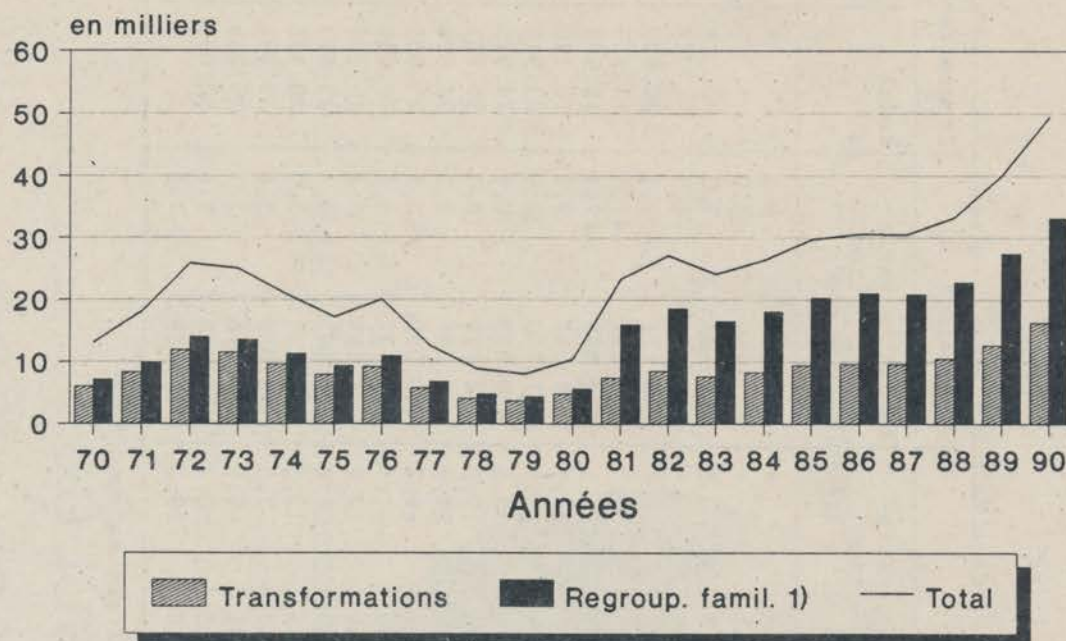
année	AUGMENTATION				DIMINUTION							autre dimin. 2)		
	total	variation	total	immigration	nais- sances	trans- format. permis A en B ou C	autre augm. 1)	total	émigra- tion	adop- tions	recon- naissance de la na- tionalité suisse		natura- lisation avec un Suisse	décès
1970	982887	11092	136955	101276	29687	5992	-	125863	*	*	-	6939	*	118924
1971	999309	16422	114019	76824	28877	8318	-	97597	*	*	-	7405	*	90192
1972	1032285	32976	117718	77792	28032	11894	-	84742	*	*	-	7639	*	77103
1973	1052505	20220	117439	78566	27321	11552	-	97219	*	*	-	7843	*	89376
1974	1064526	12021	126828	60824	24487	9577	31940	114807	81039	711	-	8739	1938	18845
1975	1012710	-51816	85799	46333	21703	7890	9873	137615	121081	597	-	9891	2100	272
1976	958599	-54111	76437	44938	19329	9228	2942	130548	110297	727	-	12609	1876	1309
1977	932743	-25856	81416	55365	17706	5776	2569	107272	84311	620	-	14354	1769	2551
1978	898062	-34681	71744	53269	12134	4071	2270	106425	63757	686	25183	9437	1793	1950
1979	883837	-14225	74220	56847	11140	3740	2493	88445	55821	830	13623	9372	1799	3349
1980	892807	8970	94567	70474	11535	4788	7770	85597	63697	465	3867	9735	1908	2091
1981	909906	17099	99154	80446	11322	7377	9	82055	63958	437	3172	8574	2017	2
1982	925826	15920	94919	74539	11826	8542	12	78999	62537	532	576	9352	2155	6
1983	925551	-275	77038	58363	11074	7597	4	77313	61682	658	274	8722	2083	6
1984	932386	6835	77803	58617	10833	8344	9	70968	55555	695	212	8593	2258	11
1985	939671	7285	79725	59511	10848	9354	12	72440	54400	523	2869	8803	2092	7
1986	955982	16311	87323	66787	10874	9645	17	71012	52823	665	4084	7531	2045	10
1987	978737	22755	92549	71471	11477	9587	14	69794	53819	623	2046	6909	2664	12
1988	1006530	27793	98813	76080	12259	10468	6	71020	55854	603	1655	6689	2296	11
1989	1040325	33795	105555	80397	12466	12592	100	71760	57546	603	388	6863	2349	12
1990	1100262	59937	132231	101372	14471	16339	49	72294	59587	534	226	5497	2251	41

1) depuis 1974, départs annoncés par erreur à l'étranger; pour des raisons de technique statistique

2) depuis 1974, nouveaux étrangers annoncés par erreur à l'étranger; pour des raisons de technique statistique

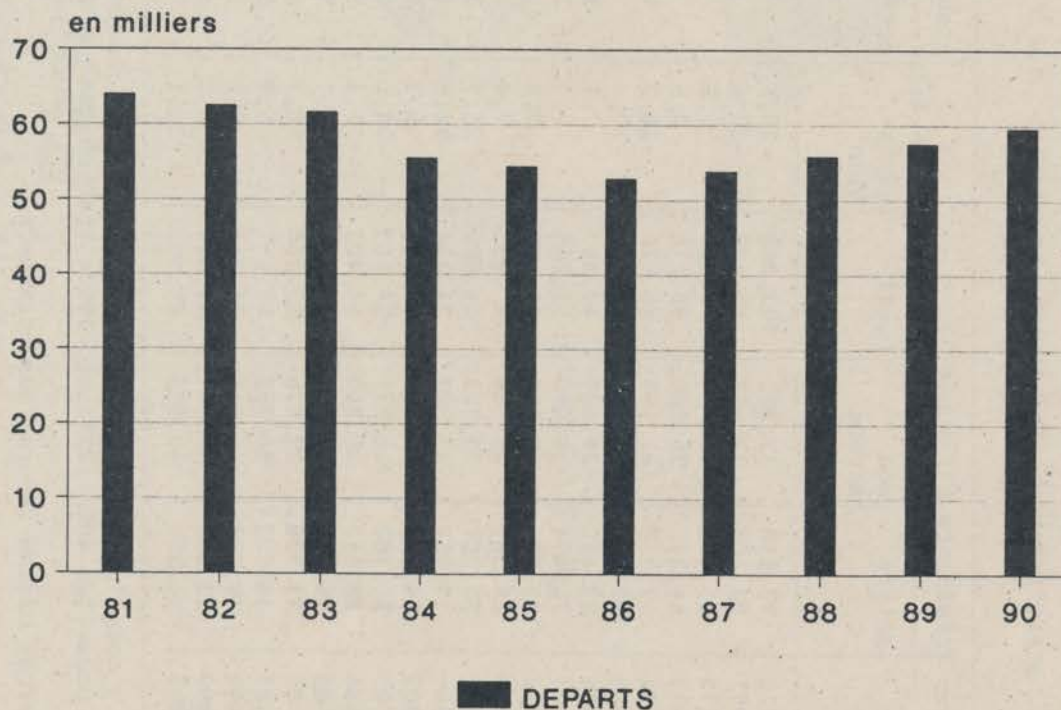
source: Office fédéral des étrangers

3.1. TRANSFORM. D'AUTORISATIONS ET REGROUP. FAMILIAL CORRELATIF



1) Regroupements familiaux découlant des transformations; estimations

3.2. RETOURS AUX PAYS D'ORIGINE



4. ENTREES D'ETRANGERS 1970 - 1990

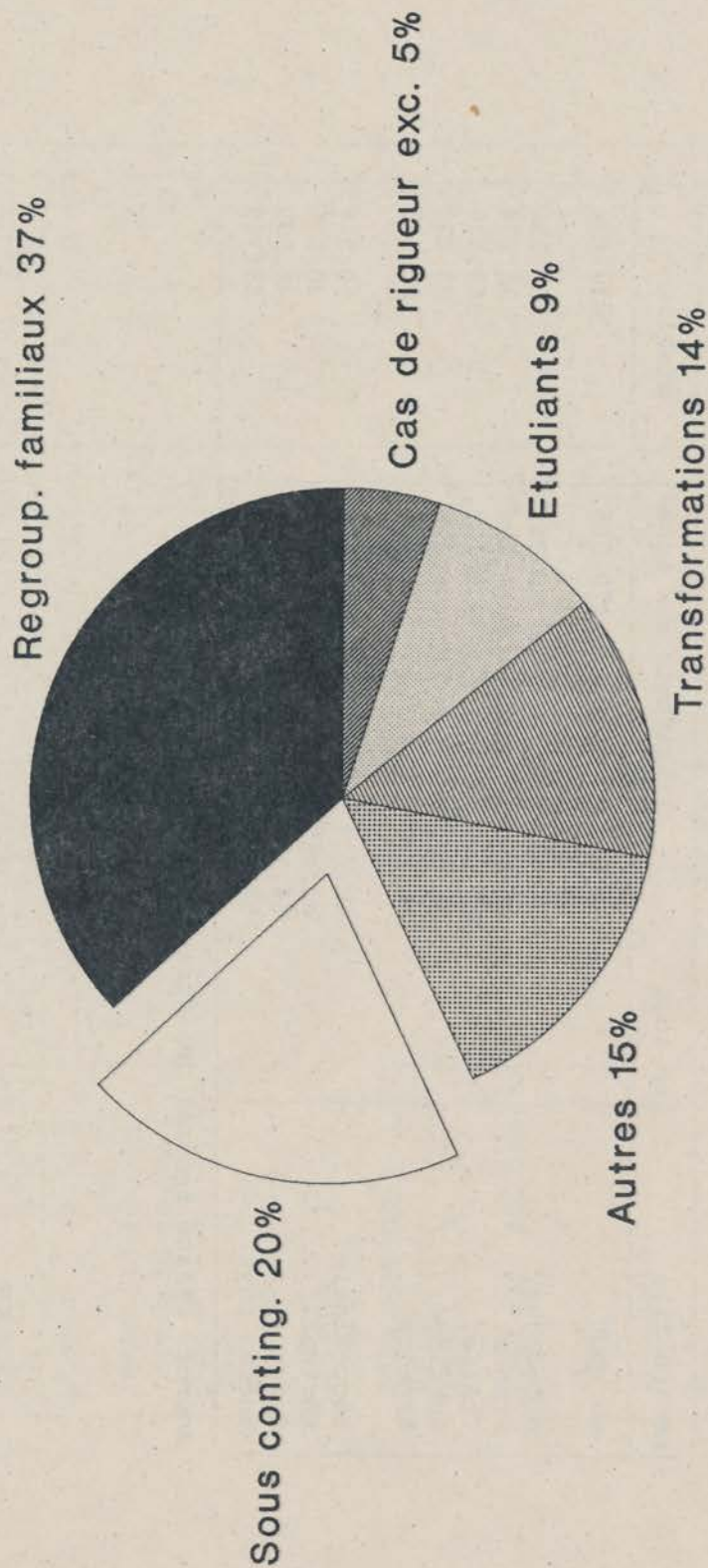
année	résidents à l'année 1)				établissements 1)				saisonniers				frontaliers 2)	
	actifs	non actifs	total	variation	actifs	non actifs	total	variation	total	variation	total	variation	total	variation
1970	73.946	33.322	107.268	-26,4	*	*	*	*	200.338	-5,2	*	*	*	*
1971	52.460	32.682	85.142	-20,6	*	*	*	*	227.745	13,7	*	*	*	*
1972	56.312	33.374	89.686	5,3	*	*	*	*	244.103	7,2	*	*	*	*
1973	54.312	35.806	90.118	0,5	*	*	*	*	232.700	-4,7	*	*	*	*
1974	39.377	27.144	66.521	-26,2	1.413	2.467	3.880	*	188.174	-19,1	*	*	39.925	*
1975	23.840	24.536	48.376	-27,3	1.880	3.967	5.847	50,7	109.591	-41,8	*	*	14.543	-63,6
1976	22.462	24.601	47.063	-2,7	2.178	4.925	7.103	21,5	90.563	-17,4	*	*	13.993	-3,8
1977	22.474	29.610	52.084	10,7	2.869	6.188	9.057	27,5	99.033	9,4	*	*	20.170	44,1
1978	23.084	25.302	48.386	-7,1	2.748	6.206	8.954	-1,1	121.750	22,9	*	*	23.915	18,6
1979	26.587	25.366	51.953	7,4	2.580	6.054	8.634	-3,6	130.073	6,8	*	*	24.995	4,5
1980	33.707	31.283	64.990	25,1	3.280	6.992	10.272	19,0	143.994	10,7	*	*	30.953	23,8
1981	37.687	36.797	74.484	14,6	4.884	8.455	13.339	29,9	157.391	9,3	*	*	34.890	12,7
1982	36.597	33.977	70.574	-5,2	4.855	7.652	12.507	-6,2	148.940	-5,4	*	*	21.853	-37,4
1983	26.784	26.871	53.655	-24,0	4.721	7.584	12.305	-1,6	127.177	-14,6	*	*	16.430	-24,8
1984	28.142	26.260	54.402	1,4	5.009	7.550	12.559	2,1	131.894	3,7	*	*	19.372	17,9
1985	29.760	26.316	56.076	3,1	5.000	7.789	12.789	1,8	136.002	3,1	*	*	23.693	22,3
1986	33.538	28.528	62.066	10,7	5.399	8.967	14.366	12,3	142.790	5,0	*	*	28.496	20,3
1987	36.828	28.783	65.611	5,7	6.301	9.146	15.447	7,5	150.829	5,6	*	*	33.394	17,2
1988	39.233	32.011	71.244	8,6	5.877	9.427	15.304	-0,9	154.018	2,1	*	*	39.235	17,5
1989	43.853	33.801	77.654	9,0	5.773	9.562	15.335	0,2	156.420	1,6	*	*	52.698	34,3
1990	55.357	42.536	97.893	26,1	7.539	12.279	19.818	29,2	153.559	-1,8	*	*	*	*

1) y compris transformations d'autorisations saisonnières en autorisations non saisonnières

2) nouvelles autorisations, 1990: statistique pas encore établie

source: Office fédéral des étrangers

4.1. Nouvelles entrées 1990 Résidents à l'année



5. EFFECTIF DES RESIDENTS A L'ANNEE ET DES ETABLIS
SELON LA NATIONALITE, FIN DECEMBRE 1990

nationalité	en tout	résidents à l'année	établis
en tout	1.100.262	270.066	830.196
Allemagne.....	83.401	26.365	57.036
France.....	49.980	11.186	38.794
Italie.....	378.749	15.223	363.526
Autriche.....	28.802	5.329	23.473
Espagne.....	116.138	14.505	101.633
Yugoslavie.....	140.739	72.225	68.514
Portugal.....	85.649	46.733	38.916
Turquie.....	64.192	15.653	48.539
autres pays.....	152.612	62.847	89.765

source: Office fédéral des étrangers

6. EFFECTIF DES RESIDENTS A L'ANNEE ET DES ETABLIS
SELON LE CANTON DE DOMICILE, FIN DECEMBRE 1990

canton de domicile	en tout	résidents à l'année	établis
SUISSE	1.100.262	270.066	830.196
Zurich	209.505	42.472	167.033
Berne	84.987	23.412	61.575
Lucerne	35.423	11.349	24.074
Uri	2.271	697	1.574
Schwyz	12.520	4.146	8.374
Unterwald-le-Haut ..	2.048	844	1.204
Unterwald-le-Bas ...	1.981	707	1.274
Glaris	6.886	1.697	5.189
Zoug	13.202	3.821	9.381
Fribourg	21.531	8.425	13.106
Soleure	29.948	5.911	24.037
Bâle-Ville	41.642	10.894	30.748
Bâle-Campagne	31.972	6.505	25.467
Schaffhouse	11.803	2.243	9.560
Appenzell Rh. Ext. .	6.449	1.941	4.508
Appenzell Rh. Int. .	1.133	491	642
Saint Gall	64.506	17.872	46.634
Grisons	18.298	6.328	11.970
Argovie	76.309	14.721	61.588
Thurgovie	34.291	9.166	25.125
Tessin	68.573	9.344	59.229
Vaud	133.043	36.656	96.387
Valais	33.843	12.763	21.080
Neuchâtel	32.442	8.106	24.336
Genève	119.064	28.076	90.988
Jura	6.592	1.479	5.113

Source: Office fédéral des étrangers

III La politique des étrangers menée actuellement: principes et défis

A Les objectifs et les moyens de la politique des étrangers et son lien avec la politique du marché du travail

1. La politique des étrangers menée actuellement ne diffère dans sa conception de celle suivie ces trente dernières années que sur un point: jusqu'en 1986, l'ordonnance limitant le nombre des étrangers concernait uniquement les personnes exerçant une activité lucrative; depuis lors elle règle l'admission de tous les étrangers. Ses principes directeurs peuvent se résumer comme suit:

- afin de préserver l'identité nationale: mettre des limites à l'admission des étrangers venant s'établir en Suisse;
- mais n'utiliser l'instrument de régulation que sont les contingents que pour les étrangers exerçant une activité lucrative;
- axer les critères d'admission, concernant les actifs, sur les besoins de l'économie et du marché du travail;
- désigner des régions de recrutement prioritaires;
- harmoniser les dispositions d'entrée avec celles des autres pays européens;
- aider les étrangers vivant en Suisse à s'y intégrer.

2. Les objectifs de la politique des étrangers sont inscrits à l'article 1 OLE. La politique des étrangers vise à:

- a. assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidante;
- b. créer des conditions favorables à l'intégration des travailleurs et résidents étrangers;
- c. améliorer la structure du marché du travail et assurer un équilibre optimal en matière d'emploi.

Ces objectifs sont qualifiés aussi "des trois piliers de notre politique des étrangers".

3. La politique des étrangers dispose des instruments suivants:

- la définition des catégories d'autorisations selon le but du séjour et l'aménagement du statut juridique lié à chaque catégorie;
- la fixation des nombres maximums d'étrangers autorisés à prendre un emploi;
- l'entretien de contacts internationaux sur les questions de migration et la conclusion d'accords multilatéraux et bilatéraux;
- la politique en matière de visas (normalement en coordination avec les Etats voisins);
- l'octroi de visas d'entrée;
- le contrôle des entrées aux frontières;
- la délivrance d'autorisations de séjour et de travail. Les deux autorisations sont concentrées en une seule décision, l'autorisation de séjour. Cette décision est prise par l'autorité de police des étrangers après examen de la demande et préavis de l'autorité du marché du travail. L'autorisation est obligatoire également pour les personnes sans activité lucrative qui viennent s'établir en Suisse. Les diplomates et les collaborateurs d'organisations internationales sont soumis à des règles spéciales. Les différentes catégories d'autorisations et leurs caractéristiques sont décrites plus bas à la lettre B, p. 41-44;
- le contrôle de la présence d'étrangers en Suisse et la tenue d'un registre central des étrangers;
- l'encouragement de l'intégration;
- la fixation de délais dans lesquels quitter le pays, les mesures de renvoi, d'expulsion et de rapatriement ainsi que d'interdiction du territoire.

4. Voyons comment s'articule le lien entre la politique des étrangers et la politique du marché du travail:

Le premier objectif économique de la politique du marché du travail est de réaliser et de maintenir le plein emploi. La politique du marché du travail vise à mettre en place, compte tenu des conditions économiques globales de l'heure, les conditions propices au niveau d'emploi le plus élevé possible et à satisfaire, aussi bien pour ce qui est du nombre des travailleurs que de leurs qualifications, l'offre et la demande sur le marché du travail. Dans le contexte de cette tâche, la politique du marché

du travail est étroitement imbriquée, par des interactions complexes, dans divers autres domaines politiques: la politique en matière de conjoncture, de commerce extérieur et de compétitivité, les politiques régionale, démographique, sociale et de la formation.

La politique du marché du travail dispose, pour atteindre ses objectifs, d'une vaste panoplie de moyens. La régulation de l'admission des travailleurs étrangers est l'un des principaux. Elle permet d'influencer l'offre de main-d'oeuvre sur le marché du travail suisse (autres facteurs d'influence: par exemple l'aménagement des conditions de travail et de vie et la réglementation du temps de travail). Les travailleurs étrangers se montrant normalement plus mobiles sur le marché du travail que les travailleurs indigènes, en réguler l'entrée constitue un moyen relativement simple d'influer sur l'offre de main-d'oeuvre. En régulant l'admission des étrangers actifs, on agit aussi indirectement sur l'évolution de l'effectif de la population résidante étrangère non active déterminée, dans une large mesure, par les regroupements familiaux et les naissances. L'admission de travailleurs étrangers se situe de ce fait à un point de jonction crucial entre la politique des étrangers et la politique du marché du travail.

B Les catégories d'autorisations du droit des étrangers

La LSEE distingue, dans l'application de la politique des étrangers, deux catégories d'autorisations de résider en Suisse: l'autorisation de séjour et l'autorisation d'établissement.

1. L'autorisation de séjour (article 5 LSEE) est limitée, elle est révoquée, ne vaut que pour le canton qui l'a délivrée et peut être assortie de conditions. L'OLE distingue différentes formes d'autorisations de séjour qui - à l'exception des autorisations de séjour dont la validité n'excède pas quatre mois - sont soumises aux contingents:
 - Les autorisations de séjour valables plusieurs années peuvent être octroyées, sur décision de l'OFIAMT, à des spécialistes hautement qualifiés pour la durée d'un projet ou d'une formation déterminés (article 15, 4e alinéa OLE: rotation des cadres, préparation et occupation de fonctions-clés, formation dans le cadre de projets de développement au titre de l'assistance technique). Arrivées à échéance, ces autorisations ne peuvent en principe être prolongées que pour des motifs impérieux et pour une courte durée. Elles peuvent cependant être relayées par des autorisations d'autres catégories.

- Les étrangers reçoivent en règle générale (articles 14 et 15 OLE) une autorisation de séjour à l'année (permis B). Elle peut être renouvelée jusqu'à l'octroi de l'autorisation d'établissement, sous réserve des dispositions concernant son extinction et sa révocation (article 9 LSEE). Le résident à l'année peut (à la différence des titulaires d'autres catégories d'autorisations de séjour auxquels cette possibilité reste toujours interdite) faire venir, normalement douze mois après son entrée en Suisse, son conjoint et ses enfants célibataires de moins de 18 ans à condition qu'il puisse assurer leur entretien et leur offrir un logement convenable (articles 38 à 40 OLE). Pour les Italiens, les Espagnols et les Portugais, la limite d'âge des enfants est relevée à 20 ans.

- Les autorisations de séjour de courte durée sont délivrées à des fins de perfectionnement ou pour couvrir les besoins de main-d'oeuvre de brefs travaux (articles 20 et 21 OLE). Les autorisations de courte durée délivrées sur décision de l'OFIAMT ont une validité maximum de dix-huit mois, celles des cantons de six mois pour les catégories contingentées, de dix-huit mois pour les personnes au-pair et le secteur de la santé, de quatre mois pour les catégories non contingentées. Ni les unes ni les autres ne peuvent être prolongées.

