

24 Etienne Piguet

L'IMMIGRATION EN SUISSE

SOIXANTE ANS D'ENTROUVERTURE



3^e édition entièrement mise à jour

SOCIÉTÉ

L'IMMIGRATION EN SUISSE

COLLECTION LE SAVOIR SUISSE

Cette collection a pour premier objectif d'offrir aux communautés universitaires de Suisse et à leurs instituts spécialisés un moyen de communiquer leurs recherches en langue française, et de les mettre à la portée d'un public élargi. Elle publie également des études d'intérêt général ainsi que des travaux de chercheurs indépendants, les résultats d'enquêtes des médias et une série d'ouvrages d'opinion.

Elle s'assure de la fiabilité de ces ouvrages en recourant à un réseau d'experts scientifiques. Elle vise la lisibilité, évitant une langue d'initiés. Un site web (www.lesavoirsuisse.ch) complète le projet éditorial. Il représente, dans une Suisse en quête de sa destinée au 21^e siècle, une source de savoir régulièrement enrichie et il contribue à nourrir le débat public de données sûres, en situant l'évolution de nos connaissances dans le contexte européen et international.

La *Collection Le savoir suisse* est publiée sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend: Jean-Christophe Aeschlimann, journaliste; Robert Ayrton, politologue et avocat; Julia Dao, collaboratrice scientifique aux affaires internationales de l'Office fédéral de la culture, Berne; Giovanni Ferro Luzzi, directeur scientifique au service de recherche en éducation du Canton de Genève; Bertil Galland, président du comité, journaliste et éditeur; Nicole Galland-Vaucher, Neuchâtel, directrice scientifique pour la formation continue universitaire, UNIL-EPFL; Véronique Jost Gara, cheffe de projets à la Fondation Leenaards; Jean-Philippe Leresche, professeur et directeur de l'Observatoire Science, Politique, Société, UNIL; membres fondateurs et honoraires: Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat (Vaud); Nicolas Henchoz, directeur EPFL+ECAL Lab; Stéphanie Cudré-Mauroux, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne.

La publication des volumes de la *Collection* est soutenue à ce jour par les institutions suivantes :
LOTIERIE ROMANDE – FONDATION FERN MOFFAT DE LA SOCIÉTÉ ACADÉMIQUE VAUDOISE –
UNIVERSITÉ DE LAUSANNE – UNIVERSITÉ DE GENÈVE – UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL – FONDATION
SANDOZ – FONDATION LEENAARDS – FONDATION JUCHUM

que l'Association « Collection Le savoir suisse » et l'éditeur tiennent ici à remercier.

Etienne Piguet

L'IMMIGRATION EN SUISSE

Soixante ans d'entrouverture



Presses polytechniques et universitaires romandes

Le contenu de ce livre numérique est protégé par le droit d'auteur, son copyright est la propriété exclusive des *Presses polytechniques et universitaires romandes*. Vous pouvez disposer de ce contenu à titre privé et le copier sur vos propres supports de lecture. Toute forme de diffusion, de vente, de mise en ligne ou de publication de cette oeuvre est formellement interdite, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales conformément aux dispositions relatives au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle.

Secrétariat de la Collection: *Christian Pellet*

Graphisme de couverture: *Valérie Giroud*

Illustration de couverture: « *Frontière de Schengen (Chypre)* », photographie d'*Etienne Piguet*, 2009

Maquette intérieure: *Allen Kilner, Oppens*

Mise en page et réalisation: *Marlyse Audergon*

Impression: *IRL plus SA, Renens*

La *Collection Le savoir suisse* est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), fondation scientifique dont le but est principalement la publication des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), des universités et des hautes écoles francophones.