- Les autorisations de stagiaires sont accordées sur décision de l'OFIAMT dans les limites des conventions interétatiques y relatives, en faveur de jeunes qui, leur formation professionnelle achevée, souhaitent venir se perfectionner en Suisse. Ces autorisations ont elles aussi une validité maximum de dix-huit mois et ne peuvent être prolongées. (La notion de stagiaire est utilisée aujourd'hui dans deux acceptions: au sens traditionnel, un stagiaire est un jeune professionnel de moins de 30 ans qui, au terme de sa formation professionnelle, va se perfectionner à l'étranger. Au sens des nouveaux programmes d'échange dans le domaine de la science et de la coopération scientifique internationale, sont également considérés comme stagiaires les jeunes étudiants ou diplômés universitaires; cette seconde catégorie de stagiaires n'a pas droit aux sus-dites autorisations.)

- Les autorisations saisonnières (permis A) sont octroyées pour neuf mois au maximum, et le saisonnier doit passer à l'étranger trois mois au moins par année civile (articles 16 à 19 OLE). Les saisonniers n'ont pas le droit de faire venir leur famille (article 38 OLE). En revanche, ils ont la possibilité de faire transformer leur autorisation saisonnière en autorisation à l'année (qui elle leur permet de faire venir

immédiatement leur famille). L'article 28 OLE fixe dans quelles conditions cette transformation peut être obtenue:

- lorsque le saisonnier a travaillé en Suisse régulièrement comme saisonnier pendant 36 mois au cours des quatre dernières années ou
- lorsqu'un refus aurait pour lui des conséquences particulièrement dramatiques.

Théoriquement, seuls les saisonniers italiens ont un droit à la transformation - en vertu d'un traité interétatique (cf. article 12 de l'accord entre la Suisse et l'Italie relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse). Les saisonniers espagnols, portugais et yougoslaves sont toutefois mis dans la pratique sur le même pied, en vertu de protocoles d'accord conclus par des commissions mixtes. Cette pratique est valable par analogie pour les ressortissants d'autres pays.

2. L'autorisation d'établissement (permis C) est conçue pour les étrangers qui désirent s'établir à demeure en Suisse (article 6 LSEE). Elle est illimitée et ne peut être assortie de conditions. L'octroi d'autorisations d'établissement est laissée dans une large mesure à l'appréciation des autorités qui la délivrent. La LSEE dit uniquement que l'Office fédéral des étrangers fixe, dans chaque cas, la date à partir de laquelle l'autorité cantonale compétente peut autoriser l'établissement (article 17, 1er alinéa LSEE). En pratique, les autorités compétentes en la matière accordent l'établissement au terme d'un séjour régulier et dans la règle ininterrompu de dix ans en Suisse; leur marge de décision est cependant amincie par une série de conventions d'établissement (voir la liste à l'annexe 2) qui fixent, les unes à cinq les autres à dix ans, la durée du séjour ouvrant droit à une autorisation d'établissement. Les citoyens de la plupart des pays d'Europe peuvent aujourd'hui la demander après cinq ans déjà. En vertu de la loi sur l'asile, les réfugiés reconnus y ont eux aussi droit après cinq ans (article 28 de la loi sur l'asile, RS 142.31). L'autorisation d'établissement prend fin lorsque son titulaire séjourne six mois à l'étranger. Il peut toutefois demander, avant l'échéance de ce délai, que celui-ci soit prolongé jusqu'à deux ans (article 9, 3e alinéa, lettre c LSEE).
3. L'autorisation frontalière constitue un cas spécial (articles 23 et 24 OLE). La LSEE ne la mentionne pas. Elle est accordée aux étrangers domiciliés dans la zone frontalière d'un Etat limitrophe de la Suisse et qui travaillent en Suisse. Elle leur confère le droit de travailler en Suisse, mais non celui d'y habiter. Le frontalier doit regagner tous les jours son domicile.

4. La LSEE règle en outre l'admission provisoire et l'internement, des formes de séjour particulières qui jouent un rôle surtout dans le domaine de l'asile. Elles sont décidées lorsque le renvoi ou l'expulsion d'un étranger indésirable en Suisse n'apparaît plus possible, ni raisonnablement exigible (article 14a LSEE). L'admission provisoire a été introduite par la révision de la LSEE du 20 juin 1986 et remplaçait la tolérance (suppression de l'article 7 LSEE). Elle peut être prononcée pour douze mois, et le canton de séjour en prolonge la durée, en règle générale, à chaque fois pour douze mois (article 14b LSEE). L'internement est l'équivalent d'une admission provisoire, mais dans un établissement fermé, et il apparaît opportun lorsque l'étranger compromet la sécurité ou menace gravement l'ordre public. Il est prononcé pour une période de six mois et peut être prolongé par l'Office fédéral des réfugiés, par période de six mois; sa durée totale ne peut toutefois excéder deux ans (article 14d LSEE).

C Les principes régissant l'admission d'étrangers actifs

1. Les exigences quantitatives de la politique d'admission

Le but des exigences quantitatives est d'instaurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente (article 1, lettre a, OLE).

Voyons comment ce but est concrétisé dans la pratique:

- a. Il impose que l'on contrôle l'admission des étrangers. L'unique moyen utilisé en Suisse pour influencer l'admission et partant l'effectif des étrangers est - comme on l'a déjà vu - la fixation de contingents annuels pour les étrangers venant travailler pour la première fois en Suisse. Ces contingents ne s'appliquent pas à toutes les catégories d'étrangers, mais seulement à celles qui englobent les étrangers actifs et qui ont une incidence sur l'évolution de la population résidente permanente (les saisonniers n'appartiennent pas il est vrai à la population résidente permanente, mais leur nombre est également contingenté en raison du droit à la transformation par le canal duquel ils peuvent passer dans la population résidente permanente).

Les étrangers actifs peuvent il est vrai obtenir dans certains cas une autorisation à l'année hors contingents; principalement par les voies du regroupement

familial (article 13, lettre a, en corrélation avec les articles 38 à 40 OLE), de l'exercice d'activités lucratives par les écoliers et les étudiants (dans les limites de l'article 13, lettres l et m OLE), des transformations d'autorisations saisonnières en autorisations à l'année (article 28 OLE) et du regroupement familial induit, ainsi que par l'octroi d'autorisations à l'année dans des cas de rigueur excessive ou pour des motifs de politique générale (article 13, lettre f et article 28, 1er alinéa, lettre b OLE); accessoirement par le biais de l'asile. La règle des cas de rigueur excessive a été conçue à l'origine en tant que possibilité de correction ouverte aux autorités dans les cas exceptionnels où une application stricte du droit des étrangers aurait des conséquences intolérables. Elle a cependant été invoquée avant tout, ces dernières années, pour légaliser le séjour d'anciens demandeurs d'asile qui avaient déjà résidé si longtemps en Suisse jusqu'à l'issue de leur demande qu'on ne pouvait plus raisonnablement les renvoyer. Le nombre des demandeurs d'asile ayant reçu à ce titre une autorisation de séjour à l'année dépasse régulièrement depuis quelques années le nombre de ceux qui ont obtenu l'asile en qualité de réfugié.

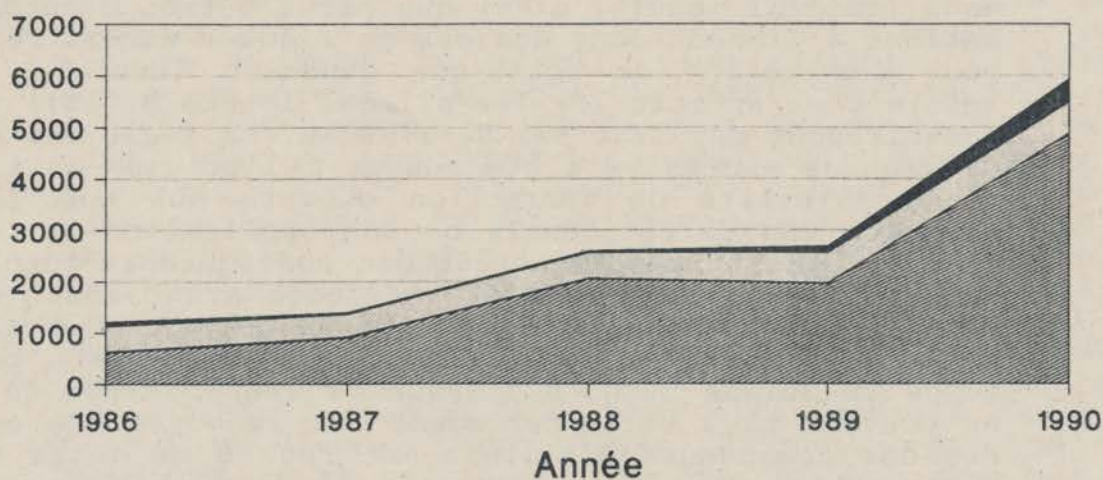
Umwandlungen von Saison- in Nichtsaisonbewilligungen und dadurch bewirkter Familiennachzug, 1970 - 1990 Transformations d'autorisations saisonnières en autorisations non saisonnières et regroupements familiaux qui en découlent, de 1970 à 1990							
Jahr Année	Umwandlungen / Transformations					Familiennachzug 1)	Umwandlungen und Familiennachzug zusammen
	Im ganzen	Davon / Dont					
		En tout	Italiener Italiens	Spanier Espagnols	Jugoslawen Yougoslaves	Portugiesen Portugais	Regroupements familiaux
1970	5992	*	*	*	*	11242	17234
1971	8318	*	*	*	*	15606	23924
1972	11894	*	*	*	*	22315	34209
1973	11552	*	*	*	*	21673	33225
1974	9577	5329	2932	660	101	14684	24261
1975	7890	3981	2488	734	135	11010	18900
1976	9228	4276	2644	1548	295	9842	19070
1977	5776	2635	1317	1295	171	11028	16804
1978	4071	1713	995	857	189	9978	14049
1979	3740	1518	828	954	227	9620	13360
1980	4788	1716	965	1446	397	10948	15736
1981	7377	2614	1329	2367	831	14118	21495
1982	8542	2673	1848	2531	1265	15413	23955
1983	7597	2157	1627	2116	1474	15246	22843
1984	8344	1869	1836	2308	2106	15324	23668
1985	9354	1592	1898	2727	2870	16427	25781
1986	9645	1353	1806	2663	3393	18879	28524
1987	9587	1287	1778	2775	3332	20445	30032
1988	10468	1343	1805	3146	3754	23188	33656
1989	12592	1436	1901	4041	4753	25078	37670
1990	16339	1899	2193	5763	5917	33153	49492

1) Bis 1973 geschätzt
Jusqu'en 1973, estimations

Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen
Source: Office fédéral des étrangers

CAS DE RIGUEUR EXCESSIVE

Nombre des personnes touchées



dem.d'asile déboutés
 motifs politiques
 autres
 art 28/1b OLE (sais)

Cas de rigueur						
année	personnes					
	en tout	article 13/f OLE				article 28/1b OLE (saisonniers)
		en tout	demandes d'asile rejetées	considérations de politique générale	autres	
1982	798	--	--	--	--	
1983	390	--	--	--	--	
1984	293	--	--	--	--	
1985	420	--	--	--	--	
1986	1'213	1'121	610	25	486	92
1987	1'391	1'351	892	25	434	40
1988	2'589	2'556	2'036	19	501	33
1989	2'678	2'555	1'950	10	595	123
1990	5'933	5'485	4'879	7	599	448
cas						
1982	536	386	--	16	370	150
1983	331	211	--	4	207	120
1984	225	189	--	3	186	36
1985	307	265	--	7	258	42
1986	590	535	204	13	318	55
1987	620	597	269	17	311	23
1988	1'195	1'176	834	11	331	19
1989	1'265	1'179	804	7	368	86
1990	3'000	2'633	2'251	5	377	367

Source: Office fédéral des étrangers

- b. Les exigences qualitatives de la politique d'admission imposent en outre un maniement restrictif des critères d'admission, en particulier une interprétation restrictive de l'OLE. Les autorités compétentes en matière de politique des étrangers disposent certes en soi, dans la décision des cas particuliers, d'une marge d'appréciation assez large; mais celle-ci est déjà bridée par la réserve faite à l'article 16, 1er alinéa LSEE ("Pour les autorisations, les autorités doivent tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère"). De surcroît, la demande de travailleurs étrangers étant régulièrement supérieure à l'offre plafonnée par les nombres maximums, les autorités sont contraintes de se borner à satisfaire les besoins les plus urgents, ce qui les oblige encore une fois à appliquer étroitement les critères du droit des étrangers.
- c. La concrétisation des exigences quantitatives ne va pas jusqu'à définir un plafond en chiffres - abstraction faite des contingents qui touchent uniquement l'accroissement du nombre des étrangers actifs. La politique des étrangers aujourd'hui n'opère pas, à dessein, ni concernant la population résidente étrangère ni concernant les diverses catégories d'étrangers, avec des effectifs fixes, des chiffres absolus ou des pourcentages rapportés par exemple à la population permanente suisse. C'est sciemment aussi qu'elle ne fixe pas de solde migratoire annuel (la variation de la population résidente de nationalité étrangère attendue l'année suivante est néanmoins prise en considération, entre autres critères, pour fixer les nombres maximums). - Le rapport équilibré entre les composantes de la population n'est pas au premier chef une question de chiffres. Il dépend beaucoup plus des possibilités d'intégration des étrangers (qui de leur côté dépendent entre autres de la nationalité, de la religion ainsi que de l'arrière-plan social et culturel de chaque étranger), de la capacité d'absorption infrastructurelle du pays (infrastructure, logements, écoles, etc.), de la situation de l'économie et du marché du travail, mais aussi de la présence sur le marché du travail indigène d'employeurs étrangers (que ce soit sous forme d'établissements ou d'investissements en capitaux). Les effectifs jouent tout au plus un rôle au niveau de l'entreprise requérante contre laquelle le postulat du rapport équilibré peut être invoqué pour refuser des autorisations lorsque la proportion d'étrangers au sein de l'entreprise serait de ce fait bien supérieure à celle rencontrée normalement dans la branche.

L'objectif quantitatif - à savoir un rapport équilibré entre les composantes de la population - comporte certains aspects qualitatifs:

- d. D'abord et surtout, les conditions-cadres dans le domaine de la politique sociale, de l'aménagement du territoire et de l'écologie; l'aménagement de notre environnement et de nos conditions de vie peut imposer des bornes à notre capacité d'accueillir davantage d'étrangers.
- e. Mais aussi les considérations de politique générale; l'effectif des étrangers ne doit pas compromettre l'indépendance du pays, la sécurité intérieure, notre liberté, les droits des citoyens suisses, l'encouragement de la prospérité commune ni la préservation de l'identité nationale.

Ces deux derniers aspects, au coeur du rapport de 1964, ont été relégués peu à peu au second plan sous les effets des crises économiques des années septante et du début des années huitante. Ils sont en train de regagner de l'importance, avec toutefois une différence d'orientation: les considérations de politique générale de cet ordre sont davantage invoquées aujourd'hui pour prôner une meilleure intégration des étrangers dans nos institutions, par exemple en relation avec l'avenir de notre assurance-sociale ou la question de la participation des étrangers à la politique locale et régionale.

2. Les exigences qualitatives de la politique d'admission

Les exigences qualitatives ont pour but d'améliorer la structure du marché du travail et d'assurer un équilibre optimal en matière d'emploi (article 1er, lettre c OLE), en bref de "préserver la qualité du marché du travail" en tant que moyen d'atteindre et de maintenir le plein emploi et de satisfaire l'offre et la demande sur le marché du travail. Les instruments en sont les restrictions imposées à la liberté de circulation des travailleurs étrangers (article 29 OLE) ainsi que l'application des prescriptions dites de marché du travail chaque fois ou presque qu'il s'agit d'autoriser un étranger à exercer une activité lucrative (articles 7 à 11 OLE en corrélation avec l'article 3 OLE).

La liberté de circulation au sens de l'OLE recouvre le droit de changer d'emploi, de profession et de canton de travail. Chacun de ces changements doit faire l'objet d'une autorisation. Les autorités compétentes examinent, à l'occasion du renouvellement de l'autorisation, si la nouvelle activité satisfait aux prescriptions relatives

au marché du travail. Les saisonniers (durant la saison) et les titulaires d'autorisations de courte durée ne sont normalement pas autorisés à changer d'emploi, de profession ni de canton. Les frontaliers et les résidents à l'année n'y sont autorisés qu'au terme de leur première année de séjour en Suisse (les résidents à l'année titulaires d'une autorisation au titre de l'article 15, 4e alinéa OLE, valable plusieurs années mais limitée dans le temps, n'ont normalement pas le droit non plus de changer d'emploi, de profession et de canton). Seuls les établis jouissent en tout temps de la liberté de circulation; ils ne sont pas soumis à l'OLE et n'ont partant pas besoin d'autorisation pour changer de travail. L'OLE met donc passablement d'entraves à la liberté de circulation, quoiqu'une liberté de circulation totale répondrait davantage à l'idéal d'un système économique libéral. Cette réglementation plutôt restrictive s'explique par la forte propension à la mobilité de la main-d'oeuvre étrangère, propension d'autant plus élevée que l'étranger travaille depuis moins longtemps en Suisse. Elle vise à empêcher qu'un étranger, autorisé au terme d'enquêtes approfondies à venir travailler en Suisse dans un but déterminé, ne change d'activité peu après sans motif sérieux. Plus tôt le travailleur se verra accorder la liberté de circulation et plus large elle sera, plus mince deviendra la possibilité de réguler l'offre de main-d'oeuvre sur le marché du travail par le canal de l'admission des étrangers. Il n'empêche que la dimension humanitaire de la liberté de circulation a été reconnue depuis longtemps.

Deuxième instrument au service des exigences qualitatives de la politique d'admission, les prescriptions relatives au marché du travail. Elles comportent les principes suivants:

- a. La priorité des travailleurs indigènes (article 7 OLE): par souci du plein emploi sur le marché intérieur, les travailleurs étrangers ne sont admis en Suisse que si l'employeur n'a pu trouver de travailleur indigène désireux et capable d'effectuer le travail aux conditions de travail et de salaire usuelles dans la branche et la localité. L'emploi de travailleurs indigènes (dont font partie les Suisses, les établis et les étrangers ayant grandi en Suisse) a donc le pas sur le recrutement de nouveaux travailleurs à l'étranger, et l'admission d'étrangers ne doit pas compromettre la sécurité des emplois des indigènes. Les résidents à l'année au chômage sont eux aussi protégés: leur réemploi passe avant le recrutement d'un nouvel étranger. En outre, il ne suffit pas que l'employeur n'ait pas trouvé sur le marché intérieur de travailleur possédant une qualification déterminée; il n'est autorisé à recruter à l'étranger un travailleur ayant la qualification recherchée que s'il ne peut qualifier ou former, dans un délai raisonnable, un travailleur indigène pour l'emploi vacant. D'un autre côté, les autorités ne peuvent s'opposer à l'admission

de nouveaux travailleurs étrangers qualifiés en arguant de la présence sur le marché du travail indigène d'un grand nombre d'étrangers, mais non qualifiés, en quête d'emploi. Si ceux-ci ne peuvent être formés dans un délai utile, les recrutements à l'étranger sont permis.

Nous avons ainsi, par rapport aux différentes catégories d'étrangers, l'ordre de priorité suivant sur le marché du travail suisse:

1. Suisses, ressortissants du Liechtenstein pouvant prétendre à une autorisation, étrangers établis, réfugiés reconnus et apatrides ainsi qu'étrangers époux d'une Suissesse et enfants étrangers de Suisses;
2. résidents à l'année y compris les réfugiés ayant obtenu le statut de réfugié mais pas l'asile;
3. main-d'oeuvre fraîchement recrutée à l'étranger travaillant pour la première fois en Suisse;
4. personnes au bénéfice d'une admission provisoire, pour autant qu'il ne s'agisse pas de réfugiés au sens de la convention de Genève de 1951;
5. demandeurs d'asile.

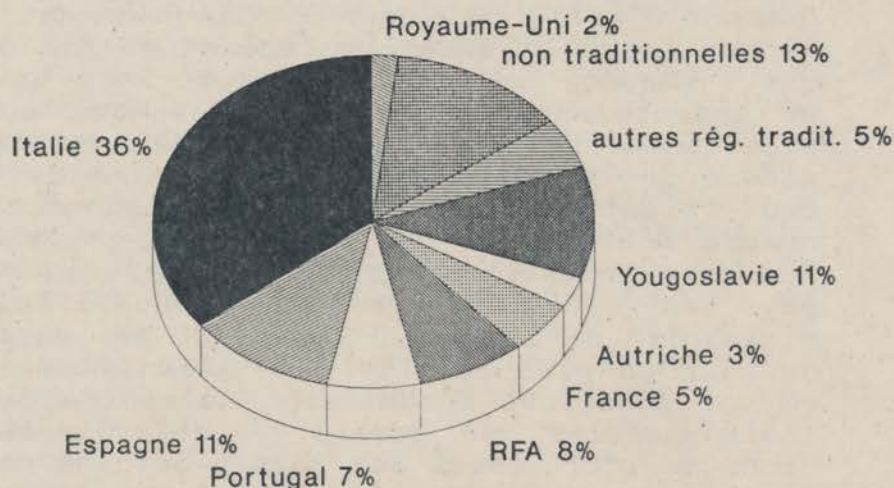
Le fait que les personnes admises provisoirement et les demandeurs d'asile passent après les travailleurs fraîchement recrutés à l'étranger n'exclut pas que certains d'entre eux, hautement qualifiés, puissent jouir, dans des cas particuliers, de la priorité face à un recrutement à l'étranger. Mais, d'une manière générale, le premier souci des autorités dont relève le marché du travail est la stabilité et l'équilibre de l'emploi. Or les demandeurs d'asile et les personnes admises provisoirement présentent un facteur de déstabilisation puisque, tant qu'ils n'ont pas été définitivement admis, leur séjour est temporaire. En outre, leur reconnaître une position plus favorable dans l'ordre de priorité accroîtrait grandement l'attrait de la Suisse et en ferait une cible de choix pour les migrations irrégulières. C'est justement ce qu'il importe d'éviter, si l'on entend continuer à prendre au sérieux la mission de préserver la qualité du marché du travail et résister à la pression migratoire croissante.

- b. L'obligation de recruter la main-d'oeuvre étrangère uniquement dans les régions traditionnelles de recrutement (article 8 OLE): sont aujourd'hui considérés comme régions traditionnelles de recrutement les pays

d'Europe occidentale y compris la Yougoslavie ainsi que les USA et le Canada. La Turquie n'en fait pas partie. Il s'agit là de pays ayant des conditions de vie proches des nôtres. Cette délimitation des régions de recrutement procède du souci de créer au départ, dans l'intérêt de tous, des conditions propices à l'intégration. Les travailleurs étrangers provenant de cultures pas trop différentes des nôtres ont en général moins de peine à s'adapter. L'article 8 OLE autorise il est vrai à titre exceptionnel le recrutement hors des régions traditionnelles. Mais les exceptions ne sont admises que si une activité ne peut être effectuée, par la force des choses, que par un étranger provenant d'un pays déterminé. Les autorités fédérales se montrent très restrictives dans l'application des dispositions d'exception. En particulier l'assèchement du marché du travail et les difficultés de recrutement qu'il entraîne ne sauraient constituer à lui seul un motif d'exception selon l'article 8 OLE.

Effectif des résidents à l'année et des établis selon la nationalité

fin décembre 1989



Ladite pratique a été légèrement assouplie, en juillet 1990, en faveur des ressortissants de la Pologne, de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie. Ils seront dorénavant autorisés, en vertu de l'"Arrêté fédéral concernant un crédit de programme pour le renforcement de la coopération avec des Etats d'Europe de l'Est et pour les mesures d'aide immédiate correspondantes" à effectuer en Suisse un séjour de formation ou de perfectionnement de quatre mois au maximum.

Au début de 1990, les autorités compétentes ont ré-examiné l'opportunité d'*inclure la Turquie dans les régions traditionnelles de recrutement*. La réponse a été négative, car l'intégration des ressortissants turcs en Suisse s'avère incomparablement plus difficile que celle des ressortissants d'autres pays occidentaux.

Certes l'article 8 OLE concerne uniquement les personnes venant pour la première fois travailler à l'année ou pour une courte période. De plus, en raison surtout de la pénurie de main-d'oeuvre dont souffrent des secteurs vitaux (p.ex. la santé), il est souvent appliqué de manière assez souple. Il n'en représente pas moins un instrument de résistance important à la pression migratoire qui monte de partout. Par le critère des régions traditionnelles de recrutement, nous annonçons clairement qui nous pouvons accueillir et qui a peu de chance d'être admis. L'article 8 OLE a ainsi une double fonction: remplir les exigences qualitatives de la politique d'admission qui concourent en même temps à l'objectif d'intégration, mais aussi faire rempart aux migrations de masse, et partant une fonction de limitation. La partition en régions prioritaires ou traditionnelles et régions non traditionnelles de recrutement a toutefois - comme en soi la pratique d'admission restrictive - pour revers d'inciter un nombre croissant d'étrangers en quête de travail qui ne remplissent pas les conditions d'admission à déposer une demande d'asile ou à entrer illégalement et à travailler au noir. Il serait cependant erroné d'en conclure que l'abandon du principe des régions traditionnelles de recrutement ou leur élargissement aux pays d'où proviennent les demandeurs d'asile permettrait de résoudre les problèmes dans le domaine de l'asile. Car ceux-ci ont leur cause dans un phénomène général: le nombre d'étrangers désirant vivre et travailler dans les pays industrialisés dépasse de loin celui que ces pays sont prêts et en mesure d'accueillir. La pression migratoire ne cessant d'enfler et les voyages devenant de plus en plus faciles, des mécanismes de limitation et une politique d'admission sélective demeurent plus indispensables que jamais. Un élargissement des régions de recrutement aux pays d'origine des demandeurs d'asile non seulement ne résoudrait en rien les conflits ethniques qui enflamment ces pays mais risquerait en outre de les exporter dans les pays d'accueil. Il ne saurait par conséquent être question de renoncer à l'article 8 OLE, mais au contraire de se demander comment contrer efficacement les tentatives de contourner les mécanismes de limitation.

- c. La protection contre le dumping des salaires et des prestations sociales (article 9 OLE): l'article 7 OLE protège les travailleurs indigènes (Suisse et étran-

gers travaillant déjà en Suisse) contre le risque d'être évincés par des étrangers fraîchement recrutés dans les pays à bas salaires. Cette disposition a pour pendant l'article 9 OLE qui lui protège les travailleurs étrangers contre le risque d'être utilisés par les employeurs pour casser les salaires en Suisse. C'est pourquoi les autorisations ne sont délivrées que si les travailleurs étrangers sont engagés aux mêmes conditions de rémunération et de travail, en usage dans la branche et la localité, que les travailleurs indigènes. Les autorités du marché du travail contrôlent d'une part les contrats de travail et veillent d'autre part au respect des conditions concernant la sécurité du travail, en particulier des dispositions destinées à protéger les travailleurs. Ce qui a pour effet de prévenir à la fois l'exploitation des étrangers travaillant en Suisse et une pression à la baisse sur les salaires. Par ailleurs, l'employeur doit s'assurer que le travailleur étranger est affilié à une assurance-maladie. Les employeurs qui ne respectent pas ces conditions d'engagement se verront refuser de nouvelles autorisations (article 55 OLE).

- d. **La priorité au recrutement de travailleurs qualifiés:** les contingents d'autorisations de séjour doivent être affectés, dans la mesure du possible, au recrutement de travailleurs étrangers qualifiés; car dans la mesure où ils servent à couvrir les besoins de main-d'oeuvre non qualifiée et de ce fait bon marché, ils ne permettent plus de satisfaire la demande, toujours beaucoup plus importante numériquement, de spécialistes. Avec pour double conséquence de faire monter d'un côté le niveau de salaires des spécialistes devenus denrée rare, et de permettre de l'autre aux entreprises qui engagent de la main-d'oeuvre étrangère bon marché de se soustraire aux impératifs de rationalisation et de modernisation. La compétitivité de l'économie suisse en pâtit et celle-ci devient plus vulnérable aux crises dans les régions aux structures faibles. La politique des étrangers ne doit par conséquent pas favoriser les régions aux structures faibles ni retarder les mutations nécessaires dans quelque domaine que ce soit, sauf à provoquer un effet structurel défavorable. Le législateur en est conscient puisque, selon l'OLE, les contingents à disposition de la Confédération doivent être essentiellement réservés au recrutement de spécialistes étrangers hautement qualifiés (cf. articles 15 et 21 OLE).
- e. **La prise en compte des intérêts de la politique régionale:** le premier objectif de la politique régionale est de réduire les disparités de revenus et de conditions de vie entre les régions ainsi que, dans la mesure du possible, de stopper l'exode hors des régions économiquement faibles. La répartition des travail-

leurs étrangers est un important instrument de politique régionale, car il permet d'agir directement sur la dispersion régionale de la main-d'oeuvre. C'est pourquoi la répartition des contingents tient compte des structures économiques. Les saisonniers, non mobiles parce que privés de liberté de circulation, peuvent effectivement soutenir les structures économiques régionales. Les résidents à l'année travaillant depuis au moins un an en Suisse, les saisonniers dont l'autorisation a été transformée en autorisation à l'année sont en revanche mobiles et ont tendance à quitter à la première occasion la région économiquement faible et à bas salaire dans laquelle ils avaient trouvé leur premier emploi pour des régions économiquement fortes, aux salaires élevés. Il y a ainsi un certain antagonisme entre politique régionale et mobilité. Les travailleurs étrangers qui, mettant à profit la mobilité, s'en vont ailleurs doivent sans cesse être remplacés par d'autres, nouvellement recrutés. Ce carrousel migratoire compromet les efforts déployés pour améliorer la qualité du marché du travail; de plus, il hypothèque, si on entend le laisser tourner, une bonne part des contingents par définition limités. Sans compter les effets structurels négatifs signalés plus haut: une politique sage régionale ne saurait conduire à maintenir des entreprises peu solides; ni l'admission de main-d'oeuvre étrangère tirer vers le bas les salaires locaux, car, ce faisant, on précipiterait l'exode de la main-d'oeuvre indigène.

3. Exigences envers la politique d'intégration

Une pratique stricte en matière d'admission (voir chapitre II, lettre B, Chiffre 5, pages 24-27) appelle en corollaire une politique d'intégration systématique. Il convient de faciliter et d'encourager l'intégration des étrangers et de leur famille dans notre société et au travail. Il faut en conséquence offrir aux étrangers, dans un premier temps d'acclimatation, une assistance dans les questions pratiques, puis des possibilités d'apprendre nos langues et d'acquérir une formation professionnelle. Il faut également mettre les étrangers vivant en Suisse en mesure de faire valoir eux-mêmes les droits que la loi leur confère (par exemple dans le droit du travail et les assurances sociales).

Une politique d'admission sélective et d'intégration active des étrangers exclut un encouragement actif du retour au pays. Aussi la Suisse ne connaît-elle pas - sauf dans le domaine de l'asile - d'aide publique au retour. Cela ne veut pas dire que les revendications de ceux qui rentrent au pays puissent être ignorées. L'interdiction d'exporter les prestations de l'assurance-chômage doit

notoirement être révisée. Les questions d'aide au retour et de l'exportation de prestations des assurances-sociales revêtent une importance surtout pour les étrangers auxquels se posent, avec l'approche de la retraite, la question d'un retour dans leur patrie.

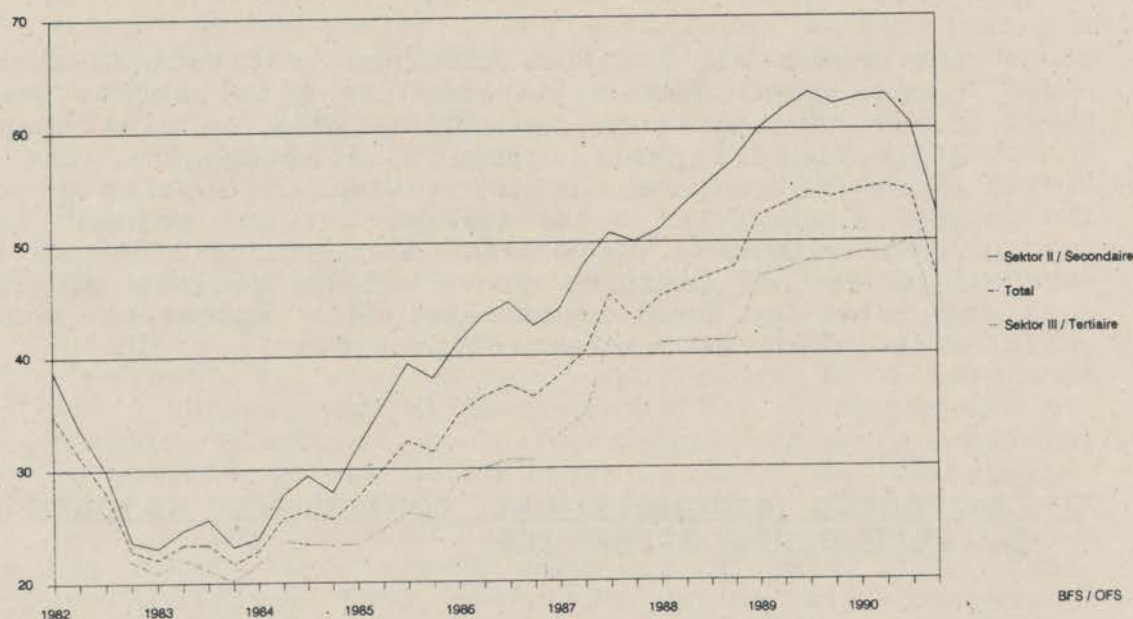
Les moyens mis à disposition des institutions chargées de tâches d'intégration ne sont pas à la hauteur des objectifs. L'intégration devient de plus en plus complexe et difficile, le public cible plus hétérogène, car les enfants d'étrangers nés ici (ce qu'on appelle la deuxième génération), les retardataires qui ont rejoint leurs parents en Suisse juste avant d'atteindre l'âge de la majorité et les immigrants provenant de régions géographiquement et culturellement éloignées éprouvent chacun des difficultés et des besoins propres.

D Les défis auxquels est confrontée aujourd'hui la politique des étrangers

1. Défis d'ordre quantitatif

- a. Déséquilibre entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre sur le marché du travail: la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée surtout mais aussi non qualifiée est grande et paraît appelée à durer. Elle fixe certaines limites à une nouvelle croissance économique. La progression du chômage enregistrée ces derniers mois ne devrait pas apporter en l'occurrence de changement fondamental à court terme. Une certaine détente est tout de même perceptible sur le marché du travail: alors qu'au deuxième trimestre 1990, 55,6 % des entreprises se plaignaient encore d'un manque de main-d'oeuvre qualifiée, cette proportion est tombée à 46,7% au dernier semestre 1990. Il n'empêche qu'à la même période certaines branches - les banques (76,3% des entreprises interrogées), la métallurgie (64,4%) et la construction de machines et de véhicules (63,5%) - continuaient à annoncer une pénurie de travailleurs qualifiés supérieure à la moyenne.

Prozentanteil der Betriebe mit einem Mangel an gelernten Fachkräften
 Pourcentage des établissements faisant part d'une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée

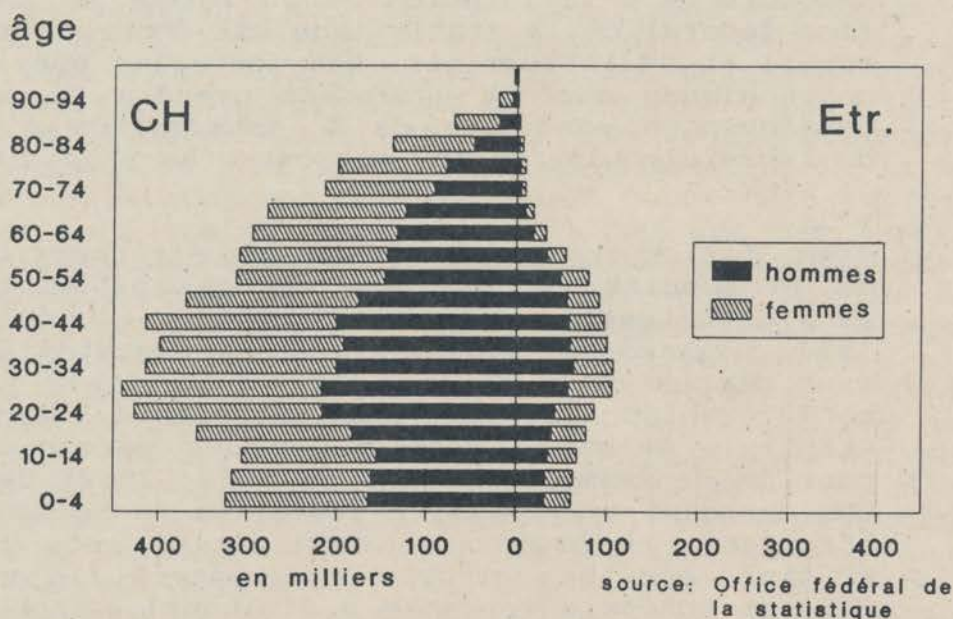


Aussi les branches touchées réclament-elles qu'on ouvre plus largement les frontières aux travailleurs qualifiés étrangers afin de détendre la situation. A quoi l'on peut opposer que la politique des étrangers ne saurait avoir pour tâche de remédier aux pénuries dont souffre le marché du travail en ouvrant sans autre et à volonté les frontières à de nouveaux actifs étrangers. Toute économie doit se débrouiller avec des ressources limitées. La limitation des ressources stimule l'innovation et l'efficacité, renforçant par là la compétitivité. La politique des étrangers menée jusqu'ici a approvisionné trop longtemps et trop généreusement certaines industries en main-d'oeuvre étrangère fraîche. Ces branches n'ont pour une part pas suffisamment poussé l'emploi de capital, l'utilisation de machines et la modernisation des techniques de production, ni tenu compte du fait qu'un recours trop intensif au facteur travail a tendance à affaiblir la capacité de concurrence. En obligeant à substituer davantage le capital au travail, à employer des travailleurs bien formés et spécialisés et à mieux exploiter le potentiel de rationalisation gestionnel, les pénuries de main-d'oeuvre peuvent même avoir, du point de vue de la politique de concurrence, des retombées positives pour les entreprises.

- b. Prévisions relatives à l'évolution démographique: en 1987, l'Office fédéral de la statistique a élaboré des scénarios de l'évolution de la population de la Suisse

de 1986 à 2025; ils montrent qu'à moyen terme les quotes-parts des différentes classes d'âge à l'ensemble de la population varieront très fortement. Le scénario principal repose sur l'hypothèse que la part des jeunes de moins de 20 ans reculera de 25% en 1985 à 19,6% en 2025, tandis que celle des personnes âgées de plus de 64 ans augmentera de 14,2% en 1985 à 21,3% en 2025 (ce qui représente un accroissement de plus de 60%). Il restera une part plus ou moins égale de personnes actives qui, en raison de la diminution de l'effectif des jeunes et de l'augmentation de celui des personnes âgées, devront alors financer les prestations sociales en faveur d'une proportion toujours plus forte de retraités. De surcroît, le nombre des jeunes qui entreront dans la vie active compensera de moins en moins celui des personnes âgées qui prendront leur retraite. Ce phénomène, qui se traduit déjà entre autres par un manque croissant d'apprentis, va aggraver encore les situations de pénurie sur le marché du travail en général à tous les niveaux d'âge et de qualification.

Suisse, résidents à l'année et établis, fin décembre 1989



Deux questions se posent: peut-on, en encourageant l'émigration, freiner ou bloquer le processus de vieillissement de la population active? Peut-on, par l'apport de jeunes étrangers, maintenir plus ou moins la proportion actuelle entre les personnes actives et les retraités et, en particulier, assurer de la sorte l'avenir de nos assurances sociales?

A ces questions, on peut répondre deux choses:

- Un premier moyen de désamorcer quelque peu les conséquences défavorables de l'évolution démographique consiste à faciliter l'entrée (la rentrée) et le maintien dans le processus de production de certains groupes de la population indigène. Notamment les femmes qui cherchent à reprendre une activité lucrative, les mères qui élèvent seules leurs enfants ou les personnes arrivées à l'âge de la retraite qui souhaitent continuer à travailler. Il ne faut cependant pas perdre de vue, dans les efforts entrepris pour accroître le taux d'activité, qu'un travailleur ne se montre productif que s'il effectue un travail de son propre gré.
- Encourager l'immigration permettrait par ailleurs tout au plus d'atténuer temporairement les conséquences de l'évolution démographique mais non de les annuler, car les travailleurs immigrés et leur famille adoptent très vite les comportements de la population indigène en matière d'emploi et de natalité.

Le scénario principal de l'évolution démographique sous-estimait, comme on l'a constaté entre-temps, les facteurs de l'immigration et du retour au pays; l'Office fédéral de la statistique est donc en train de le revoir et de le corriger. Les nouvelles prévisions démographiques devront également prendre en compte les conséquences possibles de l'instauration d'un modèle de libre circulation des personnes au sein d'un EEE.

- c. Augmentation rapide du nombre des étrangers: l'ampleur de la population étrangère qui réside en permanence dans notre pays a dépassé l'ancien point culminant de 1974. L'excédent positif du bilan migratoire augmente sans discontinuer depuis des années (voir plus haut, p. 32, tableau 3, Bilan des résidents à l'année et des établis). Selon la statistique des personnes actives pour le deuxième trimestre de 1990, 26,2% des personnes exerçant une activité lucrative en Suisse sont des étrangers. La croissance de l'emploi est, pour l'essentiel, possible grâce aux étrangers (le nombre des Suisses actifs a tendance à diminuer). Au vu de cette évolution, le cours de l'économie suisse est plus que jamais tributaire de la main-d'oeuvre étrangère. Parallèlement à l'immigration légale, l'immigration clandestine est elle aussi en forte augmentation comme en font foi les statistiques de la Direction fédérale des douanes. Si l'immigration légale est d'entrée de jeu prévisible et contrôlable, la clandestine ne l'est point. Le droit d'asile actuellement en vigueur ouvre l'accès au marché du travail que refuse la politique des étrangers. Des étrangers provenant de pays toujours plus lointains obtiennent ainsi la possibilité

de tourner les principes régissant l'admission des étrangers. Le nombre des demandeurs d'asile - entrés le plus souvent illégalement - dépasse aujourd'hui nettement celui des contingents de résidents à l'année. C'est précisément cette tendance à contourner les normes en vigueur par l'immigration irrégulière - mue par des objectifs radicalement différents des premières - qui a incité à élaborer une stratégie coordonnée dans les domaines de la politique des étrangers et de l'asile.

- d. Accentuation de la pression migratoire: à l'échelle mondiale, le nombre des personnes désireuses d'émigrer dépasse de beaucoup les possibilités d'accueil des pays industrialisés d'immigration. Des candidats à l'émigration en grand nombre, il en existe non seulement dans les Etats du tiers monde, mais encore dans des pays européens tels que la Yougoslavie et la Turquie. L'Afrique du Nord, le Proche Orient et l'Europe de l'Est abritent des douzaines de millions d'êtres humains avides d'émigrer. Dans les Etats dont sont originaires les candidats à l'émigration, les facteurs qui influencent la volonté de partir évoluent dans un sens défavorable. Il en va ainsi de la croissance économique, de l'endettement, de l'évolution démographique, des perspectives d'emploi, de l'exode rural, des nuisances pesant sur l'environnement, des possibilités de se nourrir, etc. Alors que, jusqu'à présent, le problème de la pression migratoire a été traité sous le seul aspect Sud-Nord, s'y ajoute maintenant, après l'ouverture des frontières en Europe de l'Est, le risque d'un déferlement Est-Ouest. La rapide progression des demandes d'asile témoignent clairement de la montée de la pression migratoire. Y faire face représentera sans conteste un des défis majeurs des années à venir. Les instruments usuels de la politique des étrangers et de la politique d'asile sont inaptes à la maîtriser. Les moyens traditionnellement mis en oeuvre jusqu'ici dans la coopération au développement n'ont pas l'envergure nécessaire pour l'atténuer. Si nous voulions nous attaquer aux causes des maux, par exemple en encourageant la création d'emplois ou des mesures de formation professionnelle dans les Etats d'origine des candidats à l'émigration, les moyens nécessaires dépasseraient non seulement les possibilités de la Suisse, mais encore ceux de toute la communauté internationale. Un engagement financier, si grand soit-il, ne parviendrait pas quoiqu'il en soit à réduire rapidement la pression migratoire; ce qui ne saurait signifier qu'il ne faut pas intensifier sensiblement les efforts dans ce domaine. Mais ensuite, il sera indispensable d'élaborer des programmes ciblés. On a déjà compris jusqu'à présent que la seule réaction possible à la pression migratoire était d'en canaliser et d'en limiter les flux. Y céder n'est pas un moyen de la maîtriser. C'est pourquoi il est hors de question d'accorder à des migrants irréguliers des autorisations de séjour régulières qui leur permettent de ré-

sider pour un temps limité en Suisse et d'y travailler. De telles mesures ne feraient qu'accroître l'attrait de la Suisse comme pays cible et le nombre des migrants irréguliers. La Suisse ne peut dès lors faire front à la pression migratoire qui monte de partout par une politique des étrangers isolée. Des stratégies nouvelles, tant européennes que mondiales, sont indispensables. Mais, quoique nous fassions, il ne faut pas nous bercer d'illusions: jamais nous ne serons en mesure d'empêcher totalement les entrées illégales.

- e. Afflux persistant de demandeurs d'asile: cet afflux remet en soi en question la politique des régions traditionnelles de recrutement et de la limitation des admissions, car la majeure partie des demandeurs d'asile ne déposent une demande de ce genre que parce qu'il ne leur est pas possible d'obtenir d'une autre manière une autorisation d'exercer une activité lucrative en Suisse.