Le catalogue général peut être obtenu aux PPUR, EPFL – Rolex Learning Center, CH-1015 Lausanne, par e-mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40 ou encore par fax au (0)21 693 40 27.

www.ppur.org

Première édition, 2004

Deuxième édition entièrement mise à jour, 2009

Troisième édition entièrement mise à jour, 2013

© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne

ISBN 978-2-88915-015-1

ISSN 1661-8939 (Collection Le Savoir Suisse)

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

TABLE DES MATIÈRES

1	UN TIERS DE LA POPULATION SUISSE ISSU DE L'IMMIGRATION.....	9
2	LA PORTE OUVERTE 1948-1962..... L'immigration avant la Seconde Guerre mondiale • Le premier accord de recrutement avec l'Italie – <i>L'afflux des femmes allemandes et autrichiennes</i> • Les activités économiques des migrants : concentration dans l'industrie et la construction • La naissance du principe de rotation de main-d'œuvre : le retour au pays d'origine	13
3	XÉNOPHOBIE ET TENTATIVES DE PLAFONNEMENT 1963-1973..... Montée des pressions : surchauffe, revendications italiennes, xénophobie – <i>La crainte d'un impact inflationniste de l'immigration</i> • Le « plafonnement simple » – <i>Le deuxième accord avec l'Italie qui défend les intérêts de ses 400 000 ressortissants en Suisse</i> • Perception d'une menace de « surpopulation étrangère » : l'« Überfremdung » • Le « double plafonnement » ; la Suisse s'engage dans un processus d'expérimentation • La première initiative « contre la pénétration étrangère » • La deuxième initiative et les exigences de Schwarzenbach – <i>Le vote historique du 7 juin 1970</i> – <i>La naissance du système de plafonnement global</i> • La population étrangère en 1970 : plus d'un million • Le fonctionnement du nouveau système et le registre central des étrangers – <i>L'ère de la négociation des quotas annuels</i> – <i>Premier bilan d'un système complexe : la population étrangère passe de 17 à 18,4%</i> – <i>Troisième initiative : objectif 500 000 étrangers au maximum</i>	21
4	LA FIN DE LA PREMIÈRE VAGUE D'IMMIGRATION 1974-1984	36
	Crise pétrolière : les étrangers premiers touchés – <i>Quel a été le nombre de travailleurs contraints de quitter la Suisse ?</i> – <i>Une exportation du chômage ?</i> • Une tout autre mise en cause de la politique d'immigration : l'initiative	

- «être solidaire...» – *Affrontements sur le statut des saisonniers, dénoncé comme inhumain – La révision de la loi de 1931: occasion manquée d'un changement*
- 5 LA DEUXIÈME VAGUE D'IMMIGRATION 1985-1992.... 42
Nouvelles origines des immigrants: Yougoslavie, Portugal... • Le retour de l'ancien régime migratoire • Le ralentissement conjoncturel des années 1990
- 6 LA REMISE EN QUESTION 46
Changements du contexte international – *Les pays traditionnels d'immigration vers la Suisse deviennent exigeants – La Suisse craint l'isolement en Europe – Le droit international infléchit la politique d'immigration* • Le renversement des motifs d'immigration – *En 1992, seule une minorité de permis sont encore délivrés pour des motifs directement économiques* • Diversification des origines et difficultés d'intégration – *Divergences des intérêts patronaux* • Accroissement de l'immigration d'origine éloignée • Une politique en crise et un sentiment de perte de contrôle
- 7 À LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE..... 56
Une proposition critiquée: un solde migratoire global liant, pour la première fois, l'immigration d'asile et l'immigration économique • Le «modèle des trois cercles», trois catégories de migrants selon l'origine – *Le critère de la proximité culturelle* • La relégation de la Yougoslavie – *Les trois cercles sous les critiques contrastées de certains patrons, des syndicats et des juristes de l'antiracisme* • Un modèle d'admission basé sur les niveaux de qualification – *Entre la libre circulation et l'immigration sous conditions – Mai 2000: le peuple approuve les négociations bilatérales avec l'Union européenne*
- 8 LES FORCES DERRIÈRE L'ENTROUVERTURE 65
Les besoins de l'économie: une condition nécessaire, mais qui a cessé d'être suffisante • La xénophobie: une toile de fond constante mais toujours maîtrisée • Le contexte international: une contrainte de plus en plus présente • La nouvelle alliance – *La frange dominante de l'économie et la population opposée à une immigration massive sont favorables aux immigrants qualifiés*
- 9 L'ASILE EN SUISSE DANS L'APRÈS-GUERRE..... 70
La Suisse comme pays d'accueil • La convention des nations unies de 1951 sur les réfugiés – *Article premier. Définition du terme «réfugié» –*