Nombre et origine des demandeurs d'asile en Suisse								
An-née	Total des demandeurs	Origine						
		Tur-quie	You-gosla-vie	Sri Lanka	Europe de l'Est	Afri-que	Améri-que la-tine	autres
1983	7'886	25,0 %	0,9 %	10,7 %	15,2 %	22,7 %	16,7 %	8,8 %
1984	7'435	35,5 %	1,4 %	16,6 %	11,0 %	16,3 %	7,2 %	12,0 %
1985	9'703	39,6 %	1,4 %	28,5 %	5,3 %	11,6 %	3,7 %	9,8 %
1986	8'546	47,6 %	1,4 %	6,9 %	6,3 %	8,0 %	3,3 %	26,5 %
1987	10'913	53,3 %	1,2 %	8,2 %	4,1 %	6,9 %	3,0 %	23,3 %
1988	16'726	57,8 %	4,9 %	9,1 %	4,1 %	4,9 %	1,1 %	18,1 %
1989	24'425	38,5 %	5,6 %	19,7 %	4,0 %	7,9 %	0,4 %	23,9 %
1990	35'425	20,3 %	15,8 %	13,3 %	9,9 %	10,0 %	0,2 %	30,5%*

* Liban 15,4 %, Inde 5,1%, Pakistan 3,4%

Le nombre des demandes d'asile déposées chaque année est il est vrai inférieur à celui des étrangers venus s'établir régulièrement en Suisse. Mais les demandeurs d'asile engendrent - à la différence des immigrants réguliers - une lourde charge d'assistance; toutes les institutions concernées sont de plus en plus débordées. La capacité d'accueillir les étrangers et la disponibilité subjective à le faire risque d'en pâtir, et cela au moment où devrait être réalisée la libre circulation des personnes entre les Etats d'Europe occidentale. - Quelque 95% des demandes d'asile sont certes rejetées. Il n'empêche qu'environ la moitié des demandeurs d'asile déboutés reste en Suisse.

- f. Progression des séjours illégaux et du travail au noir: l'assèchement du marché du travail, l'alourdis-

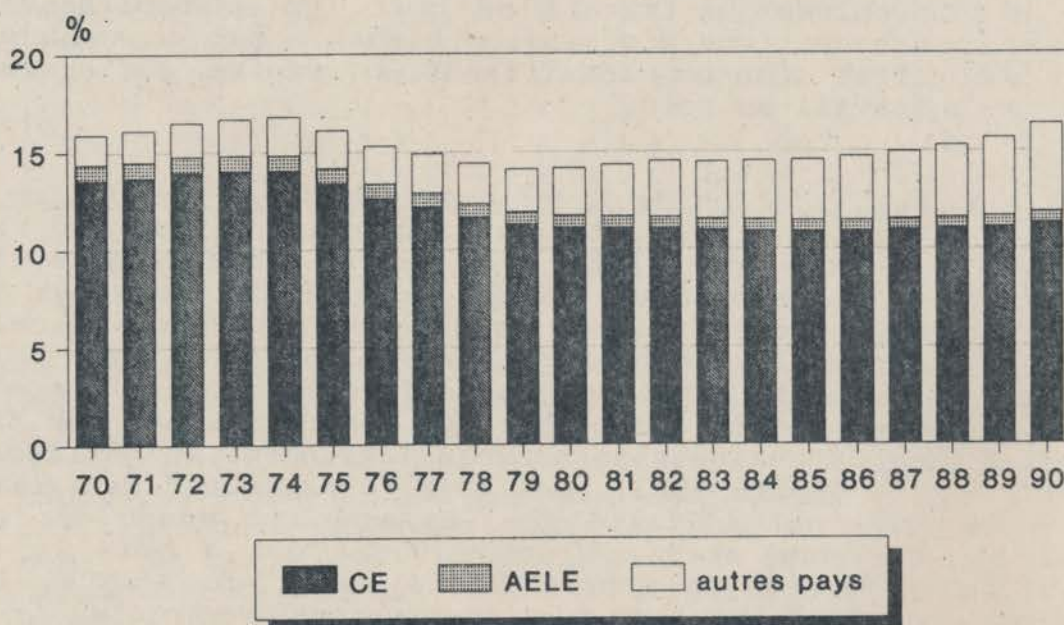
sement de la pression migratoire, l'augmentation rapide du nombre des demandeurs d'asile non victimes de persécutions politiques et le maintien par les autorités d'une politique d'admission restrictive laissent inférer que le nombre des personnes qui vivent et travaillent en Suisse sans autorisation augmente lui aussi. Il n'existe là-dessus aucune statistique officielle. Le travail au noir ne comporte d'avantages pour personne: les travailleurs effectuent souvent un travail dangereux, sans protections sociales et sans droits, pour un salaire de misère; ils sont pratiquement les otages des employeurs. Quant aux employeurs, ils ne profitent qu'en apparence du travail au noir: ils s'exposent à des effets structurels négatifs, à des peines d'amendes et de prison ainsi qu'à se voir refuser toute main-d'oeuvre étrangère.

Le travail au noir doit être combattu par tous les moyens. Toute mesure de légalisation est exclue. Les expériences faites à l'étranger démontrent que les travailleurs au noir "blanchis" sont rapidement remplacés par de nouveaux clandestins. - L'emploi de main-d'oeuvre dans des conditions non conformes à la loi se poursuivra tant que subsisteront dans ce domaine des prescriptions visant à garantir au travailleur clandestin un certain niveau minimum de prestations sociales et de salaire. D'autres pays industriels occidentaux qui ne connaissent pourtant pas le système de limitation tel qu'il est pratiqué par la politique suisse des étrangers, sont eux aussi confrontés au problème du travail au noir. Un assouplissement des dispositions d'admission n'aurait par conséquent qu'un effet mineur, insuffisant à réduire sérieusement le travail au noir.

- g. Modification de la composition de la population étrangère en Suisse: la part des ressortissants d'Etats de la CE ou de l'AELE à la population étrangère résidant en permanence en Suisse régresse depuis vingt ans. Le nombre des Italiens dans notre pays recule; celui des Espagnols est plus ou moins constant et seul celui des Portugais augmente encore fortement pour le moment (si bien que la quote-part des ressortissants des Etats de la CE augmente de nouveau légèrement en chiffres absolus depuis 1983). Des pays "classiques" de recrutement que sont l'Italie et l'Espagne ont perdu de leur importance et c'est le Portugal qui a pris le relais, tandis qu'en dehors de la CE et de l'AELE, la Yougoslavie nous envoie de nombreux émigrants. Le marché suisse du travail semble donc avoir perdu de son attrait pour les citoyens des Etats de la CE. Ce phénomène est imputable à l'affaiblissement non pas tant des facteurs endogènes - susceptibles d'attirer les immigrants en Suisse - que des facteurs exogènes, c'est-à-dire inhérents au pays d'immigration. Qu'on pense par exemple à l'amélioration de la situation du marché du travail, des perspectives économiques, du

réseau de sécurité sociale. En d'autres termes, les facteurs d'impulsion dans les pays d'origine des émigrants potentiels se sont atténués et n'ont pas été suffisamment, voire pas du tout, compensés par une importance accrue des facteurs d'attraction en Suisse (à propos de cette terminologie, voir chapitre III, lettre E, p. 72-76). Pour la politique des étrangers, l'alternative est dès lors soit se résigner au recul de l'émigration en provenance des pays classiques de recrutement et l'affaiblissement du pouvoir d'attraction de la Suisse en tant que pays cible comme à une évolution inéluctable, soit alors tenter de retourner la situation en passant à la contre-offensive. Il s'agit de rien moins finalement que de savoir où nous pourrions encore aller recruter à l'avenir, afin de couvrir les besoins de main-d'oeuvre de notre économie, des travailleurs en mesure de s'adapter aux conditions de vie suisses.

RESIDENTS A L'ANNEE ET ETABLIS EN % DE LA POPULATION GLOBALE PAR REGION D'ORIGINE



Proportion des étrangers originaires des pays de la CE et de l'AELE						
ann.	total des résidents à l'année et des établis	CE		AELE 1)		total proportion CE + AELE en %
			en %		en %	
1970	982.887	838.269	85,3	50.362	5,1	90,4
1971	999.309	848.685	84,9	50.916	5,1	90,0
1972	1.032.285	873.175	84,6	51.513	5,0	89,6
1973	1.052.505	883.076	83,9	51.618	4,9	88,8
1974	1.064.526	888.741	83,5	50.843	4,8	88,3
1975	1.012.710	842.163	83,2	49.045	4,8	88,0
1976	958.599	790.086	82,4	47.197	4,9	87,3
1977	932.743	760.916	81,6	45.706	4,9	86,5
1978	898.062	727.115	81,0	41.936	4,7	85,6
1979	883.837	706.784	80,0	40.100	4,5	84,5
1980	892.807	700.855	78,5	39.167	4,4	82,9
1981	909.906	702.627	77,2	38.672	4,3	81,5
1982	925.826	705.105	76,2	38.390	4,1	80,3
1983	925.551	701.411	75,8	37.805	4,1	79,9
1984	932.386	701.937	75,3	37.577	4,0	79,3
1985	939.671	702.709	74,8	36.970	3,9	78,7
1986	955.982	708.364	74,1	36.713	3,8	77,9
1987	978.737	717.484	73,3	36.968	3,8	77,1
1988	1.006.530	726.602	72,2	37.071	3,7	75,9
1989	1.040.325	737.701	70,9	37.092	3,6	74,5
1990	1.100.262	760.236	69,1	37.776	3,4	72,5

1) y compris Liechtenstein

source: Office fédéral des étrangers

L'insertion de certains pays d'Europe centrale et orientale dans les régions traditionnelles de recrutement est susceptible d'offrir là, à plus long terme, une solution de rechange. Mais pour l'instant, il faut s'en tenir à la délimitation actuelle en attendant de voir si et sous quelle forme sera réalisé un modèle de libre circulation à l'échelon de l'Europe occidentale comme de la politique suisse des étrangers, et quels seront ses effets quantitatifs.

- h. *Quote-part durablement élevée de retours au pays*: le nombre des départs définitifs d'étrangers domiciliés en Suisse a été non seulement considérable en période de difficultés économiques, mais il a même de nouveau augmenté au cours des trois dernières années malgré la haute conjoncture. L'image du travailleur migrant qui s'établit définitivement dans le pays d'accueil ne correspond que partiellement à la réalité. La quote-part élevée des retours au pays pourrait être l'indice d'un nouveau comportement migratoire. Il serait utile de l'étudier à fond afin d'en déceler les causes. Le fait que même des étrangers ayant résidé de longues années en Suisse retournent dans leur pays d'origine incite à se demander si notre politique d'intégration porte effectivement les fruits attendus. On ignore au demeurant combien de ces étrangers émigreront par la suite une seconde fois en Suisse. C'est là un point

sur lequel la statistique étatique devra être développée.

- i. Ouverture des Etats d'Europe centrale et orientale: à l'exception de la Yougoslavie, les Etats d'Europe centrale et orientale n'appartiennent pas aux régions traditionnelles de recrutement de main-d'oeuvre étrangère. Etant donné que ces Etats donnent maintenant à leurs citoyens la possibilité de chercher du travail en Europe occidentale, la structure de l'offre sera sensiblement modifiée dans l'ensemble du marché européen de l'emploi. Il faut donc s'attendre à ce que des flux migratoires s'établissent de l'Est vers l'Ouest et ces flux seront d'autant plus grands que plus sombres seront les perspectives de l'évolution économique, politique et écologique dans les Etats d'Europe centrale et orientale. La politique suisse des étrangers doit s'attendre et se préparer à une telle évolution. Une fois de plus, il ne serait toutefois pas sage que la Suisse fasse cavalier seul, ce d'autant plus qu'il n'est pas exclu que l'on soit contraint de maîtriser des mouvements migratoires irréguliers et clandestins. A l'exception de l'autorisation accordée depuis peu aux citoyens polonais, hongrois et tchécoslovaques de séjourner en Suisse pendant quatre mois au plus à des fins de perfectionnement professionnel, la Suisse n'a jusqu'à présent pas remodelé en profondeur sa politique à l'égard des étrangers en provenance des Etats d'Europe centrale et orientale. On est en train d'examiner s'il y a lieu d'ouvrir à l'avenir à tous les ressortissants de ces pays la possibilité d'effectuer en Suisse, au titre d'accords bilatéraux ad hoc, des séjours de perfectionnement d'une durée maximale de dix-huit mois.

2. Défis de nature qualitative

- a. Contestation du statut de saisonnier: on reproche depuis longtemps au statut de saisonnier d'être inhumain parce qu'il n'autorise ni la libre circulation ni le regroupement familial et que, de fait, il contraint le saisonnier à passer au chômage la pause saisonnière dans son pays d'origine. Le statut de saisonnier ne serait, pas judicieux non plus du point de vue économique car il profiterait surtout aux branches et entreprises dont le niveau de qualification est peu élevé, les salaires bas et les conditions de travail mauvaises. Le mécanisme de transformation qui récompense les saisonniers fidèles conduirait à admettre durablement en Suisse un nombre trop élevé de travailleurs étrangers non qualifiés, ce qui nuirait à la compétitivité de l'économie suisse et contribuerait à détériorer sournoisement les structures du marché du travail.

La question du maintien ou de la suppression du statut de saisonnier a été plus particulièrement débattue dans les années 1979 à 1981 en liaison avec l'initiative "Etre solidaires" et du projet de nouvelle loi sur les étrangers tous deux rejetés (voir plus haut, chapitre II, lettre B, chiffre 6, p. 27-28). Les autorités fédérale plaidaient pour son maintien en invoquant les arguments suivants (cf. FO 1979 III 621-626): le statut de saisonnier couvre le besoin de main-d'oeuvre saisonnière et correspond aux possibilités d'emplois temporellement limitées dans diverses branches et parties du pays. Il empêche que le nombre des résidents à l'année et des établis augmente. Sa suppression compromettrait la réalisation des objectifs de stabilisation. L'octroi du regroupement familial en particulier provoquerait une trop forte élévation du nombre des étrangers résidant en Suisse. Si l'on accordait aux saisonniers la liberté de choisir leur emploi, ils délaisseraient les emplois saisonniers ce qui pourrait mettre en péril l'existence de nombre d'entreprises, en premier lieu dans des régions déjà économiquement défavorisées. Autoriser les saisonniers à demeurer en Suisse durant l'entre-saison risquerait de condamner de nombreux Suisses au chômage durant ces mois, les employeurs pouvant se rabattre alors sur davantage d'étrangers. Les saisonniers au chômage restant en Suisse entraîneraient un supplément de charge pour l'assurance-chômage.

Dans le débat autour des revendications de cette initiative, les autorités fédérales reconnurent que les critiques formulées à l'endroit du statut de saisonnier étaient en partie fondées. Les saisonniers occupaient trop souvent des emplois faussement saisonniers, jouissaient d'une liberté de circulation insuffisante et étaient privés d'une vie familiale normale. A titre de remède, le projet de nouvelle loi sur les étrangers proposait de confiner les autorisations saisonnières aux emplois authentiquement saisonniers, de reconnaître le droit à une autorisation à l'année à tous les saisonniers ayant travaillé 35 mois en Suisse en l'espace de quatre années consécutives et d'habiliter le Conseil fédéral à raccourcir ce délai; enfin, la transformation devait être assortie du droit immédiat au regroupement familial. Les adversaires du projet demandèrent un référendum et la loi sur les étrangers fut rejetée en 1982.

A la fin des années septante, le statut de saisonnier fut maintenu principalement, dans la logistique de la politique de stabilisation d'alors, pour des motifs de politique générale. Depuis 1980, le nombre des résidents à l'année et des établis augmente à nouveau (sauf en 1983). Le rôle déterminant donné au rapport équilibré entre l'effectif de la population résidente suisse et étrangère dans les objectifs de politique

générale de la politique des étrangers conférait aux arguments quantitatifs invoqués alors autre poids qu'aujourd'hui. Dans le débat sur l'avenir du statut de saisonnier, prévalent aujourd'hui les arguments de politique économique utilisés en son temps pour relativiser les considérations concernant le marché du travail. Les autorités fédérales reconnaissent depuis des années que le statut de saisonniers a conduit à admettre un nombre trop élevé de travailleurs étrangers peu qualifiés. De ce fait, les salaires de cette catégorie de main-d'oeuvre sont restés bas, favorisant les productions faisant fortement appel au facteur travail. L'admission d'un grand nombre de saisonniers a empêché, eu égard à l'objectif de stabilisation, d'admettre davantage de travailleurs étrangers hautement qualifiés. Résultat, les salaires des spécialistes et des cadres ont grimpé, et, faute de spécialistes, les mesures de modernisation et de rationalisation indispensables au maintien de la compétitivité n'ont pas toujours pu être réalisées. - Autre fait admis: le manque de liberté de circulation des saisonniers peut avoir des effets économiques néfastes. Le soutien de l'économie des régions de montagne et excentriques a accaparé des forces de travail dont on avait un urgent besoin ailleurs. Il a fallu former deux fois les travailleurs non qualifiés: une première fois à leur emploi saisonnier, puis à leur premier emploi en qualité de résident à l'année parce que, l'autorisation à l'année obtenue, ils se sont régulièrement empressés de quitter la place et la branche. Le mécanisme de transformation empêchait de son côté de disposer d'une part importante des contingents saisonniers disponibles, qui devaient être utilisés à repourvoir en nouveaux saisonniers les emplois quittés par les anciens à peine la transformation obtenue. Le statut de saisonnier a ainsi favorisé en fin de compte des effets structurels néfastes et plus restreint qu'élargi la marge de manoeuvre des autorités.

Dès lors, la suppression du statut de saisonnier, voire déjà la réduction des contingents de saisonniers ou l'amélioration de leur statut juridique auraient certaines incidences positives sur la compétitivité et la capacité de concurrence internationale de l'économie suisse. Il n'empêche que des changements brusques dans cette direction se feraient lourdement sentir pour les entreprises qui ont le plus profité jusqu'à présent du statut de saisonnier. Ils les obligerait par exemple à rendre les emplois ou les salaires plus attrayants afin de tenter de retenir les travailleurs étrangers dorénavant libres de choisir leur place de travail. Un défi bien difficile à relever pour les entreprises aux structures faibles.

Aux considérations de politique générale et de politique économique s'ajoutent aujourd'hui le souci d'intégration. Si l'on entend se rapprocher de la CE, on de-

vra forcément renoncer au statut de saisonnier pour les ressortissants de la CE (et de l'AELE). Le droit communautaire n'interdit pas il est vrai de conclure des contrats de travail pour le temps d'une saison avec les étrangers. Mais ces derniers doivent jouir - à la différence des saisonniers suisses - de la liberté de circulation. Si nous recherchons une solution euroconforme, la seule question qui se pose encore concernant l'avenir du statut de saisonnier est de savoir si, jusqu'où et avec quel statut juridique nous entendons le maintenir à l'égard des ressortissants des Etats qui n'appartiennent ni à la CE ni à l'AELE.

- b. Equilibre perturbé entre les différentes catégories d'étrangers: l'évolution dans le domaine de l'asile a fait qu'un nombre toujours plus grand d'étrangers ne remplissant pas les critères d'admission très stricts de la politique des étrangers reçoivent une autorisation de séjour de longue durée en Suisse. L'accueil temporaire et le règlement humanitaire de certains refus de demandes d'asile sont, de surcroît, liés à des mesures d'intégration et d'assistance dont les autres catégories d'étrangers ne peuvent pas bénéficier. Les autorités compétentes dans le domaine de l'asile disposent de moyens beaucoup importants que les institutions chargées de l'intégration des étrangers entrés en Suisse avec une autorisation régulière. Cela favorise l'envie et les tensions entre les différentes catégories d'étrangers, compromet la politique d'intégration et sape la confiance dans les autorités. L'aménagement du statut juridique et des prestations publiques concernant les diverses catégories d'étrangers appelle par conséquent une étroite coordination entre départements, offices et services concernés.

3. Défis que pose la réalisation de la libre circulation des personnes au sein du marché unique européen

L'achèvement du marché unique de la CE à la fin de 1992 sera caractérisé par la réalisation intégrale de la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services. Toute inégalité de traitement fondée sur la nationalité sera alors interdite, dans ces quatre domaines, à l'égard des ressortissants, des personnes morales et des sociétés de tous les Etats membres. Pour les Etats européens qui ne sont pas membres de la CE se pose la question de l'aménagement de leurs futures relations avec le marché unique européen auquel ils sont étroitement liés à plus d'un égard. Si les entraves à la concurrence tombent entre les Etats de la CE, elles subsisteront en revanche face aux Etats qui n'appartiennent pas à la CE dont la compétitivité pourrait en souffrir notablement sur ce grand marché d'exportation. Les négociations en vue de créer un espace économique européen (EEE) visent donc à éviter pareille situation d'isolement. Un traité

sur l'EEE devra préciser sous quelle forme les Etats membres de l'AELE pourraient participer au marché unique de la CE. Dans ce contexte, la négociation porte aussi sur la reprise des règles de la libre circulation des personnes.

a. Les relations de la Suisse avec l'Europe en général et avec la CE en particulier sont, dans l'optique du marché du travail, marquées par les éléments suivants

- Sur le plan de la politique du marché du travail, nous sommes pour ainsi dire "condamnés" à coopérer étroitement avec les Etats européens. Le marché du travail de plus en plus internationalisé est, pour nous, devenu un marché du travail européen dans une large mesure. Nous n'avons donc pas le droit de risquer d'être exclus, comme Etat-tiers, de la plupart des avantages que procureront les libertés du marché unique européen.
- Le transfert international du savoir-faire (non seulement dans l'enseignement, la recherche et le développement, mais encore ailleurs) est absolument indispensable à la sauvegarde de la compétitivité d'un pays pauvre en matières premières. Cela implique que les Suisses concernés puissent voyager, s'établir et travailler à l'étranger. De plus en plus, les Suisses n'ont accès au marché du travail d'autres Etats européens qu'à la condition que la Suisse accorde la réciprocité aux citoyens de l'autre Etat. La non-discrimination et l'octroi de la réciprocité sont des éléments capitaux d'un modèle de libre circulation des personnes.
- Nous avons besoin de main-d'oeuvre étrangère provenant de pays partageant les mêmes cultures que nous, c'est-à-dire avant tout d'Etats européens (s'il n'est question ici que l'Europe, cela ne veut dire que nous ne nous n'entendons plus accueillir des travailleurs qualifiés d'Amérique du Nord par exemple; ils restent au contraire les bienvenus et devront conserver la possibilité de venir en Suisse même dans l'hypothèse d'une ouverture totale à l'Europe). A long terme, ces travailleurs étrangers n'auront intérêt à exercer une activité lucrative en Suisse que si notre marché du travail reste attrayant pour eux et leur procure les mêmes avantages que peuvent leur offrir les marchés du travail d'autres pays d'Europe. La libre circulation des personnes, telle que la CE l'a conçue, revêt à cet égard une importance capitale.

b. Les principes de la libre circulation des personnes tels qu'ils sont enracinés dans le droit communautaire

La CE distingue, sur le plan administratif, quatre sortes de travailleurs étrangers de condition dépendante:

- ceux qui travaillent moins de trois mois dans le pays hôte; ils n'ont pas besoin à cet effet d'un permis de séjour du pays hôte;
- ceux qui travaillent plus de trois mois mais de moins d'un an; ils reçoivent à cet effet un permis de séjour de la durée du contrat de travail;
- ceux qui travaillent plus d'un an; ils reçoivent un permis de séjour établi d'abord pour cinq ans puis prolongé;
- les frontaliers.

Tous les travailleurs étrangers provenant des autres Etats CE jouissent d'une entière liberté en ce qui concerne le changement d'emploi, de profession et de lieu. Tous ont également le droit d'exercer une activité lucrative indépendante et de prendre domicile dans le pays d'accueil, d'y acquérir des biens immobiliers et d'y faire venir leur famille. Les étrangers ont, de surcroît, la possibilité de rester dans le pays après l'expiration de leur contrat de travail, jusqu'à ce qu'ils aient épuisé leurs droits aux indemnités de chômage, mais au minimum pendant trois mois, afin de pouvoir chercher un nouvel emploi dans le pays d'accueil. Cette possibilité doit également être procurée aux frontaliers et aux travailleurs dont l'engagement est limité dans le temps.