Article 33. Défense d'expulsion et de refoulement (§ 1) – Les réfugiés hongrois – Les Tibétains et les Tchécoslovaques – Les « boat people » et autres « réfugiés de contingent » venus d'Afrique et d'Asie – Les réfugiés chiliens • La loi de 1981 et la première « crise de l'asile » – Les contre-coups des conflits d'Afrique, de Turquie, du Sri Lanka... • Une tendance croissante à la restriction • La deuxième « crise de l'asile » – L'impact des conflits yougoslaves

- 10 LA SITUATION RÉCENTE DE L'ASILE EN SUISSE 82
 Diversité des origines et des statuts des demandeurs d'asile • Evolution récente de la politique d'asile suisse : une frénésie législative – *Maintien du système et multiplication des statuts – Accélération et dissuasion*
- 11 LE CONTEXTE DE L'ASILE 88
Les situations de départ des demandeurs d'asile deviennent toujours plus complexes • Globalisation de l'asile, demandes sur place et croissance des effectifs • Concurrence à la sous-enchère entre les pays d'accueil – La situation économique aggrave une attitude de rejet
- 12 SITUATION ET ENJEUX DE L'IMMIGRATION
 AUJOURD'HUI 94
L'intégration – La stabilité du séjour – Les contacts sociaux et la maîtrise d'une des langues du pays d'accueil – Formation professionnelle : une convergence dès la deuxième génération – Une Suisse sans ghettos – Une chance sur deux, pour un résident étranger, d'épouser un conjoint suisse • Une répartition plus homogène des étrangers dans le monde du travail • La criminalité – La délinquance chez les demandeurs d'asile – Délinquance et difficultés d'intégration • Un bilan d'ensemble positif qui appelle des nuances – Nouvelles formes d'instabilité liées à l'accroissement mondial de la mobilité – Une moindre intégration des cadres transnationaux ? – La situation difficile des personnes admises provisoirement...pendant des années – Les danseuses de cabaret – Des difficultés spécifiques à certains groupes – Une société suisse parfois peu accueillante • Le droit de vote des étrangers et la naturalisation • Un succès, mais certaines évolutions préoccupantes
- 13 LA SUISSE, L'EUROPE, ET LE RESTE DU MONDE... ... 110
 Les migrations dans l'union européenne • Un tournant majeur : la libre circulation – *Les droits reconnus par la Suisse aux ressortissants de l'UE – L'adhésion de la Suisse à Schengen – Bilan pour l'UE-15 • La nouvelle loi sur l'immigration venant du reste du monde – Le critère délicat de la*

qualification professionnelle – Les rentiers nantis • Une loi d'intégration et de contrôle • La Suisse et les nouveaux états membres de l'Union européenne – Le Conseil fédéral favorable à l'élargissement – Une entrée en vigueur progressive

14 LES ENJEUX ACTUELS ET FUTURS DE L'IMMIGRATION	122
Evaluer les besoins économiques à long terme • Répartir les bénéfices • pérenniser et élargir encore la libre circulation • Tenir compte des enjeux démographiques • Maintenir la tradition humanitaire et les garanties de l'état de droit	
15 LE PARADOXE DE L'INCLUSION-EXCLUSION.....	132
ANNEXES.....	135
<i>Les scrutins nationaux liés à l'immigration en Suisse depuis 1948 – Les scrutins nationaux liés à l'asile en Suisse depuis 1948 – Principaux rapports de l'administration fédérale sur l'immigration et l'asile</i>	
BIBLIOGRAPHIE.....	140
<i>Historique de l'immigration vers la Suisse – Immigration des soixante dernières années – Intégration – Le paradoxe de l'inclusion et de l'exclusion – Libre circulation – Réfugiés – Données statistiques</i>	
SOURCES CITÉES.....	143