Des dispositions analogues et donc une liberté totale sont également valables pour les étrangers exerçant une activité indépendante.

La réalisation intégrale des principes de la libre circulation des personnes au sein de la CE (en particulier l'octroi systématique de la libre circulation aux Espagnols et aux Portugais dès 1993) aura probablement pour effet de renforcer temporairement les migrations au sein du marché unique. Le marché européen de l'emploi gagnera en transparence.

c. Dans quelle mesure la politique suisse à l'égard des étrangers devrait-elle être aménagée si nous venions à réaliser la libre circulation des personnes comme au sein de la CE?

- L'actuel système de contingentement et d'autorisations ne serait probablement pas compatible avec une libre circulation des personnes. La distinction

d'après les différentes catégories d'étrangers admis en Suisse, la priorité de la main-d'oeuvre indigène, le délai d'attente pour le changement d'emploi et de profession, les restrictions au regroupement familial, le statut de saisonnier et sa réglementation de la transformation devraient être purement et simplement supprimés. L'abandon de ces règles et statuts juridiques ne concernerait toutefois que les citoyens des Etats membres de l'EEE, mais non pas les ressortissants de pays tiers.

- Envers les ressortissants d'Etats appartenant à l'EEE, la politique suisse d'admission des étrangers deviendrait caduque. Si l'on se base sur l'effectif des étrangers résidant en Suisse, près des trois quarts de la main-d'oeuvre étrangère tomberaient sous le coup de la réglementation de libre circulation (mais si l'on prend la répartition des immigrants par nationalité, à peine plus de la moitié des nouveaux émigrés). La politique d'admission devrait se limiter aux étrangers provenant d'Etats n'appartenant ni à la CE ni à l'AELE et ne pouvant partant invoquer une réglementation de libre circulation.
- L'unité du marché du travail n'en sortirait il est vrai guère renforcée: les étrangers provenant de l'EEE pourraient se prévaloir immédiatement de la liberté de circulation. Les étrangers des pays tiers qui auraient obtenu une autorisation à l'année ou de plus longue durée ne jouiraient eux - comme aujourd'hui - des éléments essentiels de la liberté de circulation qu'au terme de leur première année de travail en Suisse.

d. Evaluation de ce défi

Une ouverture au grand marché européen est nécessaire afin de faire en sorte que la Suisse reste en mesure, à long terme également, de couvrir elle aussi ses besoins de main-d'oeuvre dans des pays culturellement proches ainsi que d'assurer l'accès des Suisses - actifs et étudiants - à la CE.

Cette ouverture et la reprise de la libre circulation des personnes qu'elle implique sont possibles si les adaptations au droit communautaire peuvent être réalisées par étape, d'où l'importance de la durée des délais de transition. Si l'on visait seulement à corriger les effets structurels néfastes d'une politique qui repose sur la disponibilité d'un grand nombre de travailleurs étrangers bon marché, des délais courts seraient indiqués. Plus important est d'éviter les

inégalités régionales et structurelles qui risquent de se produire ici ou là si le système de libre circulation prend le relais de la politique de répartition. Il s'agit également, pour des motifs de politique générale, d'empêcher le cas échéant un accroissement par trop massif du nombre des étrangers. C'est pourquoi de longs délais de transition sont indispensables afin de laisser aux entreprises touchées le temps et les moyens de s'adapter. Les négociations EEE portent aussi sur la longueur des délais de transition.

Enfin, une clause de sauvegarde est nécessaire: si l'effectif des étrangers dépasse un niveau raisonnable, la Suisse doit conserver la possibilité de ré-introduire, temporairement au moins, des mesures de limitation. Une telle clause de sauvegarde tempère le risque de débordements quantitatifs que la libre circulation est susceptible de provoquer.

4. Défis que posent les négociations, dites de l'Uruguay round, du GATT

Le GATT a pour but de libéraliser le commerce mondial. Cette libéralisation doit être étendue, par le cycle de négociations appelé "Uruguay-round", à la circulation des services entre les Etats parties à l'Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers. Des accords-cadres fixeront d'une part les principes constitutionnels dont le respect sera assuré par un mécanisme de règlement des litiges et des possibilités de sanctions. D'autre part, les Etats signataires ont la possibilité d'accorder, dans les listes de pays, des concessions d'accès au marché. Le GATT doit porter sur toutes les formes de fourniture de services, c'est-à-dire aussi bien l'établissement d'une entreprise que le trafic transfrontalier de services et de prestataires ou consommateurs de services. Si la Suisse entend participer à la libéralisation des services dans le cadre du GATT, elle devra accorder des concessions d'accès au marché dans le domaine de la mobilité du travail aussi. Celles-ci ne concernent toutefois que le séjour temporaire à fin de fournir une prestation de service précise. Le séjour temporaire ne dure que le temps de fournir la prestation. Le droit d'entrée, de séjour et de travail ne donne pas droit de s'établir ou de changer d'emploi dans le pays hôte. Des mesures nationales ne doivent pas rendre inopérantes les concessions d'accès au marché accordées.

Les différences entre les négociations de l'EEE et celles du GATT sont les suivantes:

- Dans l'EEE, tout citoyen d'un Etat EEE jouira de la liberté de circulation. Seuls bénéficieront de la libre circulation des personnes les ressortissants des Etats de la CE et de l'AELE, ce qui permet à la Suisse

de maintenir l'un des piliers de sa politique des étrangers, la limitation du recrutement de main-d'oeuvre étrangère aux régions de recrutement traditionnelles.

- Les négociations du GATT touchent un cercle limité de personnes: les spécialistes possédant des qualifications professionnelles particulières dans le domaine des services. La clause de la nation la plus favorisée figurant dans les accords cadres restreint la pratique des régions traditionnelles de recrutement dans le domaine d'application du GATT; il conviendra donc de négocier l'inscription dans ces accords d'une réserve autorisant des dérogations à la clause de la nation la plus favorisée.

Si la Suisse entend participer à la libéralisation mondiale du commerce des services, une libéralisation, de la politique des étrangers s'impose dans le cadre des négociations du GATT. Un certain nombre de conditions-cadres devront toutefois être respectées:

- Le cercle des privilégiés doit être clairement et étroitement défini. Cette définition est un élément important des concessions d'accès au marché. Ces concessions résultant de négociations, elles ne peuvent être décidées sans l'accord de la Suisse; à elle donc d'obtenir, dans leur négociation, que l'ouverture ne soit accordée qu'en faveur de spécialistes.
- Une procédure d'admission et l'examen des cas individuels doivent rester possibles.
- La Suisse doit également se ménager la possibilité de prendre des mesures de limitation lorsque l'effectif des étrangers dépasse un niveau raisonnable. Toutefois, les concessions d'accès au marché signées dans le domaine de la mobilité du travail au titre du GATT ne pourront certainement pas être révoquées sans compensation, de la part de la Suisse, au niveau international.

E Le rôle des facteurs d'impulsion et d'attraction dans le comportement migratoire

1. Les concepts

Le comportement migratoire de l'individu et les motifs qui poussent quelqu'un à quitter son pays d'origine pour s'établir ailleurs n'ont jusqu'ici guère fait l'objet de recherches en Suisse. La décision d'émigrer n'est toutefois prise normalement que si les avantages de la migration l'emportent sur les inconvénients ou si les avanta-

ges découlant du fait de rester dans le pays d'origine pèsent moins lourds que les avantages d'une migration. Les raisons ou motifs qui aboutissent à la décision d'émigrer se subdivisent en facteurs dits d'impulsion et d'attraction:

- Les facteurs d'attraction englobent les conditions dans le pays de destination, conditions qui exercent un attrait sur le candidat à l'émigration. Dans ce contexte, l'appréciation à porter comprend surtout des éléments économiques, sociaux, politiques et culturels. C'est ainsi que peuvent agir en tant que facteurs d'attraction de bonnes perspectives d'emploi, une économie prospère, le niveau élevé des salaires, un système de sécurité sociale très développé, la reconnaissance d'un diplôme ou certificat de formation ou de perfectionnement professionnels, des possibilités de faire carrière, de bonnes écoles pour les enfants, la paix du travail et la concorde sociale, un coût de la vie peu élevé, un marché du logement attractif, une qualité de vie élevée, un environnement sain, un accès simplifié à l'obtention d'un permis de travail, la proximité culturelle du pays d'origine, la même langue que l'on parle soi-même ou une langue proche, etc.
- Les facteurs d'impulsion comprennent, en revanche, les insuffisances dans le pays d'origine, c'est-à-dire les aspects négatifs qui accroissent la propension à l'émigration. A ce sujet, on mentionnera, entre autres, le chômage, le manque d'avenir professionnel, le bas niveau des salaires, le coût élevé de la vie, les nuisances qui affectent l'environnement, la surpopulation, les difficultés d'approvisionnement, l'absence ou l'insuffisance de la sécurité sociale, les carences scolaires et/ou sanitaires, l'insécurité consécutive aux antagonismes politiques.

La distinction entre facteurs d'impulsion et facteurs d'attraction permet de mieux décrire la disparité existant entre le pays d'origine et le pays de destination, disparité qui peut être à l'origine d'une décision d'émigrer. Si la politique des étrangers veut influencer sur le comportement migratoire, elle doit alors rechercher méthodiquement les causes de la migration et les motifs correspondants. Les facteurs d'impulsion et d'attraction renvoient à des points de référence au service d'une politique de régulation migratoire à l'égard des étrangers, lorsqu'il s'agit par exemple de recruter de la main-d'oeuvre supplémentaire à l'étranger ou, au contraire, d'éviter que son propre pays soit touché par certains flux migratoires.

2. Peut-on influencer sur les facteurs d'impulsion et d'attraction pour endiguer la pression migratoire à l'échelle mondiale?

Comme on l'a vu plus haut, un Etat isolé est hors de mesure d'influencer rapidement et efficacement les facteurs d'impulsion dans le tiers monde et en Europe de l'Est, raison pour laquelle il faut absolument que l'ensemble des nations industrialisées prennent des mesures coordonnées. En revanche, une action autonome est possible dans le domaine des facteurs d'attraction et il semble même qu'elle soit plus prometteuse. Les facteurs d'attraction ne sont toutefois influençables que dans certains domaines spéciaux. Pour se défendre contre une émigration massive d'étrangers provenant de régions de recrutement non traditionnelles, il est donc indispensable, urgent et prioritaire de faire dépendre l'entrée dans le pays d'accueil d'une autorisation de travail et de séjour et de fixer la durée du séjour en fonction de la qualité et de l'étendue des prestations de soutien.

Concrètement, cela signifie que des migrants qui déposent une demande d'asile en Suisse faute de pouvoir obtenir un permis de travail d'une autre manière ne devraient pas être autorisés à travailler pendant la durée de la procédure d'asile ni recevoir des prestations d'assistance par trop généreuses et attrayantes et que leur présence en Suisse devrait être limitée au minimum strictement indispensable. En effet, pour une personne qui cherche du travail, la possibilité quasi inconditionnelle de travailler représente le facteur d'attraction de loin le plus puissant (tout ce qu'il a à faire, c'est déposer une demande d'asile). Même un délai d'attente de trois mois n'y change pas grand-chose. (Reste qu'une telle position est susceptible d'entraîner une augmentation du travail au noir; mais la lutte contre le travail au noir intervient à un autre niveau, voir chapitre III, lettre D, chiffre 1 f, p. 60-61).

3. Facteurs d'impulsion et d'attraction dans le marché unique européen

Des études de la CE relatives à l'accroissement de la mobilité sur le marché européen de l'emploi à la suite de la réalisation de la libre circulation des personnes ont montré que les mouvements migratoires sont jusqu'ici restés à un niveau modeste. La main-d'oeuvre qualifiée n'est pas exposée à des facteurs d'impulsion essentiels, parce qu'elle est recherchée dans tous les pays de la CE. Quant à la main-d'oeuvre non qualifiée, elle n'est pas exposée à des facteurs d'attraction suffisants parce que, dans tous les Etats de la CE, la grande majorité des chômeurs sont des personnes non qualifiées. De manière générale, les facteurs d'impulsion diminuent d'intensité dans la

zone CE. Dans les Etats méridionaux de la CE (à l'exception de la Grèce), l'économie est en plein essor et les institutions sociales sont bien développées. D'autre part, les facteurs d'attraction ne sont pas très puissants. La qualité de la vie dans les centres industriels a tendance à baisser; le coût élevé de la vie y réduit le pouvoir d'achat effectif des salaires plus élevés, tandis que les difficultés de compréhension linguistique prédominent. L'augmentation du trafic des biens et des capitaux au sein du marché unique européen ne s'est pas accompagnée d'une progression comparable des migrations de main-d'oeuvre. Il s'est avéré au contraire que le trafic intensif des capitaux et des biens rendait les migrations de main-d'oeuvre inutiles. Si la mobilité croissait tout de même à moyen terme dans le marché unique, ce devrait être en premier lieu dans le secteur de la main-d'oeuvre hautement qualifiée au service d'entreprises multinationales ou allant acquérir un savoir-faire spécifique à l'étranger.

4. Facteurs d'attraction dans les relations entre la Suisse et la CE

Reste à savoir si, en cas de réalisation d'un modèle de libre circulation des personnes entre la Suisse et la CE, l'expérience faite dans la CE se répéterait et si partant la migration vers la Suisse n'augmenterait elle non plus pas sensiblement? Il est impossible de le dire aujourd'hui. La situation initiale n'est pas la même parce que, du côté suisse, plusieurs facteurs d'attraction jouent de manière très marquée, alors qu'il n'existent pas dans une mesure aussi soutenue au sein de la CE. Le marché suisse du travail est relativement asséché. La pénurie y frappe également la main-d'oeuvre non qualifiée. Traditionnellement, nous couvrons une large part de nos besoins de main-d'oeuvre en recourant aux étrangers. En Suisse, on parle trois des langues de la CE. Pourtant, la part des citoyens de la CE qui résident en Suisse est en recul. La place de travail Suisse a perdu de son attrait pour la main-d'oeuvre de la CE. La suppression, le 1.1.93, des dernières entraves à la libre circulation des personnes au sein du marché unique européen dont profiteront principalement l'Espagne et le Portugal risque bien de diminuer encore l'envie de venir travailler en Suisse. Si nous voulons échapper à la contrainte de devoir recruter dorénavant notre main-d'oeuvre dans des régions de recrutement non traditionnelles, nous avons donc tout intérêt à renforcer les facteurs suisses d'attraction, surtout au regard des spécialistes étrangers, et à accroître l'attrait de notre pays pour les citoyens de la CE (par exemple en ouvrant nos assurances sociales ou en facilitant la reconnaissance de diplômes étrangers). Tout cela pourrait avoir pour conséquence, tout au moins dans une première phase, de refaire de la Suisse un pays cible privilégié. Le fait que certaines branches ont pour l'heure un énorme besoin de rattrapage quant à la main-

d'oeuvre étrangère peut aussi conforter temporairement cette évolution. Le manque de travailleurs qualifiés est encore plus grand que celui de travailleurs non qualifiés. La suppression des actuelles barrières aux migrations ne permettra cependant pas à elle seule de combler ces pénuries (qu'on pense à la pénurie de logements bon marché et au coût de la vie élevé qui règnent en Suisse). Comment tout cela se traduira-t-il en chiffres? il est impossible de le savoir d'avance.

F Conclusions

L'exposé des domaines dans lesquels la politique suisse des étrangers est confrontée à des défis nouveaux montre à l'évidence combien grand est le besoin de s'adapter et la nécessité d'une réorientation. Dans ce contexte, nos rapports avec les Etats de la CE et de l'AELE, l'issue des négociations du GATT et la maîtrise de la pression migratoire croissante revêtent une importance cruciale. La CE et l'EEE ne représentent pas les seuls et uniques défis, mais à coup sûr les défis les plus actuels pour notre politique des étrangers et pour celle du marché du travail. Une ouverture de notre marché du travail en réponse à ces défis est indispensable, quelle que soit l'issue des négociations sur la création de l'EEE. Nos besoins de main-d'oeuvre étrangère sont grands et persistants. Toutefois, le recrutement de main-d'oeuvre dans les régions méridionales de l'Europe stagne: l'effectif des Italiens et des Espagnols résidant en Suisse est en recul. Dans cette situation, l'ouverture aux Etats de la CE conjuguée à la création d'un EEE représente une chance unique. Le rapprochement des pays d'Europe centrale et orientale ne doit pas être considéré seulement comme une menace pour les objectifs de politique générale de notre politique des étrangers. Ces pays peuvent offrir des échappatoires à l'évolution qui pourrait nous contraindre bientôt d'aller couvrir nos besoins de main-d'oeuvre dans des pays et continents de plus en plus lointains, géographiquement et culturellement. Ce pourrait être là de surcroît l'occasion d'apporter à notre politique des étrangers certaines améliorations d'ordre humanitaire et économique sans renoncer pour autant aux fondements de notre politique des étrangers.

IV La conception de la politique des étrangers de demain: le "modèle des trois cercles"

A Le cadre de la future politique des étrangers

1. Une nouvelle conception de la politique suisse des étrangers doit être gouvernée par deux préoccupations centrales:
 - Elle doit viser à insérer la Suisse dans le contexte européen. Notre pays doit rester en mesure de garder dans l'espace européen une place qui lui convienne et que lui reconnaisse les autres Etats. Si elle entend relever un grand nombre des défis décrits au chapitre III, la Suisse doit s'ouvrir aux Etats de la CE et de l'AELE et réaliser graduellement la libre circulation des personnes. Le besoin d'agir est à cet égard tel que le réaménagement en ce sens de la politique des étrangers devra absolument intervenir ces toutes prochaines années. Au demeurant, toute amélioration du statut des étrangers devra avoir pour pendant l'octroi aux Suisses des mêmes privilèges par les Etats concernés, toute ouverture de la politique des étrangers se faire sur la base de la réciprocité.
 - Elle doit prendre en compte le problème de la pression migratoire qui monte à l'échelle mondiale et prévoir des moyens d'y faire face. Une politique restrictive à l'égard des Etats n'appartenant ni à la CE ni à l'AELE reste de ce fait indispensable.
2. Les principes de politique générale énoncés dans l'introduction du présent rapport qui sous-tendent la politique suisse des étrangers doivent conserver leur validité pour l'avenir aussi (voir plus haut, p. 2 et 3):
 - Le postulat de politique générale de la politique des étrangers dit que l'accueil d'étrangers en Suisse est soumis à des limites chiffrées parce que la part des étrangers à la population résidante permanente est déjà élevée. La cohésion et l'identité nationale de la Suisse ne doivent pas être mises en péril par la présence d'un trop grand nombre d'étrangers.
 - Le postulat de politique économique de la politique des étrangers dit que la main-d'oeuvre étrangère est la bienvenue en Suisse: nous sommes tributaires de la présence d'étrangers pour assurer notre prospérité,

l'avenir de la place industrielle suisse et sa compétitivité économique.

- Le postulat de politique d'intégration dit que tout étranger admis à s'établir en Suisse doit pouvoir y trouver une seconde patrie.
3. C'est sur lesdits postulats que doit s'enraciner le développement de la conception et des priorités de la politique suisse des étrangers pour les années nonante. On retrouve ainsi dans la conception de la politique des étrangers le dilemme, qui apparaît déjà dans les postulats, entre ce qui est nécessaire du point de vue de l'économie et faisable du point de vue de la politique générale. Elle ne peut être au service d'une seule idée mais doit trouver une voie médiane entre des intérêts radicalement différents et pour une part antagonistes. Ainsi, conformément à cette ligne, "assurer la compétitivité" ne signifie pas abolir les limites quantitatives à l'admission des étrangers, mais répartir la main-d'oeuvre étrangère en fonction de l'efficacité économique, c'est-à-dire obéir aux forces du marché. Là où règne la liberté de circulation des personnes, ce marché peut prospérer.

B Le "modèle des trois cercles"

1. Les différents cercles

- a. Au sein d'un cercle intérieur, limité aux Etats de la CE et de l'AELE, les entraves à la libre circulation des personnes mises aujourd'hui par la politique des étrangers et du marché du travail sont progressivement éliminées jusqu'à l'instauration de la liberté de circulation telle que la définit le droit européen. Le cercle intérieur comprend les pays suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Suède.
- b. Un cercle médian englobe les pays qui, bien qu'ils n'appartiennent ni à la CE ni à l'AELE et ne peuvent partant faire partie du premier cercle, sont cependant susceptibles de reprendre la fonction de régions traditionnelles de recrutement. Devront y entrer notamment les USA et le Canada ainsi que peut-être - si l'on retient la pratique actuelle - la Yougoslavie, l'Australie et la Nouvelle Zélande. Par rapport aux règles suivies jusqu'ici, l'admission de spécialistes de ces pays devra être facilitée. Des simplifications administratives, des améliorations du statut juridique, une aide au perfectionnement professionnel et à l'intégration sont envisageables. Mais, fondamentale-

ment, l'actuelle politique de limitation devra être maintenue.

- c. Le cercle extérieur recouvre tous les autres pays. A leur égard, il conviendra de s'en tenir à l'actuelle politique des étrangers. Les ressortissants de ces pays devront continuer à n'obtenir des autorisations de séjour et de travail en Suisse qu'à titre exceptionnel (citons par exemple, comme cas d'application des dispositions d'exception, la conclusion d'accords de formation; de tels accords n'ont pas pour effet de faire entrer l'Etat privilégié dans le cercle médian). Des dérogations à cette attitude stricte seront possibles le cas échéant en faveur de spécialistes hautement qualifiés qui pourront être autorisés à effectuer chez nous des séjours plus ou moins longs, mais non illimités; encore conviendra-t-il de veiller en l'occurrence à ne pas favoriser la fuite des cerveaux (immigration systématique de travailleurs qualifiés ou non retour de ceux qui accomplissent une formation à l'étranger).

2. Un modèle des deux cercles ou un modèle des trois cercles?

La division tripartite proposée repose au départ sur une division bipartite: on distingue les pays à l'égard desquels sera réalisée la libre circulation des personnes et les pays à l'égard desquels on continuera, pour des motifs de politique générale et d'intégration, à mener une politique de limitation. Les pays dont les conditions de vie ne sont pas trop différentes des nôtres et avec lesquels la Suisse entretient traditionnellement d'étroites relations, à savoir les pays de la CE et de l'AELE, bénéficieront d'un régime libéral; envers les autres Etats en revanche, certaines barrières doivent être maintenues en raison surtout de la pression migratoire.

Les pays du cercle médian et ceux du cercle extérieur possèdent en conséquence un point commun majeur: ils sont soumis à une politique de limitation. Concernant la portée de cette politique, deux précisions s'imposent toutefois:

- a. Les besoins de la science, de la recherche et de l'enseignement, la nécessité d'encourager le développement de structures démocratiques mais aussi la volonté de supprimer les obstacles au commerce mondial en particulier à la circulation des services, contraignent de plus en plus fréquemment, en dépit d'une politique de limitation en principe stricte, à concéder des exceptions en faveur de spécialistes hautement qualifiés. De telles exceptions sont également prévues parfois dans les accords multilatéraux. On en voudra pour exemple la décision du Conseil de l'OECE du 30 octobre

1953/7 décembre 1956 (chapitre I, lettre B, chiffre 4, p. 11) et à l'actuel cycle de négociations du GATT (chapitre III, lettre D, chiffre 4, p. 71).

b. La politique de limitation ne devra pas être menée avec la même rigueur à l'égard de tous les pays dont les ressortissants sont soumis à des limites d'admission. Certains pourront faire l'objet d'un traitement privilégié. Pourraient ainsi être favorisés les pays qui satisfont cumulativement aux critères suivants:

- reconnaître et respecter effectivement chez soi les droits de l'homme,
- appartenir à un milieu culturel et présenter des conditions de vie proches des nôtres (caractère européen au sens large),
- entretenir avec la Suisse des relations commerciales et économiques solides,
- entretenir traditionnellement de bonnes relations en matière de recrutement de main-d'oeuvre qui se traduisent entre autres par la conclusion d'un accord d'échange de stagiaires,
- posséder des spécialistes dont notre économie a besoin et formés de préférence dans des pays déterminés.

C'est par ces préférences seulement que la division bipartite devient tripartite en permettant d'opérer un partage parmi les pays soumis à une politique de limitation, entre ceux qui peuvent, sur la base des critères susmentionnés, être privilégiés et dans lesquels un recrutement est dès lors possible en principe dans les bornes de la politique de limitation (formant ainsi le cercle médian), et ceux qui ne remplissent pas lesdits critères et dans lesquels on ne pourra par conséquent recruter de la main-d'oeuvre qu'à titre exceptionnel (ce qui définit le cercle extérieur).

En érigeant le respect des droits de l'homme dans le pays concerné en critère obligatoire, on vise à empêcher qu'un pays soit en même temps un pourvoyeur de demandeurs d'asile et susceptible de servir de région de recrutement de travailleurs réguliers. Un recrutement systématique ciblé et le maintien du contrôle de l'émigration régulière présupposent que le pays d'origine des travailleurs émigrés soit exempt de persécutions politiques. Le critère de la reconnaissance et du respect effectif des droits de l'homme aide à prévenir une nouvelle fusion de la politique et de la politique des étrangers. Reconnaître à un Etat du cercle extérieur le caractère de "safe-country" peut représenter un premier pas vers son éventuelle insertion ultérieure dans le cercle médian.

Les critères sus-mentionnés servent uniquement à partager les Etats entre le cercle médian et le cercle

extérieur. Seule la Suisse décide quel Etat appartient à quel cercle. Les critères ne donnent pas à un Etat le droit à un traitement déterminé. Ils n'interviennent pas non plus dans la question des modalités d'application de la politique de limitation à l'égard d'un Etat. A cet égard, des accords bilatéraux restent possibles, tant avec les pays du cercle médian que du cercle extérieur, et seront même nécessaires lorsqu'il s'agira d'imposer le principe de la réciprocité.

Une insertion générale des Etats du cercle médian dans le cercle intérieur, c'est-à-dire l'application des principes de la libre circulation des personnes à la Yougoslavie, aux USA, au Canada, à l'Australie ou à la Nouvelle Zélande n'est pas opportune. Les USA, le Canada, l'Australie et la Nouvelle Zélande n'accorderaient pas la pleine réciprocité aux Suisses. Concernant la Yougoslavie, la libre circulation des personnes ne peut être envisagée pour des motifs de politique générale (forte progression du nombre des candidats à d'asile) et d'intégration.

3. Nouvelles marges de manoeuvre ouvertes par la réalisation du "modèle des trois cercles"?

La réalisation de la libre circulation des personnes entre les pays de la CE et de l'AELE va redéfinir la marge de manoeuvre ouverte à la politique des étrangers. Au sein du premier cercle, la politique de limitation n'aura plus cours. La politique des étrangers conservera les instruments de régulation que sont la politique d'intégration et la possibilité de créer des facteurs d'attraction supplémentaires, d'abord et surtout en perspective du recrutement de spécialistes confirmés, allant au-delà du minimum normalement offert par les autres pays européens (par exemple programmes de formation, allègements fiscaux, régimes plus favorables dans quelques secteurs des assurances sociales). Certaines fonctions de la politique des étrangers seront forcément déplacées pour l'essentiel à la frontière extérieure du grand marché du travail européen, notamment les contrôles aux frontières et la lutte contre l'immigration clandestine. La politique suisse des étrangers conservera en revanche son autonomie à l'égard des pays du cercle médian et du cercle extérieur. Il pourrait cependant en aller autrement à long terme, d'une part si les Etats de la CE et de l'AELE arrivent un jour à formuler une politique d'asile commune, d'autre part lorsque les contrôles aux frontières intérieures des Etats participant au grand marché (voir plus haut, chapitre III, lettre D, chiffre 3 c, p. 69-70) auront effectivement été supprimés. Toute ouverture à un pays tiers devra être réalisée en concertation avec les autres Etats, comme l'est d'ailleurs souvent aujourd'hui déjà la politique de visa. Une action coordonnée est in-

dispensable en particulier dans l'endigement de la pression migratoire.

Du fait du maintien de la politique de limitation à l'égard de la grande majorité des pays, la pression dans le domaine de l'asile subsistera. Outre une action internationale coordonnée (avant tout l'harmonisation des législations européennes en matière d'asile), l'unique moyen de la désamorcer réside dans une procédure d'asile efficace et une exécution rapide des décisions négatives.

La politique de limitation à l'égard des pays des cercles médian et extérieur ne pourra renoncer, demain pas plus qu'aujourd'hui, au système des nombres maximums. La Suisse restera en principe libre de concevoir ce système, c'est-à-dire de définir les catégories d'autorisations et les statuts sociaux qui y sont liés, comme elle l'entend. La marge de manoeuvre quant à la mise en oeuvre de cette politique de limitation et au niveau des plafonds dépendra d'une part des effets de la libre circulation au sein du cercle intérieur mais aussi notamment, d'autre part, de la mesure dans laquelle on aura réussi à juguler l'émigration clandestine en provenance des pays n'appartenant pas au cercle intérieur. Si l'on n'arrive pas à contrôler et à freiner l'afflux des demandeurs d'asile mus en fait par des considérations économiques, les minces possibilités d'accueillir des étrangers des cercles médian et extérieur fondront encore. Plus les demandeurs d'asile arriveront nombreux en Suisse, plus rares seront les ressortissants des cercles médian et extérieur qui pourront être autorisés, à titre exceptionnel, à venir travailler en Suisse, et plus bas devront être dès lors les plafonds pour le recrutement de travailleurs ne provenant pas du cercle intérieur.

La classification des pays dans les cercles correspondants pourra être souple. A long terme, il n'est pas exclu - selon les effets de la libre circulation des personnes et la politique d'autres Etats européens sur ce point - que la liberté de circulation du cercle intérieur soit étendue à d'autres pays, notamment d'Europe centrale et orientale. Les Etats d'Europe occidentale paraissent vouloir adopter à cet égard une attitude souple. La volonté commune d'aider les Etats d'Europe centrale et orientale à restructurer leur économie et à asseoir la démocratie autorise en principe au demeurant les premiers à faire certaines concessions dans les limites de leur propre politique des étrangers (mais sans jamais perdre de vue qu'encourager les mouvements migratoires ne saurait résoudre les problèmes de développement d'un pays et qu'il s'est formé dans les pays de l'Est une pression migratoire énorme).

C Le catalogue des objectifs de la politique suisse des étrangers pour les années 90

Les objectifs que visait jusqu'à présent la politique des étrangers n'ont rien perdu de leur actualité (voir chapitre III, lettre A, chiffre 1 p. 39); ils revêtent toutefois, dans l'optique du "modèle des trois cercles", une importance pour une part différente. Ainsi, les objectifs de politique générale détermineront avant tout la pratique d'admission à l'égard des Etats du cercle médian et du cercle extérieur, et l'objectif d'améliorer la structure du marché du travail régira d'abord et surtout la pratique de recrutement adoptée envers les Etats des cercles intérieur et médian. La détermination de régions prioritaires de recrutement pratiquée actuellement trouvera son prolongement dans la définition de la composition du cercle intérieur et du cercle médian. Enfin, l'objectif de l'aide à l'intégration des étrangers vivant chez nous restera le dernier grand moyen d'action de la politique des étrangers au sein du cercle intérieur et prendra de ce fait une importance nouvelle.

Le catalogue des objectifs valables jusqu'ici devra être complété par une série de nouvelles lignes de force découlant en particulier de la nécessité de relever les défis d'un marché du travail européen. La politique des étrangers devra à l'avenir poursuivre les objectifs suivants:

1. maintenir un rapport admissible au regard de la politique générale entre l'effectif de la population suisse et l'effectif de la population résidente étrangère;
2. promouvoir l'élaboration et la réalisation de stratégies à l'échelle européenne pour maîtriser la pression migratoire croissante;
3. améliorer la structure du marché du travail; adapter la politique des étrangers aux besoins d'une économie internationalisée, globalisée et en rapide mutation, c'est-à-dire accroître la perméabilité du marché du travail;
4. assurer les échanges avec l'étranger, en particulier l'échange de spécialistes dans les domaines de la science, de la recherche et de la formation ainsi que l'échange de cadres dans l'économie en leur permettant de venir travailler en Suisse pour un temps limité;
5. continuer à satisfaire les besoins saisonniers du marché du travail;
6. améliorer les mesures d'intégration en faveur des étrangers qui vivent chez nous.

L'orientation divergente sur certains points des trois postulats qui régissent la politique des étrangers (voir chapitre IV, lettre A, chiffre 2, p. 77-78) se retrouve dans les objectifs qui poursuivent pour une part des intérêts antagonistes et explique l'hétérogénéité des catalogues de mesures concrètes envisageables dressés ci-après. Ceux-ci ne forment pas encore un tout et se contredisent même partiellement.

Les possibilités exposées ci-après quant à la conception de la politique des étrangers pour les années 90 sont soutenues par trois conditions-cadres:

- Leur concept de base est le "modèle des trois cercles".
- Les mesures présentées ne tiennent pas compte de la nature des accords qui détermineront nos futures relations avec les Etats de la CE et de l'AELE. Que le contrat d'EEE aboutisse ou que la Suisse envisage une adhésion à la CE soit toute autre solution, la politique des étrangers doit bouger.
- Si la nouvelle conception de la politique des étrangers apporte à certaines catégories d'étrangers une situation juridique plus favorable, comparée à leur statut actuel, il faudra faire en sorte que le même statut privilégié soit accordé aux Suisses dans les pays d'origine de ces étrangers.

V Formes possibles de la politique des étrangers des années 90

Objectif 1: maintenir un rapport admissible au regard de la politique générale entre l'effectif de la population suisse et l'effectif de la population résidente étrangère

L'objectif de politique générale figure en tête du catalogue des mesures parce qu'il se réfère aux valeurs suprêmes de l'existence de l'Etat. Y entrent en particulier la préservation de l'indépendance et de l'identité nationale, mais aussi le maintien de la paix à l'intérieur du pays et de la coexistence harmonieuse des différentes composantes de la population. L'objectif de politique générale régit essentiellement la politique d'admission à l'égard des Etats des cercles médian et extérieur. Il a également des effets dans le cercle intérieur à deux égards: il appelle, d'une part, un passage en douceur entre l'actuel système de limitation et un régime de libre circulation et, d'autre part, oblige - en interaction avec l'objectif de politique d'intégration - à prendre des mesures permettant la coexistence des Suisses avec un grand nombre d'étrangers.

Mesures envisageables concernant le cercle intérieur

- a. L'ouverture de la politique des étrangers jusqu'à la réalisation d'un modèle de libre circulation ne doit pas s'opérer de manière abrupte, mais par étapes et dans le cadre de délais de transition appropriés. Il convient de laisser aux régions, branches et entreprises touchées par la nouvelle orientation de la politique des étrangers le temps de s'adapter aux nouvelles conditions régnant sur le marché du travail. De même, une libéralisation par étape de la politique d'admission empêchera un déferlement anarchique d'étrangers (voir aussi chapitre III, lettre D, chiffre 3 d, p. 70).
- b. On ne peut pas renoncer au contrôle quantitatif du volume de la population étrangère résidant en permanence en Suisse. Comme le montrent l'exemple du Luxembourg (les étrangers y représentent 29% de la population résidente permanente) et celui du Liechtenstein (env. 35%), ce plafond peut être d'autant plus élevé que la proportion d'étrangers provenant de cultures très différentes est plus basse. Cette fonction de contrôle pourrait être assurée par une clause de protection qui devrait également être inscrite par exemple dans un traité EEE. Ainsi la Suisse pourrait invoquer cette clause pour prendre temporaire-

ment, même à l'égard du cercle intérieur, des mesures de limitation tant que subsistera une menace de débordement ou une immigration massive en provenance d'Etats parties.

- c. La marge de manoeuvre pourrait être élargie en facilitant la naturalisation (délais d'attente plus courts, procédure simplifiée, coût moins élevé). Pourraient également en bénéficier les ressortissants d'Etats n'appartenant ni à la CE ni à l'AELE. Il n'est pas certain cependant que cette mesure ait les effets escomptés: le nombre des naturalisations est en effet en recul généralisé dans les Etats de la CE aussi (parce qu'en raison de l'interdiction des discriminations sur le marché unique, la nationalité est de moins en moins liée à des avantages). En tout état de cause, des facilités spéciales ne seraient que justice à l'égard des étrangers de la deuxième génération, nés en Suisse et imprégnés de nos conditions de vie.

Mesures envisageables concernant les cercles médian et extérieur

- d. L'actuelle politique de limitation (caractérisée par une priorité en faveur de la main-d'oeuvre indigène sur un nouveau recrutement à l'étranger, certaines normes de protection sociale, la fixation de contingents, une liberté restreinte dans le choix du poste de travail par les nouveaux admis et une réglementation du regroupement familial restrictive au regard du droit communautaire) doit être poursuivie dans les grandes lignes envers les Etats du cercle médian et son application renforcée à l'égard des Etats du cercle extérieur. Des mesures de libéralisation en vertu d'engagements de droit international demeurent réservées.
- e. La taille des contingents sera fixée en fonction des effets de la libéralisation de la circulation des personnes à l'égard des Etats du cercle intérieur, mais aussi des résultats de la lutte contre les migrations irrégulières en provenance des Etats des cercles médian et extérieur.
- f. Il convient de maintenir fondamentalement, pour la politique de recrutement, la notion de régions traditionnelles. Les Etats du cercle médian auront en l'occurrence la priorité sur ceux du cercle extérieur dans lequel le recrutement ne sera autorisé qu'à titre exceptionnel. La présence d'un grand nombre d'étrangers originaires de pays lointains aux conditions de vie très différentes des nôtres compromettrait en effet le succès de la politique d'intégration.

- g. Seuls doivent être autorisés à séjourner durablement en Suisse les demandeurs d'asile qui ont besoin de protection. Il faut interdire l'accès au marché du travail suisse aux demandeurs d'asile et aux immigrants irréguliers.
- h. Si ces mesures devaient entraîner temporairement, malgré la libéralisation dans le cercle intérieur, une certaine pénurie de main-d'oeuvre étrangère, on optera de préférence pour des mesures qui accroissent l'attrait de la Suisse au regard des travailleurs du cercle intérieur et incitent à mieux exploiter le potentiel de main-d'oeuvre indigène.
- i. Il y a lieu de mieux étudier les motivations et les comportements en matière de migration et de développer les instruments statistiques dans le domaine de l'émigration.

Objectif 2: promouvoir l'élaboration et la réalisation de stratégies à l'échelle européenne pour maîtriser la pression migratoire croissante

Les Mesures visant à maîtriser la pression migratoire concernent les Etats du cercle extérieur. L'ampleur du problème et ses effets communs réclament une démarche coordonnée à l'échelon européen. Celle-ci doit comporter trois grands fronts:

- a. La lutte contre les causes des migrations dans les pays d'origine: il faut élaborer et réaliser des stratégies destinées à réduire les facteurs d'impulsion dans les pays d'immigration. Les Etats intéressés devraient coordonner leurs projets afin de garantir un emploi plus efficace des moyens et éviter de se faire concurrence. Le grand nombre de pays d'immigration oblige à concentrer les projets d'assistance sur certaines régions. La priorité devrait être donnée, en raison de leur proximité géographique, aux Etats d'Europe centrale et orientale. Enfin, mesures et résultats devront faire l'objet d'évaluations et d'un échange d'expériences permanents afin d'accroître constamment l'efficacité des mesures.
- b. La lutte contre les migrations irrégulières: il faut renforcer les contrôles aux frontières extérieures d'un marché du travail européen libéralisé; uniformiser les conditions d'admission; appuyer les Etats de premier accueil en les aidant à offrir aux migrants irréguliers qu'ils ont dû admettre la possibilité d'un retour sûr dans leur pays d'origine; coordonner la pratique de rapatriement

des pays-cibles; renforcer l'entraide administrative internationale dans le domaine des migrations irrégulières; intensifier la lutte contre les organisations de passeurs.

- c. L'amélioration de l'information réciproque: il convient, d'un côté, d'élaborer un système mondial de détection précoce des mouvements migratoires et, de l'autre côté, de mieux informer les candidats potentiels à l'immigration, dans leurs pays d'origine, des conditions d'admission et de vie dans les pays-cibles privilégiés et de ce qui y attend les migrants irréguliers.

Objectif 3: améliorer la structure du marché du travail; adapter la politique des étrangers aux besoins d'une économie internationalisée, globalisée et en rapide mutation, c'est-à-dire accroître la perméabilité du marché du travail

Le postulat de politique économique de la politique des étrangers trouve son expression principalement dans ce troisième objectif. Il s'agit de restaurer, au regard des travailleurs du cercle intérieur, l'attrait de la Suisse en tant que place de travail afin qu'elle continue à intéresser une main-d'oeuvre susceptible de s'adapter rapidement à nos conditions de vie. Il ne saurait cependant être question d'attirer rapidement un grand nombre de travailleurs étrangers non qualifiés en raison des effets structurels nocifs que cela risque d'avoir. Concernant les Etats des cercles médian et extérieurs, la question qui se pose à cet égard est: comment et dans quelle mesure inciter des spécialistes étrangers à venir travailler en Suisse.

Mesures envisageables concernant le cercle intérieur

- a. Réalisation d'un modèle de libre circulation; une ouverture du marché du travail suisse qui donne corollairement aux Suisses le libre accès au marché du travail européen: cette ouverture s'impose indépendamment des négociations sur l'EEE et de l'aménagement de nos relations avec la CE. Dans le détail, il s'agit de:
- mettre sur pied d'égalité les citoyens d'autres Etats et les Suisses sur le marché du travail en ce qui concerne l'exercice d'une activité lucrative dépendante ou indépendante (principe de la non discrimination; théoriquement, la Suisse est libre de décider à quels Etats devra s'appliquer ce principe; mais, avec le "modèle des trois cercles", la décision est prise

d'entrée de jeu, du moins à court et à moyen terme). Cela signifierait la libre circulation des personnes pour les bénéficiaires; ils ne seraient plus soumis à aucun contingentement, auraient le droit de changer d'emploi, de profession et de canton et au regroupement familial et jouiraient de la même priorité, sur le marché du travail que la main-d'oeuvre indigène;

- reconnaître les diplômes et certificats professionnels obtenus à l'étranger;
- reconnaître les cotisations versées à l'étranger aux régimes indigènes de sécurité sociale et introduire l'exportation, dans certaines limites (au maximum trois mois selon le droit communautaire) des prestations dans l'assurance-chômage.

La réalisation d'un modèle de libre circulation est une oeuvre de longue haleine et présuppose des délais de transition adéquats. Des mesures à court terme et moyen terme sont possibles parallèlement.

- b. Assouplissement de la politique d'admission: il s'impose dans la période transitoire jusqu'à la réalisation du modèle de libre passage (il représente donc pour le moins une réaction minimale aux défis que doit relever la politique des étrangers), mais il peut aussi servir d'alternative autonome à la réalisation d'un modèle de libre circulation si celui-ci n'avait pas l'aval de la majorité (et pour autant que le concept du cercle intérieur le permette). Il offrirait par ailleurs une position de repli pour le cas où, après l'introduction du modèle de libre circulation, la proportion d'étrangers dépasserait un certain seuil et qu'il faille invoquer l'éventuelle clause de sauvegarde d'un traité EEE.

En soi, toute restriction de l'actuelle politique des étrangers quant au droit d'élire domicile en Suisse et d'y exercer une activité lucrative est susceptible de faire l'objet d'assouplissement. La liberté d'action est donc large.

Mesures envisageables concernant les cercles médian et extérieur

- c. Assouplissement de la politique d'admission: si l'actuelle politique de limitation doit fondamentalement être poursuivie envers les Etats des cercles médian et extérieur, des améliorations qualitatives n'en sont pas moins possibles dans certains domaines. Le "modèle des trois cercles" prescrivant d'entrée la nature des mesures de politique des étrangers à réaliser, la liberté d'action quant aux mesures est néanmoins beaucoup moins large que pour le cercle intérieur. Elle se limite aux accords mul-

tilatéraux (par exemple dans le cadre du GATT) et, à la rigueur, à des mesures en corrélation avec la lutte contre la pression migratoire (par exemple accords de formation) qui revêtiront nécessairement un caractère exceptionnel. Les mesures de recrutement devront en principe avoir pour cibles des étrangers hautement qualifiés. Au besoin, il conviendra de leur offrir en Suisse un statut social suffisamment attrayant pour leur donner envie de venir y travailler.

- d. Flexibilité quant à la classification des Etats dans le cercle médian ou le cercle extérieur: ou, selon la terminologie actuelle, extension du recrutement de la main-d'oeuvre étrangère à des régions jusqu'ici classées "non traditionnelles". Le "modèle des trois cercles" autorise en principe une telle extension (voir chapitre IV, lettre B, chiffres e et 3, p XX-XX). Elle ne devrait cependant intervenir que plus tard, lorsqu'on pourra mesurer les effets de la réalisation de la libre circulation des personnes dans le cercle intérieur sur le nombre des étrangers en Suisse.

Objectif 4: assurer les échanges avec l'étranger, en particulier l'échange de spécialistes dans les domaines de la science, de la recherche et de la formation ainsi que l'échange de cadres dans l'économie en leur permettant de venir travailler en Suisse pour un temps limité

Le quatrième objectif poursuit lui aussi des visées de politique économique. La première partie - favoriser les échanges de personnes dans l'intérêt de la science, de la recherche et de la formation - vaut tant pour le cercle médian que pour le cercle extérieur, la seconde - faciliter l'échange de cadres - uniquement pour le cercle médian (de telles mesures sont superflues pour le cercle intérieur puisque la libre circulation y règne). Le quatrième objectif vise une ouverture de la politique d'admission dans certaines situations d'exception précises et porte sur des cas particuliers qui auraient pu être classés sous le troisième objectif.

Mesures envisageables

- a. La conclusion de nouveaux traités et accords multilatéraux et bilatéraux visant à assurer la participation accrue à des programmes de formation, de technologie et de recherche. Les participants à de tels programmes et projets de développement devraient, à tour de rôle, avoir des garanties de libre accès aux emplois englobés dans ce

contexte. La coopération internationale dans le domaine de la recherche ne devrait pas être limitée à l'Europe mais se dérouler à l'échelon mondial et associer aussi en particulier les pays en développement.