1

UN TIERS DE LA POPULATION SUISSE ISSU DE L'IMMIGRATION

Les cantons de Zurich, Bâle, Berne, Genève, Vaud, Argovie et Saint-Gall soit deux tiers de la population actuelle du pays... Voilà à quoi se réduirait la Suisse si aucun flux migratoire international ne s'était produit au cours des six dernières décennies. Un tiers de la population est en effet, directement ou par l'un de ses deux parents, issu de la migration. Un quart est né à l'étranger.

Ce chiffre est considérable. Il fait de la Suisse, bien qu'elle ait longtemps voulu l'ignorer et l'ignore peut-être encore, un grand pays d'immigration à l'image du Canada ou de l'Australie, loin devant tous les autres pays européens. Le tableau de la page suivante montre que seules les économies pétrolières peu peuplées du Golfe, les pays accueillant des vagues de réfugiés comme la Jordanie ou la Palestine ou encore ayant une politique d'immigration basée sur des critères religieux comme Israël comptent plus de résidents nés hors de leurs frontières. Seul Singapour et Hong-Kong, petites économies très dynamiques et très prospères jouant à plein la carte de la globalisation, rivalisent avec la Suisse par leur ouverture aux immigrants. A titre de comparaison, si aucune immigration n'avait eu lieu depuis 1950 aux Etats-Unis – un pays pour qui l'immigration fait pourtant figure de mythe fondateur – la population y serait aujourd'hui inférieure non de 33% comme en Suisse mais de 15% seulement.

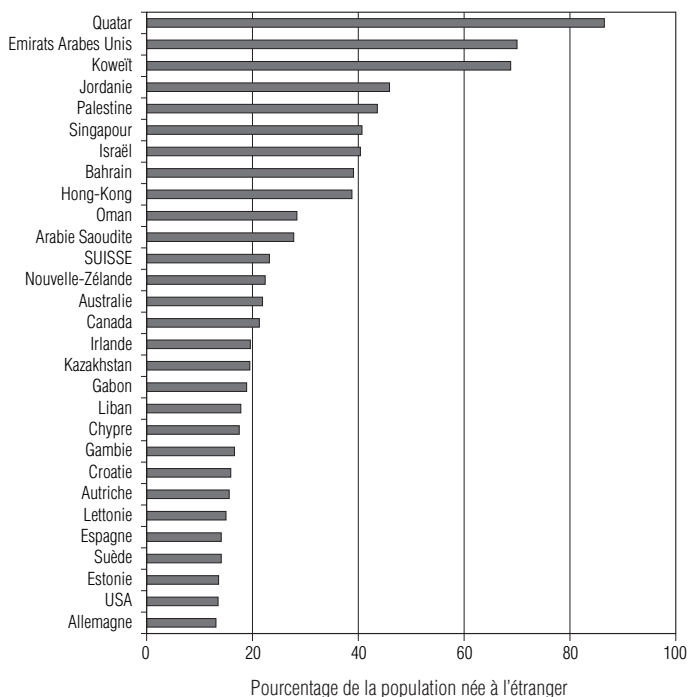
L'immigration représente donc, ne serait-ce qu'au plan strictement démographique, une composante majeure de l'histoire récente de la Suisse. Si ce chiffre illustre l'importante migration de peuplement, il reste modeste en regard de celui, plus impressionnant encore, de la migration temporaire.