- b. L'encouragement de programmes d'échanges dans le domaine de la formation et du perfectionnement professionnels et universitaires. Il conviendrait de ne conclure de nouveaux accords d'échange de stagiaires qu'avec des Etats du cercle médian.
- c. La conclusion d'accords de formation en faveur des ressortissants des Etats d'Europe centrale et orientale afin de soutenir le processus de réforme économique entamé dans ces Etats.
- d. Voir s'il y a lieu d'étendre la reconnaissance des diplômes et certificats professionnels aux diplômes obtenus dans certains pays n'appartenant ni à la CE ni à l'AELE.
- e. Faciliter le regroupement familial pour les cadres venant effectuer en Suisse, en qualité de cadres occupant des positions-clés dans une entreprise, un séjour de plus d'un an d'une durée limitée; éventuellement admettre cette catégorie de personnes hors contingent. Concernant le statut social des personnes de ce groupe-cible, il conviendra de tenir compte des résultats du GATT.

Objectif 5: continuer à satisfaire les besoins saisonniers du marché du travail

Le statut de saisonnier a servi jusqu'à présent non seulement à couvrir un besoin saisonnier de main-d'oeuvre mais encore d'instrument important dans la politique régionale. Pour empêcher que les saisonniers n'émigrent durant la saison vers des régions économiquement fortes, la liberté de changer d'emploi leur a été déniée. L'objectif de réaliser la libre circulation des personnes dans le premier cercle remet fondamentalement en question le statut de saisonnier sous sa forme actuelle et rend plus difficile la poursuite d'objectifs de politique régionale par le canal de la politique des étrangers. L'"économie de marché" interdit cependant tout domaine réservé et toute intervention dirigiste dans l'application de la libre circulation des personnes afin de satisfaire les besoins économiques régionaux. Il n'empêche qu'il existe bel est bien des travaux saisonniers dans notre pays et qu'il en existera toujours.

Mesures envisageables concernant le cercle intérieur

- a. A court terme: abaisser graduellement les contingents de saisonniers et/ou limiter les autorisations saisonnières aux vraies entreprises saisonnières; conjointement - dans la mesure où cela apparaît nécessaire et judicieux - remplacer les "faux" saisonniers par des résidents à l'année: améliorer le statut social et la formation des saisonniers; éventuellement, dans le cadre d'un délai de transition durant lequel il restera encore des saisonniers dans le cercle intérieur, faciliter le regroupement familial.
- b. A long terme: adapter le statut de saisonnier aux normes européennes, le remplacer par des contrats de travail normaux, d'une durée limitée inférieure à un an.

La suppression du statut de saisonnier et la réalisation de la libre circulation des personnes sont étroitement liées: en effet, la libre circulation des personnes autorisera un statut de résident de courte durée - impossible sans elle - qui permettra de couvrir le besoin saisonnier de main-d'oeuvre.

Mesures envisageables concernant le cercle médian

- c. Maintenir le statut de saisonnier. Afin de prévenir des effets structurels néfastes, il devra être limité aux entreprises authentiquement saisonnières. Le contingent sera au besoin réduit en conséquence. La qualité du statut pourra être améliorée pour autant que cela ne provoque pas un afflux d'émigrants. La possibilité de transformer des autorisations saisonnières en autorisations de longue durée devra être préservée, mais le droit à la transformation si possible supprimé. Des améliorations concernant le regroupement familial ne devront être envisagées qu'une fois connus et évalués les effets de la libre circulation des personnes dans le cercle intérieur.

Objectif 6: améliorer les mesures d'intégration en faveur des étrangers vivant chez nous

Le "modèle des trois cercles" donne une nouvelle importance à la politique d'intégration. Elle devient le moyen essentiel d'attirer et de retenir chez nous les ressortissants des Etats du cercle intérieur. Reste à savoir si le concept

de la libre circulation des personnes peut en soi aller de pair avec une politique d'intégration. La réponse est oui: la libre circulation des personnes laisse la faculté d'émigrer en tout temps. Les autorités de la politique des étrangers et de la politique du marché du travail tiennent cependant - pour des motifs de politique tant générale qu'économique - à ce que l'effectif des étrangers soit aussi stable que possible. C'est précisément pourquoi la libre circulation des personnes appelle des efforts d'intégration accrus qui ne restreignent en rien la possibilité de changer en tout temps d'emploi et de domicile.

La politique d'intégration doit en outre préparer le terrain pour la réalisation de la libre circulation des personnes. Elle doit accroître du côté des Suisses la capacité d'accueil vis-à-vis des étrangers. Du côté des étrangers, elle doit développer, davantage qu'aujourd'hui, l'aptitude et la propension à s'intégrer, de quel cercle que proviennent ces étrangers. Des mesures supplémentaires spéciales s'avèrent en outre nécessaires à l'égard des étrangers provenant des cercles médian et extérieur.

Mesures susceptibles d'accroître la capacité d'accueil des Suisses

- a. Renforcer les efforts concernant l'information de la population sur les dimensions réelles et l'importance de la présence des étrangers en Suisse, sur les corrélations avec la bonne marche de notre économie, sur la toile de fond et les problèmes de la politique des étrangers. Une vaste stratégie d'information de la part des autorités doit reposer sur une conception de l'"Europe des citoyens" ou sur l'idée d'une "maison commune européenne", afin que nous considérions plus souvent les étrangers provenant de notre contexte européen comme étant vraiment des nôtres (comme cela est le cas aujourd'hui, dans une large mesure, des Italiens qui vivent dans notre pays).

Mesures envisageables en faveur des étrangers de tous les trois cercles

- b. Encourager les contacts avec la population suisse et la participation à la vie sociale suisse. Les mesures peuvent porter sur la vie professionnelle, le domaine des loisirs comme aussi le niveau politique. Il convient d'encourager davantage les activités de loisirs communes. La population résidante étrangère doit pouvoir s'adresser et se faire entendre des collègues et institutions qui préparent et coopèrent aux décisions politiques.

- c. Faciliter la naturalisation des jeunes étrangers qui ont grandi en Suisse (voir plus haut, objectif 1, mesure c, p. 86).
- d. Des efforts accrus exigent davantage de moyens (plus de personnel et plus d'argent). Ceux-ci devront être engagés de manière différenciée selon les divers groupes-cibles de la population étrangère. Certaines mesures concerneront tous les étrangers résidant durablement en Suisse, d'autres ne toucheront qu'une seule catégorie d'étrangers (les femmes, les étrangers de la deuxième et de la troisième génération, les "retardataires" qui ont achevé leur formation de base dans leur pays d'origine, les personnes âgées).
- e. Recherche de base: étudier le comportement migratoire actuel, les motifs d'immigrer et d'émigrer ainsi que le nombre de secondes émigrations en Suisse après un retour au pays. Elaborer des modèles de prévision des besoins de main-d'oeuvre à long terme (qui serviront également de bases de décision pour la politique de formation).
- f. Elargir l'offre de formation s'adressant aux étrangers afin de les rendre autonomes dans la vie de tous les jours, d'assurer l'égalité des chances dans les rapports avec les autorités et dans la vie professionnelle ainsi que de leur ouvrir l'accès au perfectionnement professionnel.

Mesures envisageables à l'égard des étrangers provenant d'Etats des cercles médian et extérieur

- g. Améliorer le statut juridique des diverses catégories d'étrangers: meilleure protection au poste de travail, meilleur statut dans les assurances sociales (assurance-chômage, exemption de l'obligation de cotiser au régime de perte de gain). Après quoi on pourrait réexaminer l'opportunité de ratifier les conventions no 97 et 143 de l'Organisation internationale du travail OIT (chapitre I B, chiffre 1, p. 7).
- h. Faciliter le retour en Suisse des personnes ayant quitté notre pays après y avoir longuement séjourné. Rallonger les délais jusqu'à la perte du permis d'établissement. Cette mesure est nécessaire avant tout pour les ressortissants des Etats du cercle médian.
- i. Aide au retour: non pas sous la forme d'une reconnaissance et d'un encouragement direct (p.ex. financement) des retours au pays, car cela ne serait pas compatible avec notre politique d'intégration. On pourrait au moins

faciliter la décision de rentrer au pays en faisant en sorte que l'étranger ne perde pas, en cas de retour ultérieur, tous les avantages acquis par un long séjour en Suisse. La possibilité d'exporter partie des cotisations et prestations de l'assurance-chômage (par exemple capitalisation de droits à des prestations) faciliterait elle aussi grandement les retours au pays.

VI Scénarios d'une politique des étrangers pour les années 90

Nous avons exposé longuement, dans les chapitres précédents, la direction que devrait emprunter la politique suisse des étrangers dans les années qui viennent. Nous avons posé les postulats de la politique des étrangers, dressé un catalogue d'objectifs et inventorié les possibles mesures qu'ils impliquent, esquissant une voie déjà très claire. Il reste à décider, à l'intérieur des bornes ainsi définies, la démarche à adopter et l'ampleur des innovations corrélatives. Les divers scénarios formulés ci-après sont destinés à montrer qu'il reste place, à l'intérieur de ces bornes, pour des positions très différentes. En revanche, nous ne nous sommes pas préoccupés des possibles divergences de vues quant au calendrier de réalisation.

Nous présumons admise la nécessité pour la politique suisse des étrangers de réagir et donc de relever les défis précités; la nécessité d'agir n'est plus en question. Dans la présentation des scénarios de la future politique des étrangers, nous renonçons en outre à utiliser comme base de travail des orientations extrêmes ne faisant référence qu'à un seul postulat de politique des étrangers et ignorant les autres (ouverture intégrale, mondiale du marché suisse de l'emploi avec renonciation à des interventions restrictives à l'égard des étrangers, d'une part; d'autre part et à l'opposé, isolement de la Suisse du contexte européen et diminution du nombre des étrangers). Nous nous bornerons plutôt à la discussion de deux variantes d'une future politique des étrangers, variantes qui, toutes deux, cherchent à prendre en compte les défis précités:

- La première consiste à poursuivre l'actuelle politique des étrangers, c'est-à-dire dans le statu quo, accompagné de certaines réformes de détail qualitatives et d'une prudente ouverture à l'Europe (scénario A).
- La seconde variante conduit, envers certain pays, à un régime de libre circulation des personnes du genre de la CE, solution qui tient néanmoins compte de l'identité nationale de la Suisse et de la sensibilité de notre population aux questions touchant aux étrangers (scénario B), envers les autres au maintien dans ses grandes lignes de l'actuelle politique des étrangers.

Dans la présentation des deux scénarios, nous nous sommes bornés à dessein à des mesures concernant le domaine du droit des étrangers actuellement régi par la LSEE et l'OLE. Le chapitre V avait élargi le cadre. Les deux variantes devront être complétées par des mesures suggérées dans ce catalogue afin que l'on puisse formuler une politique globale et cohérente pour les années 90. Nous verrons brièvement, après l'évaluation des scénarios, par quelles mesures le scénario choisi devrait être complété.

Deux conditions-cadres sous-tendent à nouveau la présentation des scénarios présentés:

- Ils partent encore une fois du "modèle des trois cercles".
- Leur contenu ne doit pas être préfixé par un cadre institutionnel déterminé (mais il laisse clairement voir dans quel cadre institutionnel chacun des scénarios ne saurait être réalisé).

Scénario A: Statu quo avec améliorations de détail

1. But et dessein

Il s'agit d'adapter la politique suisse à l'égard des étrangers, afin de mieux tenir compte des besoins du marché du travail pour les années 90, de devenir plus "conformes" à l'Europe, sans aller toutefois jusqu'à adopter les réglementations de la CE concernant la libre circulation des personnes, de réaliser cette libre circulation uniquement dans la mesure où elle apparaît comme dénuée de tout inconvénient pour la stabilité politique et de retrouver, enfin, une certaine marge de manoeuvre dans le domaine du recrutement ciblé de main-d'oeuvre étrangère. Il s'agit aussi de prévenir une détérioration de la position des Suisses au sein de la zone CE.

Dans ce but, on s'en tient au principe d'une limitation du nombre des étrangers admis à venir travailler en Suisse ainsi qu'à la politique d'équilibre entre l'effectif de la population suisse et celui de la population résidente étrangère pratiquée jusqu'ici. Certes, il est possible d'adopter dans certains domaines, en observant les délais de transition indispensables, une pratique plus libérale essentiellement en faveur des ressortissants des Etats du cercle intérieur, mais il est hors de question de renoncer, concernant les trois cercles, à des plafonds appropriés. Une pratique plus sévère s'impose de surcroît envers les demandeurs d'emploi d'Europe centrale et orientale, de Yougoslavie, de Turquie et d'autres pays extra-européens.

2. Mesures

a. Envers les ressortissants des Etats du cercle intérieur:

- Etablis:

- éventuellement octroi des droits politiques à l'échelon communal;
- facilités de naturalisation.

- Résidents à l'année:

- suppression des limitations en matière de politique du marché du travail, des contraintes et des délais de contrôle;
- maintien du contingentement;
- augmentation des contingents fédéraux.

- Frontaliers:

- renonciation à la délivrance d'une autorisation et au contrôle du contrat de travail;
- extension ou à tout le moins uniformisation des zones frontalières;
- octroi du libre passage d'un canton à l'autre à l'intérieur des zones frontalières;
- possibilité d'exercer une activité indépendante.

- Dans le domaine des services transfrontaliers:

- suppression de l'assujettissement à l'autorisation pour les prestataires de services travaillant en Suisse en qualité d'indépendant ou d'employé d'une entreprise étrangère; condition: respect des salaires et des conditions de travail indigènes.

b. Envers les ressortissant des Etats des trois cercles:

- Saisonniers:

- maintien du statut de saisonnier;
- réduction graduelle du contingent par la limitation de l'admission de saisonniers aux entreprises qui ont vraiment un caractère saisonnier;
- pendant une période transitoire, pratique de transformation qui avantage les saisonniers provenant des Etats de la CE et de l'AELE;

- à la fin de la période de transition, suppression du droit à la transformation; en compensation, augmentation des contingents de résidents à l'année;
 - toujours pas de regroupement familial.
- Titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée:
 - pour les séjours n'excédant pas quatre mois: suppression de toute autorisation;
 - toujours pas le droit d'exercer une activité économique indépendante.
- Création de nouveaux statuts de séjours à durée limitée:
 - avec contingentement;
 - autorisant à exercer une activité lucrative durant six mois au minimum et dix-huit mois au plus:
 - sans droit à une prolongation;
 - avec exceptionnellement seulement le droit au regroupement familial et de changer de profession.
- Extension des accords de stagiaires:
 - seulement à l'égard d'Etats du cercle intérieur.
- Maintien de la séparation stricte entre politique d'asile et politique des étrangers:
 - le séjour des personnes qui déposent une demande d'asile ne doit pas être réglé par les instruments de la politique des étrangers.

3. Répercussions possibles

a. Avantages

- Le postulat de politique économique est mis en pratique le plus fidèlement possible sans que les risques de politique générale s'accroissent sensiblement.
- Le nombre des étrangers en Suisse augmente lentement, dans une mesure prévisible et contrôlable. La politique des étrangers conserve sa marge de manœuvre.

- Le maintien des mécanismes de contrôle éprouvés et les possibilités de régulation font barrière au chômage importé. La Suisse conserve les moyens de réagir de manière souple, par les instruments de la politique des étrangers, aux turbulences conjoncturelles du marché du travail.
- Le scénario A protège les bénéficiaires de l'actuelle politique des étrangers et leur impose peu de sacrifices. Certains secteurs économiques conservent leur position privilégiée. Les réglementations en matière de prestations de service transfrontalières protègent certaines branches de la concurrence toujours plus âpre. Les intérêts des entreprises authentiquement saisonnières sont préservés. (Eu égard à la persistance du risque d'effets structurels nocifs, ces arguments pourraient à vrai dire être classés aussi parmi les inconvénients).
- Augmentent surtout les catégories d'étrangers qui n'entrent pas dans la population résidente permanente étrangère.

b. Inconvénients

Une telle réglementation n'est pas conciliable avec les défis que la CE et le GATT lancent à la politique suisse à l'égard des étrangers. La libre circulation, telle que l'entend la CE, n'est compatible ni avec le contingentement, ni avec d'autres restrictions du marché du travail ou avec l'interdiction du regroupement familial. S'en tenir à la position décrite ci-avant affaiblit la position de la Suisse vis-à-vis de la CE et du GATT (aussi bien quant à la tactique de négociation qu'en ce qui concerne la politique économique). Conséquences possibles:

- Le marché suisse du travail n'est pas beaucoup plus attrayant pour les citoyens des Etats de la CE car il ne peut pas offrir certains avantages qui vont de soi au sein du marché unique européen.
- La proportion des ressortissants de la CE continue à baisser.
- Des ressortissants des Etats de la CE et de l'AELE continuent à travailler au noir en Suisse.
- Tant que persiste l'essor économique dans les pays méridionaux de la CE, il devient toujours plus difficile d'épuiser les contingents, a fortiori si ceux-ci sont plus relevés.
- A long terme, on ne pourra donc pas remédier à la pénurie de main-d'oeuvre et en particulier de spécialistes.

- Les entreprises étrangères ont encore moins d'intérêt à venir s'implanter en Suisse.
- Le libre accès de Suisses au marché du travail de la CE n'est pas intrinsèquement réalisé puisqu'il repose sur le principe de la réciprocité. Cela risque d'avoir des répercussions négatives surtout sur la science, la recherche et le développement en Suisse. Si chercheurs, professeurs et étudiants n'ont pas la possibilité de participer de plein droit aux projets de recherche et de développement et aux programmes d'échanges européens, l'économie suisse est menacée de perdre à long terme les know-how indispensables pour s'infiltrer dans les niches du marché et se hisser parmi l'élite mondiale dans les domaines spéciaux de la technologie.
- Le statut de saisonnier continue de diviser les esprits et d'agiter la politique intérieure. La politique de maintien des structures plutôt néfaste pour l'ensemble de l'économie est poursuivie dans certaines régions et branches économiques.
- L'admission incontrôlée de frontaliers et des titulaires d'autorisations de quatre mois au plus peut avoir des conséquences structurelles négatives. Le risque d'abus dans ces domaines croîtra tandis que les autorités ne disposeront plus de possibilités de contrôle et d'intervention efficaces.

Scénario B: La libre circulation des personnes dans le cercle intérieur

1. But et dessein

Il s'agit de valoriser le marché suisse de l'emploi pour des travailleurs étrangers qualifiés originaires surtout des Etats des cercles intérieur et médiant, et de doter ce marché des mêmes privilèges que ceux dont bénéficient les travailleurs dans les Etats de la CE, afin de sauvegarder les avantages de la place économique suisse dans l'optique de l'internationalisation des marchés du travail. Simultanément, il convient d'assurer aux Suisses l'accès aux centres européens industriels, commerciaux et de recherche. S'il est certes nécessaire de prendre en compte dans la mesure du possible la libéralisation de la circulation des personnes dans le cercle intérieur, cela ne signifie toutefois pas qu'il faille globalement renoncer à influencer sur l'évolution de l'effectif des étrangers. Il importe donc de prévoir des mécanismes de protection adéquats dans le cadre d'une politique plus ouverte à l'égard des étrangers.

A cette fin, on réalisera en faveur des citoyens des Etats du cercle intérieur un modèle de libre circulation qui corresponde à celui de la CE sans abandonner pour autant la politique de l'équilibre entre l'effectif de la population résidante suisse et étrangère. L'admission de ressortissants d'Etats tiers, en particulier des Etats du cercle extérieur, doit continuer à être strictement limitée, et la libre circulation des personnes dans le cercle intérieur être réalisée uniquement sous réserve que le nombre des étrangers en Suisse n'outrepasse pas un certain plafond, faute de quoi l'on devra revenir à une politique de limitation.

2. Mesures

a. Envers les ressortissants des Etats du cercle intérieur:

- renonciation aux nombres maximums pour certaines catégories d'autorisations;
- révision de l'ancien système de catégories d'étrangers; adaptation aux distinctions administratives de la CE;
- égalité avec les Suisses dans l'ordre de priorité sur le marché du travail;
- octroi du droit au regroupement familial immédiat;
- liberté de circulation à l'intérieur du pays: octroi du libre choix de l'emploi comme dans le droit communautaire;
- droit d'exercer une activité lucrative indépendante;
- limitation de la délivrance d'autorisations de travail aux séjours de plus de trois mois;
- en ce qui concerne les étrangers qui viennent en Suisse pour un an au moins ou pour une durée indéterminée, extension de la validité de la première autorisation à cinq ans; octroi de possibilités de prolongation;
- reconnaissance des diplômes et certificats professionnels étrangers;
- libéralisation du régime des frontaliers;
- maintien du contrôle de l'effectif des étrangers. Fixation d'un plafond de la population résidante permanente étrangère; si celui-ci est dépassé, la Suisse doit pouvoir invoquer une clause de sauvegarde l'autorisant à revenir, temporairement du moins, à une politique de limitation.

b. Envers les ressortissants des Etats du cercle médian:

- en principe: continuer à limiter les admissions au moyen des nombres maximums;
- réduction massive des contingents;
- assouplissement de la réglementation d'admission en ce qui concerne certaines catégories d'étrangers:

pour les services transfrontaliers, extension des possibilités de travail sans autorisation; extension de la possibilité de retourner en Suisse après un départ; conclusion de nouveaux accords dans le domaine de la science et de la recherche; éventuellement simplifications pour les étudiants et les chercheurs; admission simplifiée pour les spécialistes hautement qualifiés;

- reconnaissance d'une seconde priorité sur le marché du travail après les Suisses et les ressortissants des Etats du cercle intérieur;
- amélioration du statut juridique: raccourcissement, voire suppression des délais d'attente concernant le regroupement familial, liberté de prendre un emploi salarié et d'en changer;
- encouragement de la formation et du perfectionnement professionnel.

c. Envers les ressortissants des Etats du cercle extérieur:

- en principe: maintien des limitations à l'admission au moyen de nombres maximums; politique d'admission restrictive;
- exceptions uniquement en faveur de travailleurs qualifiés, au titre de la science et de la recherche ainsi que d'engagements internationaux;
- conclusion d'accords de formation avec les Etats d'Europe centrale et de l'Est.

d. Aménagement du statut de saisonnier, notamment:

- envers les ressortissants des Etats du cercle intérieur, alignement sur les normes CE;
- envers les ressortissants d'autres Etats, le limiter aux entreprises authentiquement saisonnières.

e. Concernant les rapports entre demandeurs d'asile et politique des étrangers:

- harmonisation accrue d'un domaine politique à l'autre, afin de contrer les tentatives de contournement de la législation. En principe, la présence de personnes qui ont déposé une demande d'asile ne peut être réglée avec les instruments de la politique à l'égard de la main-d'oeuvre étrangère;
- coordination des prestations que l'Etat fournit dans le cadre de l'aide à l'intégration et l'assistance aux réfugiés reconnus, aux requérants d'asile et aux étrangers;
- coordination de la politique d'asile avec les Etats voisins de la Suisse. Interdiction de travail pour les demandeurs d'asile, exécution systématique des décisions négatives selon une procédure accélérée.

3. Répercussions possibles

a. Avantages

- Cette variante tient compte des besoins de l'économie. La pratique d'admission fait place au mécanisme du marché. La productivité, l'efficacité et la capacité de concurrence de l'économie suisse sont renforcées. La Suisse redevient un marché du travail attrayant pour les Européens. Les problèmes actuels de recrutement, surtout en ce qui concerne la main-d'oeuvre hautement qualifiée, perdent de leur acuité, la pénurie de main-d'oeuvre spécialisée s'atténue. Le manque de main-d'oeuvre spécialisée devient moins aigu, la spirale des salaires est freinée.
- Tout en restaurant l'attrait de la Suisse, on ne crée pas de nouveaux facteurs d'attraction pour les travailleurs migrants irréguliers originaires des pays du cercle extérieur.
- Les principaux instruments destinés à réguler la croissance de la population résidente étrangère sont conservés.
- Les Suisses jouissent, sur la base de la réciprocité, de la liberté de circulation des personnes dans tout le marché intérieur européen.
- La Suisse reste dans la course malgré l'accélération générale des mutations technologiques.
- L'exécution de la réglementation concernant les étrangers s'en trouve accélérée et simplifiée puisque seule une petite part des étrangers désireux de venir travailler en Suisse restent à la longue procédure d'admission en vigueur aujourd'hui.
- La politique des étrangers n'a plus les conséquences structurelles défavorables qu'elle entraînait jusqu'ici. Au lieu de travailleurs peu qualifiés, l'immigration fournit davantage de spécialistes qualifiés. Ce qui permettra de réaliser des projets ambitieux que la pénurie de main-d'oeuvre avait obligé à remettre à plus tard.
- En tant que pays d'implantation d'entreprises étrangères, la Suisse redevient intéressante parce que les barrières qui existaient jusqu'ici concernant les ressources humaines sont tombées.
- Le problème du statut des saisonniers est désamorcé.

- Le travail au noir et le séjour illégal de ressortissants des Etats du cercle intérieur se font plus rares. Par ailleurs, la présence d'une plus grande offre de main-d'oeuvre provenant des Etats du cercle intérieur diminue la demande de travailleurs illégaux des pays du tiers monde.

b. Inconvénients

- Les répercussions quantitatives de ce scénario sont d'emblée difficiles à chiffrer avec précision d'avance.
- La protection que l'actuel droit des étrangers accordait à certaines branches économiques est partiellement supprimée. Diverses entreprises auront de la peine à résister à une concurrence plus vive. Il convient toutefois de relever que des mesures d'une telle importance devront être prises et exécutées par étapes. De la sorte, les entreprises exposées aux retombées négatives auront suffisamment de temps pour amorcer des réformes et assurer leur avenir en prenant des mesures de gestion interne.
- Toute possibilité directe de réguler le volume de l'immigration des étrangers originaires du cercle intérieur est supprimée.
- Les entreprises saisonnières doivent couvrir leurs besoins de main-d'oeuvre saisonnière d'une autre manière que jusqu'à présent. Elles conservent toutefois la possibilité d'engager des étrangers sur la base de contrats de travail à durée limitée. Mais ces travailleurs ont alors la possibilité d'émigrer vers d'autres branches et régions ce qui oblige les entreprises saisonnières à accroître l'attrait des emplois qu'elles offrent. Une saturation du marché du travail dans les centres du Plateau pourraient au demeurant contribuer à détourner l'émigration des travailleurs étrangers vers les régions économiques marginales.

C Evaluation des scénarios

1. De par leurs objectifs, les deux scénarios présentent une série de points communs. Dans l'un et l'autre, il s'agit:
 - d'ouvrir aux Suisses l'accès au marché du travail européen;
 - d'inciter une main-d'oeuvre étrangère qualifiée à venir travailler en Suisse;
 - de ne pas perdre le contrôle du volume de l'émigration en Suisse;

- de réaliser une ouverture de la Suisse à l'Europe, mais non pas à l'échelle mondiale et
- de continuer à ne pas mélanger politique d'asile et politique des étrangers.

2. Les différences essentielles entre les deux scénarios résident dans l'ampleur de l'ouverture à l'Europe, c'est-à-dire dans la conception de la politique envers les Etats du cercle intérieur et dans les mesures prévues afin de conserver le contrôle de l'émigration. L'ampleur de l'ouverture à l'Europe est, avec d'autres facteurs, décisive pour nos rapports futurs avec la CE et l'AELE (non seulement dans le domaine de la politique des étrangers, mais encore dans toutes les questions d'intérêt réciproque), les chances des Suisses d'être admis à travailler dans la CE ou l'AELE, comme quant aux difficultés qui pourraient en résulter à l'avenir pour certaines branches économiques suisses.

3. Lorsqu'on parle des répercussions chiffrées d'une réalisation de la libre circulation des personnes, on ne doit pas oublier que, depuis des années déjà, l'effectif des étrangers s'élève légèrement mais régulièrement. Or, même la réalisation du scénario A n'enrayera pas - pour autant que la croissance économique se poursuive - cette tendance. Si le choix du scénario B devait aboutir à un afflux encore plus marqué de main-d'oeuvre étrangère, la question essentielle serait alors: est-ce que cet afflux sera durable et surpassera à long terme celui qui résulte déjà de la réglementation actuelle. Il est impossible d'y répondre avec certitude. On a vu plus haut (chapitre III, lettre E, chiffre 3, p. 74) que l'introduction de la libre circulation des personnes n'avait pas modifié fondamentalement les comportements migratoires au sein de la CE; il apparaît que la liberté de circulation incite surtout les travailleurs qualifiés à émigrer; or c'est précisément ce dont la Suisse a besoin. D'un autre côté, le fait que la Suisse présente, pour la main-d'oeuvre non qualifiée, des facteurs d'attraction plus forts que certains Etats de la CE n'implique pas forcément que le nombre des immigrants non qualifiés augmentera brusquement et dans une mesure incontrôlée. Le marché du travail demande en effet en premier lieu des travailleurs qualifiés, ce qui fait que c'est le marché lui-même qui assumera un fonction régulatrice à l'encontre d'un afflux de main-d'oeuvre non qualifiée. Autre élément de frein à long terme, les mutations technologiques: les techniques modernes de production permettent d'épargner surtout de la main-d'oeuvre non qualifiée.

Il est certes probable que le remplacement d'une partie des autorisations saisonnières par des autorisations de séjour à durée indéterminée entraînera, dans un tout premier temps, une nouvelle augmentation, induite par le regroupement familial des anciens saisonniers, du nombre

des étrangers. Mais, à long terme, il y a tout lieu de présumer que l'effectif des étrangers cessera de croître dès lors qu'il n'y aura plus de droit au regroupement familial.

Ces présomptions permettent de conclure que le scénario B satisfait au postulat de politique étrangère de la politique des étrangers.

Synthèse et conclusions

Le scénario A protège certaines branches mais est susceptible de porter préjudice aux relations entre la Suisse et l'Europe et de grever les chances des Suisses en Europe. Le scénario B comporte il est vrai certains risques quant à l'évolution du nombre des étrangers et au développement de certaines branches économiques; les risques sont cependant restreints et les instruments pour y faire face prévus.

Nous donnons la préférence au scénario B
car il prend plus globalement en compte
les défis exposés.

D Complément par des mesures d'appoint

Dans le cadre de la réalisation du scénario B, il conviendrait de prendre les mesures complémentaires suivantes:

1. Mesures dans l'intérêt de la science, de la recherche et de la formation:
 - conclure des accords de participation à des programmes de formation, de technologie et de recherche;
 - conclure des programmes d'échanges dans le domaine du perfectionnement professionnel et universitaire.

2. Mesures d'encouragement de la politique d'intégration:
 - améliorer l'information publique sur les questions de la politique des étrangers;
 - accroître les moyens en personnel et financiers des instances et organismes responsables de la politique d'intégration;
 - développer la recherche fondamentale, en particulier concernant les motivations;

- développer l'offre de formation à l'adresse des étrangers;
- familiariser les étrangers avec nos institutions et nos collègues politiques.

3. Facilités de naturalisation

4. Renforcement de la coordination internationale

- en vue de maîtriser la pression migratoire montante;
- en vue de procéder à des contrôles efficaces aux frontières extérieures de la zone de libre circulation;
- en matière de politique d'asile.

VII Synthèse

A Conception de la politique des étrangers pour les années 90

La conception de la politique des étrangers pour les années 90 cherche un équilibre entre le postulat de politique économique et le postulat de politique générale. Son contenu est le suivant:

1. Afin de préserver l'identité nationale et la paix sociale, il est nécessaire de maintenir un rapport équilibré entre Suisses et étrangers (conservation du but de politique générale de la politique des étrangers). La Suisse entend continuer à contrôler l'évolution de la population étrangère résidante. Une clause de sauvegarde devrait permettre de faire barrière, malgré la réalisation de la libre circulation des personnes avec les pays de la CE et de l'AELE, à un afflux massif et inopiné d'étrangers.
2. La lutte contre la pression migratoire doit être coordonnée à l'échelle européenne et mondiale et ne pas se borner à faire rempart à l'émigration en renforçant les contrôles aux frontières extérieures du marché du travail européen, mais s'attaquer aussi et surtout aux racines du mal dans les pays de départ.
3. Les objectifs de politique générale et les mesures visant à maîtriser la pression migratoire ne doivent pas éveiller l'impression que les étrangers ne sont plus les bienvenus en Suisse. Le contraire est vrai: notre pays a plus besoin que jamais de travailleurs étrangers afin de conserver ses avantages en tant que lieu d'implantation pour des entreprises.
4. C'est pour ces raisons que sera réalisé le modèle des trois cercles:
 - Il entraîne, d'un côté, une ouverture progressive de la politique suisse des étrangers à l'égard des Etats du cercle intérieur (à savoir des Etats de la CE et de l'AELE) et une participation active à la construction d'un grand marché du travail européen sous le signe de la liberté de circulation.
 - Il exige, de l'autre, la retenue dans l'admission des étrangers originaires des Etats des cercles médian et extérieur ainsi que des groupes qui n'ont pas la volonté ou la capacité de s'intégrer. Une certaine ouver-

ture s'impose tout au plus à l'égard de travailleurs hautement qualifiés de pays extraeuropéens ainsi que dans l'intérêt de la science, de la recherche et de la formation, tout en veillant à ne pas encourager une hémorragie des cerveaux qui hypothéquerait le développement de ces pays.

- La réalisation de ce modèle implique à court terme une libéralisation de la politique d'admission à l'égard des ressortissants des Etats du cercle intérieur, débouchant à moyen terme sur l'instauration de la liberté de circulation telle qu'elle règne dans la CE. Une ouverture de la politique des étrangers à l'égard des citoyens des pays de l'Europe centrale et orientale est envisageable à long terme. La Suisse ne va pas faire là cavalier seul mais agir de concert avec les autres Etats européens et compte tenu des effets induits par la réalisation de la liberté de circulation.
 - La libéralisation de la politique d'admission doit systématiquement avoir pour corollaire le libre accès des Suisses aux autres marchés du travail d'Europe.
5. Les efforts déployés pour favoriser l'intégration des étrangers vivant en Suisse et préserver la capacité d'accueil des Suisses doivent être intensifiés.
 6. Toutes les questions de migration seront traitées de manière globale, en étroite coordination entre les politiques des étrangers et d'asile, et en respectant les priorités susmentionnées.
 7. Un dialogue actif avec la population indigène et étrangère sur la politique des étrangers aidera à faire comprendre cette nouvelle conception.

B La démarche suivante: un "plan directeur" pour la politique des étrangers"?

Il reste maintenant à déterminer l'ordre de priorité des démarches à entreprendre:

1. Il convient en première priorité de mener à terme les négociations sur la création d'un EEE et dans le cadre du GATT. Les résultats de ces négociations indiqueront quels obligations et engagements de droit international public la Suisse devra respecter à l'avenir.

2. S'imposent en deuxième priorité (à un horizon de moins de deux ans) des mesures de planification, les premières étapes de la libéralisation et des mesures de coordination:
- dans le cadre d'un programme de réalisation détaillé de la libre circulation des personnes, l'exécution de premières mesures de libéralisation (révisions de l'OLE);
 - la prise de mesures de coordination dans les domaines charnières entre la politique d'asile et celle à l'égard des étrangers;
 - l'élaboration d'un programme d'information destiné à accroître la tolérance sociale et la compréhension envers les étrangers;
 - la reformulation du mandat d'intégration de la Confédération, éventuellement, définition de nouvelles voies et moyens;
 - la préparation d'une révision constitutionnelle visant à faciliter les naturalisations;
 - l'élaboration d'un programme d'assistance aux étrangers;
 - le renforcement de la coopération internationale dans les domaines déterminants en ce qui concerne la pression migratoire et l'afflux de demandeurs d'asile. Lancement de premières mesures destinées à lutter contre les causes de la pression migratoire dans les pays d'origine des migrants irréguliers (axées principalement, dans un premier temps, sur l'Europe centrale et orientale).
3. Il s'agira enfin, en troisième priorité, de faire passer les nouvelles conceptions dans la pratique et d'élaborer les bases juridiques nécessaires à leur exécution:
- élaboration d'une nouvelle loi sur les étrangers;
 - révisions de lois dans les domaines des assurances sociales, de l'éducation et de la formation (dans le domaine de la formation professionnelle, par exemple création de bases de subventionnement pour des projets d'intégration);
 - adaptations de conventions et d'accords bilatéraux (concernant l'établissement, le petit trafic frontalier, les assurances sociales et le recrutement de main-d'oeuvre).

Traités d'établissement au sens de l'article 14, 4e alinéa LSEE

Convention du 17 février 1928 entre la Suisse et l'Afghanistan
(avec protocole final)
RS 0.142.111.141

Convention d'établissement et de commerce du 10 juin 1929 entre
la Suisse et l'Albanie (avec protocole final)
RS 0.142.111.231

Traité d'établissement du 13 novembre 1909 entre la Confédération
suisse et l'Empire allemand
RS 0.142.111.361

Traité du 31 octobre 1910 entre la Confédération suisse et
l'Empire allemand réglant certains droits des ressortissants de
chacune des parties contractantes sur le territoire de l'autre
partie
RS 0.142.111.363

Traité du 7 décembre 1975 entre la Confédération suisse et la
Monarchie austro-hongroise concernant l'établissement, l'exemp-
tion du service et des impôts militaires, l'égalité des ressor-
tissants des deux Etats en matière d'impôts, leur traitement
gratuit réciproque en cas de maladie et d'accidents et la com-
munication gratuite réciproque d'extraits officiels des
registres des naissances, des mariages et des décès
RS 0.142.111.631

Traité d'établissement du 4 juin 1887 entre la Suisse et la
Belgique
RS 0.142.111.721

Clause de la nation la plus favorisée entre la Suisse et le
Chili
RS 0.142.112.451

(dans: article 1 du traité de commerce du 31 octobre 1897 entre
la Suisse et le Chili; RS 0.946.292.451)

Echange de notes du 13 mars 1946 concernant la renonciation aux
droits d'exterritorialité en Chine
RS 0.142.112.491.1

Traité d'amitié, d'établissement et de commerce du 14 mars 1908
entre la Suisse et la Colombie
RS 0.142.112.631

Traité d'amitié, de commerce et d'établissement du 10 février
1875 entre la Suisse et le Danemark (avec articles addition-
nels)
RS 0.142.113.141

Traité d'amitié, d'établissement et de commerce du 22 juin 1888
entre la Suisse et la République de l'Equateur
RS 0.142.113.271

Convention d'établissement du 14 novembre 1879 entre la Suisse
et l'Espagne
RS 0.142.113.321

Traité du 25 novembre 1850 conclu entre la Confédération suisse
et les Etats-Unis d'Amérique du Nord
RS 0.142.113.361

Traité d'amitié et de commerce du 24 mai 1933 entre la Suisse
et l'Ethiopie (avec protocole final)
RS 0.142.113.411

Traité du 7 mai 1935 entre la Suisse et la Finlande concernant
le traitement des ressortissants et des sociétés, coopératives
et associations de l'autre pays (avec protocole additionnel)
RS 0.142.113.451

Traité du 23 février 1882 sur l'établissement des Français en
Suisse et des Suisses en France
RS 0.142.113.491

Traité d'amitié, de commerce et d'établissement réciproque du 6
septembre 1855 entre la Confédération suisse et Sa Majesté la
Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande
RS 0.142.113.671

Convention d'établissement et de protection juridique du 1er
décembre 1927 entre la Suisse et la Grèce
RS 0.142.113.721

Traité d'amitié et d'établissement du 14 août 1948 entre la
Confédération suisse et Sa Majesté le Roi du Royaume-Uni de la
Grande-Bretagne et de l'Irlande et des Dominions britanniques
au-delà des mers, au nom du Dominion de l'Inde (avec protocole
final)
RS 0.142.114.231

Convention d'établissement du 25 avril 1934 entre la Confédéra-
tion suisse et l'Empire de Perse (Iran) (avec annexe)
RS 0.142.114.362

Application à l'Islande du traité d'amitié, de commerce et
d'établissement avec le Danemark, des 3/5 avril 1963
RS 0.142.114.451

Convention d'établissement et consulaire du 22 juillet 1868
entre la Suisse et l'Italie (avec déclaration)
RS 0.142.114.541

Traité d'établissement et de commerce du 21 juin 1911 entre la
Suisse et le Japon (avec procès-verbal de signature)
RS 0.142.114.631

Traité d'amitié et de commerce du 23 juillet 1963 entre la
Confédération suisse et la République du Libéria
RS 0.142.114.941

Convention d'établissement du 6 juillet 1874 entre la Suisse et
la Principauté de Liechtenstein
RS 0.142.115.141

Traité d'amitié, de commerce et d'établissement du 19 août 1875
entre la Confédération suisse et le Royaume des Pays-Bas (avec
protocole additionnel)
RS 0.142.116.361

Traité d'amitié du 30 août 1956 entre la Confédération suisse
et la République des Philippines (avec protocole final)
RS 0.142.116.451

Convention d'établissement avec la Pologne
RS 0.142.116.491
(dans: Convention commerciale du 26 juin 1922 entre la Suisse
et la Pologne; RS 0.946.296.491)

Convention d'établissement du 19 juillet 1933 entre la Suisse
et la Roumanie (avec protocole de signature)
RS 0.142.116.631

Convention d'établissement du 13 décembre 1930 entre la Suisse
et la Turquie (avec protocole de signature)
RS 0.142.117.632

Convention d'établissement et consulaire du 16 février 1888
entre la Suisse et la Serbie (Yougoslavie)
RS 0.142.118.181

Annexe 2**Accords d'établissement donnant droit à l'octroi de l'autorisation d'établissement**

1. Après une résidence régulière et ininterrompue de cinq ans

Echange de lettres du 30 mars 1935 entre la Suisse et la Belgique relatif à l'autorisation d'établissement accordée aux ressortissants des deux Etats ayant cinq années de résidence régulière et ininterrompue sur le territoire de l'autre Etat

RS 0.142.111.723

Echange de lettres du 6 septembre 1962 entre la Suisse et le Danemark relatif au traitement en matière de police des étrangers des ressortissants d'un pays dans l'autre

RS 0.142.113.141.1

Convention d'établissement du 1er août 1946 avec la France (non publié)

Accord du 6 novembre 1963 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein sur le statut de police des étrangers des ressortissants de chacun des deux Etats dans l'autre

RS 0.142.115.142

Echange de notes du 16 février 1935 entre la Suisse et les Pays-Bas relatif à l'autorisation d'établissement accordée aux ressortissants des deux Etats ayant cinq années de résidence régulière et ininterrompue sur le territoire de l'autre Etat

RS 0.142.116.364

Echange de lettres des 9 août/31 octobre 1989 entre la Suisse et l'Espagne concernant le traitement administratif des ressortissants d'un pays dans l'autre après une résidence régulière et ininterrompue de cinq ans (appliquée provisoirement dès le 1er novembre 1989)

RO 1989/2551

Echange de lettres du 12 avril 1990 entre la Suisse et le Portugal concernant le traitement administratif des ressortissants d'un pays dans l'autre après une résidence régulière et ininterrompue de cinq ans

RO 1990/1297

2. Après une résidence régulière et ininterrompue de dix ans

Protocole du 19 décembre 1953 entre la Suisse et la République fédérale d'Allemagne concernant des questions d'établissement

RS 0.142.111.364

Déclaration du 5 mai 1934 concernant l'application de la convention italo-suisse d'établissement et consulaire du 22 juillet 1868

RS 0.142.114.541.3

(en relation avec l'accord du 10 août 1964 entre la Suisse et l'Italie relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse; RS 0.142.114.548)

Accord du 14 septembre 1950 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement fédéral autrichien concernant des arrangements complémentaires réglant les conditions d'établissement des ressortissants des deux Etats

RS 0.142.111.631.1

Annexe 3Accords sur l'échange de stagiaires

Accord du 2 février 1955 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne sur l'échange de stagiaires
RS 0.142.111.367

Accord du 19 mars 1956 entre la Confédération suisse et la République d'Autriche sur l'échange de stagiaires
RS 0.142.111.637

Arrangement du 30 mars 1935 relatif à l'admission de stagiaires entre la Suisse et la Belgique
RS 0.142.111.727

Arrangement du 21 février 1948 entre la Suisse et le Danemark relatif à l'admission de stagiaires
RS 0.142.113.147

Arrangement du 17 juin 1948 entre la Suisse et l'Espagne réglant l'échange de stagiaires
RS 0.142.113.327

Arrangement du 7 décembre 1951 entre la Suisse et la Finlande réglant l'échange de stagiaires
RS 0.142.113.457

Accord du 1er août 1946 relatif à l'admission de stagiaires en France et en Suisse
RS 0.142.113.497

Arrangement du 14 mars 1949 entre la Suisse et l'Irlande réglant l'échange de stagiaires
RS 0.142.114.417

Arrangement du 20 octobre 1948 entre la Suisse et le Luxembourg réglant l'échange de stagiaires
RS 0.142.115.187

Arrangement du 14 août 1986 entre la Suisse et la Norvège relatif à l'échange de stagiaires
RS 0.142.115.987

Arrangement du 28 juin 1984 réglant l'échange de stagiaires entre la Suisse et la Nouvelle-Zélande
RS 0.142.116.147

Arrangement du 20 novembre 1952 entre la Suisse et les Pays-Bas réglant l'échange de stagiaires
RS 0.142.116.367

Arrangement du 16 mars 1948 entre la Suisse et la Suède relatif
à l'admission de stagiaires
RS 0.142.117.147

Arrangement du 5 décembre 1979 entre la Suisse et le Canada re-
latif à l'échange de stagiaires (non publié)

Arrangement du 6 février 1980 entre la Suisse et les Etats-Unis
d'Amérique (USA) relatif à l'échange de stagiaires (non publié)

Arrangement du 19 juin 1989 entre la Suisse et le Royaume-Uni
de la Grande-Bretagne relatif à l'échange de stagiaires (non
publié)

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ATF	Arrêts du Tribunal fédéral suisse
CE	Communauté(s) européenne(s)
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950
CEE	Communauté économique européenne
cf.	confer
CFE	Commission fédérale pour les problèmes des étrangers
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
Cst. féd.	Constitution fédérale du 29 mai 1874 (RS 101)
DFEP	Département fédéral de l'économie publique
DFJP	Département fédéral de justice et police
EEE	Espace économique européen
env.	environ
etc.	et cetera
féd.	fédéral
FF	Feuille fédérale
GATS	General Agreement of Trade and Services
GATT	General Agreement of Trade and Tarifs
LSEE	Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS 142.20)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECE	Organisation européenne de coopération économique

OFIAMT	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
OIT	Organisation internationale du travail
OLE	Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (RS 823.21)
ONU	Organisation des Nations Unies
p.	page
p. ex.	par exemple
Pra.	Die Praxis des Bundesgerichtes
R. d'ex. LSEE	Règlement d'exécution du 1 ^{er} mars 1949 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS 142.201)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SOPEMI	Système d'observation permanente des migrations
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
suiv.	suivant