Au cours des soixante dernières années, on peut estimer à 6 millions les immigrants entrés en Suisse au bénéfice d'un permis pour

une année ou plus. Quatre sur cinq ont par la suite regagné leur pays d'origine ou poursuivi leur voyage. Par ailleurs, entre 1948 et 2002, date où ce statut a été aboli, la Suisse a délivré 7 millions de permis de saisonniers d'une durée maximale de neuf mois !

Comment expliquer qu'un pays qui, jusqu'au 19^e siècle, avait plutôt pour tradition l'envoi au-delà des mers de ses ressortissants soit devenu, proportionnellement à sa population, un exceptionnel espace d'accueil et de brassage à l'échelle mondiale?

Etats ayant le pourcentage le plus élevé d'immigrants.
(Pays de plus d'un million d'habitants, en 2010.)



Source : Nations Unies – Division de la population.

Un premier facteur explicatif est d'ordre économique. Nous le verrons dans la suite de cet ouvrage, le besoin de main-d'œuvre a été l'élément déclencheur majeur de l'immigration d'après-guerre. D'autres facteurs ont cependant joué leur rôle : la position centrale en Europe et l'importance des bassins de populations situés dans les pays proches ont grandement facilité le recrutement. La taille du pays a aussi eu son effet. Plus un territoire est exigu plus, par définition, la proportion de ses résidents venant de l'extérieur est élevée. Enfin, plus récemment, la Suisse a accueilli un effectif non négligeable de personnes fuyant des situations de détresse économique, de violence ou de persécutions politiques. Contrairement à une idée reçue, ces réfugiés sont cependant loin de représenter la majorité des flux migratoires actuels. Un thème sur lequel nous aurons l'occasion de revenir.

L'histoire récente de l'immigration suisse peut être divisée en cinq phases. Après une première période de porte ouverte (1948-1962), une xénophobie croissante au sein de la population pousse le gouvernement à essayer d'infléchir l'immigration de main-d'œuvre par une série de mesures de plafonnement (1963-1973). La crise pétrolière de 1973-1974 ouvre une troisième période avec le départ de dizaines de milliers d'étrangers qui perdent leur emploi et doivent quitter le pays. Au cours d'une quatrième période (1985-1992 environ), l'économie retrouve son rôle de principale force déterminant l'immigration et on assiste à un nouvel important afflux de main-d'œuvre. La complexification des contextes et des motifs d'immigration mène cependant à une cinquième période d'incertitude, de conflits et de tentatives visant à une reformulation complète de la politique d'immigration. Depuis la mise en place de la libre circulation avec l'Union européenne et d'une nouvelle loi sur l'immigration en provenance du reste du monde (LEtr) le 1^{er} janvier 2008, la Suisse est entrée dans une nouvelle phase. Les orientations sont désormais claires mais les défis demeurent nombreux.

Quels sont les choix politiques effectués en regard de l'immigration au cours des soixante dernières années ? Pour quelles raisons ? Quelles ont été leurs conséquences ? Comment le contexte de cette immigration s'est-il modifié et quels sont les enjeux actuels ? Telles sont quelques questions auxquelles cet ouvrage souhaite apporter des réponses. Le début du livre décrira de manière chronologique

les flux migratoires et les politiques des soixante dernières années. La suite portera spécifiquement sur la question des réfugiés avant de terminer en abordant les grands enjeux actuels : l'intégration, la libre circulation européenne, les besoins économiques et démographiques et la tradition humanitaire.

Nous privilégierons dans cette optique la mise en évidence de tendances lourdes, d'évolutions majeures, susceptibles de servir de clés de lectures générales. Tous les aspects de l'immigration ne seront pas évoqués. Certaines questions actuellement très discutées seront laissées de côté car elles nécessiteraient un ouvrage spécifique. D'autres seront évoquées sans que la place disponible ne permette d'approfondissements. Le lecteur intéressé trouvera en fin d'ouvrage une bibliographie thématique qui lui permettra d'aller plus loin.

2

LA PORTE OUVERTE 1948-1962

L'histoire migratoire récente de la Suisse s'ouvre par une période d'immigration intense durant laquelle les autorités encouragent plutôt qu'elles ne freinent le recrutement de main-d'œuvre. Elle fait suite à la très faible mobilité de l'entre-deux-guerres mais rappelle la situation de la fin du 19^e et du début du 20^e siècle, marquée par la première grande vague migratoire vers la Suisse.

L'IMMIGRATION AVANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Pays d'émigration au 18^e siècle, la Suisse se transforme très progressivement en une terre d'immigration avec la période d'industrialisation de la seconde moitié du 19^e siècle. Après 1848, les immigrants sont principalement des artisans qualifiés issus des régions frontalières d'Allemagne, de France et d'Autriche. Ils sont rejoints dès 1885 environ par des ouvriers italiens. Dès 1890, on compte en Suisse, pour la première fois, plus d'immigrants que d'émigrants. La population étrangère (3% en 1850) augmente ainsi régulièrement pour atteindre plus de 15% en 1914. Elle se concentre dans les villes et on compte 34% d'étrangers à Zurich, 38% à Bâle, 42% à Genève et 51% à Lugano. Durant toute cette période, marquée par le libéralisme économique, la libre circulation était une évidence pour les autorités et la Confédération va conclure des traités en ce sens avec 21 autres Etats. Seuls les droits politiques restent l'apanage des citoyens nationaux, les étrangers étant, à tous autres égards, traités en égaux.

La Convention entre la Suisse et l'Italie du 22 juillet 1868 est symptomatique de l'état d'esprit de l'époque mais aussi en forte résonance avec les accords bilatéraux entrés en vigueur en juin 2002

entre la Suisse et l'Union européenne ! L'article 1 stipule ainsi : « Il y aura entre la Confédération suisse et le Royaume d'Italie amitié perpétuelle et liberté réciproque d'établissement et de commerce. Les Italiens seront reçus et traités dans chaque Canton de la Confédération suisse, relativement à leurs personnes et à leurs propriétés, sur le même pied et de la même manière que le sont ou pourront l'être à l'avenir des ressortissants des autres Cantons. Réciproquement les Suisses seront reçus et traités en Italie, relativement à leurs personnes et à leurs propriétés, sur le même pied et de la même manière que les nationaux. En conséquence, les citoyens de chacun des deux Etats, ainsi que leurs familles, pourvu qu'ils se conforment aux lois du pays, pourront librement entrer, voyager, séjourner et s'établir dans chaque partie du territoire (...) » On peut noter, pour l'anecdote, qu'une partie de ces traités du 19^e siècle sont stricto sensu toujours en vigueur (la libre circulation entre la Suisse et la Serbie par exemple...) mais ne sont tacitement plus considérés aujourd'hui comme suffisants pour permettre encore la libre circulation entre les signataires.

Le consensus des Etats en faveur de la libre circulation n'empêcha pas des réactions hostiles au sein de la population suisse comme en témoignent les émeutes de 1896, à Zurich, qui voient la foule s'en prendre aux travailleurs italiens et détruire de nombreux restaurants et logements de familles italiennes. L'armée doit intervenir dans les rues de la ville pour rétablir l'ordre.

La période de la guerre voit le retour dans leur pays d'origine de nombreux étrangers et les difficultés économiques qui lui succèdent sont peu propices à l'immigration. L'entre-deux-guerres est par ailleurs marqué par une attitude de plus en plus fermée vis-à-vis de l'immigration : introduction de visa d'entrée et contrôle de plus en plus étroit des étrangers présents sur le territoire national. C'est en 1934 qu'est promulguée la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers qui restera en vigueur durant l'ensemble du siècle. Elle énonce les deux caractéristiques fondamentales du régime d'immigration de la Suisse : le permis de séjour et le permis de travail ne font qu'un et trois catégories de permis existent : saisonnier, annuel et d'établissement. En raison de ces restrictions mais surtout de la crise économique des années 1930, la population étrangère tombe de 600 000 en 1914 à 223 000 en 1941.