

CAHIERS DE MIGRATIONS INTERNATIONALES

**37**

**QUOTAS D'IMMIGRATION:  
L'EXPÉRIENCE SUISSE**

---

**Etienne Piguet et Hans Mahnig  
Forum suisse pour l'étude des migrations**

Service des migrations internationales  
BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL GENÈVE

CAHIERS DE MIGRATIONS  
INTERNATIONALES

**37**

QUOTAS D'IMMIGRATION:  
L'EXPÉRIENCE SUISSE

---

**Etienne Piguet et Hans Mahnig**

Service des migrations internationales  
BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL GENÈVE

**Table des matières**



## Table des matières

|  |    |
|--|----|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....  | v  |
| <b>INTRODUCTION: PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODE</b> .....                      | 1  |
| <b>1. PREMIÈRE PHASE: LA POLITIQUE DES ANNÉES CINQUANTE</b> .....        | 3  |
| <b>2. DEUXIÈME PHASE: LES TENSIONS SOULEVÉES PAR L'IMMIGRATION</b> ..... | 5  |
| LE «PLAFONNEMENT SIMPLE» .....   | 6  |
| LE «DOUBLE PLAFONNEMENT» .....   | 8  |
| LA NAISSANCE DU SYSTÈME DE CONTINGENTEMENT GLOBAL .....                  | 11 |
| <b>3. TROISIÈME PHASE: LA POLITIQUE MIGRATOIRE DEPUIS 1970</b> .....     | 12 |
| LE FONCTIONNEMENT DU NOUVEAU SYSTÈME D'IMMIGRATION .....                 | 13 |
| LES ANNÉES 1970 ET 1980, ENTRE CONFLITS ET DÉPOLITISATION .....          | 15 |
| <b>4. LE SYSTÈME DE QUOTA MIS EN QUESTION: LES ANNÉES 1990</b> .....     | 20 |
| LA STABILISATION DE LA POPULATION ÉTRANGÈRE .....                        | 21 |
| LA DIVERSIFICATION DES MOTIFS D'IMMIGRATION .....                        | 23 |
| LA TRANSFORMATION DE L'ENVIRONNEMENT POLITIQUE .....                     | 24 |
| LA TENTATIVE DE CONTINGENTER TOUTES LES FORMES D'IMMIGRATION .....       | 26 |
| LA « DISTANCE CULTURELLE » COMME PRINCIPE D'ADMISSION .....              | 26 |
| LA FIN DES QUOTAS ? .....  | 31 |
| <b>CONCLUSIONS</b> .....   | 32 |
| DES OBJECTIFS MULTIPLES ET CONTRADICTOIRES .....                         | 32 |
| DES CONTRAINTES EXTÉRIEURES CROISSANTES .....                            | 35 |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....   | 36 |
| <b>CAHIERS DE MIGRATIONS INTERNATIONALES</b> .....                       | 40 |

## Avant-propos

Les conseils du BIT sont fréquemment sollicités par les gouvernements qui désirent formuler et appliquer une politique d'immigration de main-d'oeuvre, au sens large du terme. Vu la mondialisation croissante des relations économiques, qui amène les pays à intensifier toujours plus leurs échanges de biens, de services et de personnes, il faut s'attendre à ce que les demandes d'aide de ce genre se multiplient. C'est ce qui a incité le BIT à lancer l'étude d'un modèle d'immigration, en l'occurrence le système des quotas suisse, suivi de l'évaluation de ses conséquences, peut-être non prévisibles mais réelles aux plans politique, social et culturel. Il s'agit de dégager un modèle susceptible d'orienter en connaissance de cause les choix d'un autre pays confronté à des questions de politique de même nature.

L'étude ci-après a été préparé par le Forum suisse pour l'étude des migrations. Elle analyse la politique suisse de contingentement de l'immigration au cours des quarante dernières années et évalue les enseignements qui peuvent être tirés de l'expérience helvétique. Le document s'attache à dégager, à l'aube de l'an 2001, les principes directeurs de cette politique en la mettant en relation avec un état statistique actuel précis de la situation et des types de migration en Suisse: quotas d'immigration saisonniers, proportion d'étrangers dans la population, évolution de la population étrangère, chômage et population étrangère.

Cette analyse montre que la gestion du processus migratoire est complexe. Bien que dans les premières années la politique suisse était dictée par des considérations d'ordre économique, il est devenu évident, au fil des années, que les pressions concurrentielles réduisaient les raisons qu'il y avait à faire dépendre les contingentements annuels de l'état de l'économie.

Cette étude ne prétend pas apporter une réponse définitive à chaque situation mais indique qu'un modèle de quotas d'immigration totalement flexible, tel que celui adopté par la Suisse dans les années soixante-dix, permet incontestablement à l'Etat d'accueil de disposer d'un instrument supplémentaire de politique conjoncturelle, tout en gardant le contrôle sur l'effectif total de la population étrangère. L'expérience suisse montre cependant que le contexte international, les relations avec les pays d'origine ainsi que la politique intérieure permettent rarement d'atteindre pleinement ces objectifs à long terme.

Genève, novembre 2000

M.I. Abella,  
Chef,  
Service des migrations internationales

## Introduction: problématique et méthode

Depuis le début des années soixante, la Suisse a mis sur pied plusieurs systèmes de contingentement de l'immigration de travailleurs annuels ou saisonniers. Dès les années septante des quotas précis d'immigration ont été fixés chaque année par le gouvernement dans le but de contrôler d'une part l'effectif de la population étrangère, de fournir d'autre part à certaines branches économiques ou régions la main-d'œuvre nécessaire à leur développement économique. Le but de la présente recherche est d'analyser la politique suisse de contingentement de l'immigration au cours des dernières quarante années et d'évaluer quels enseignements peuvent être tirés de l'expérience helvétique. Avant de présenter les objectifs, il convient de la situer dans un cadre général d'analyse des politiques d'immigration qui permet d'en tracer les limites. Ce cadre général est schématisé ci-dessous (Figure 1).

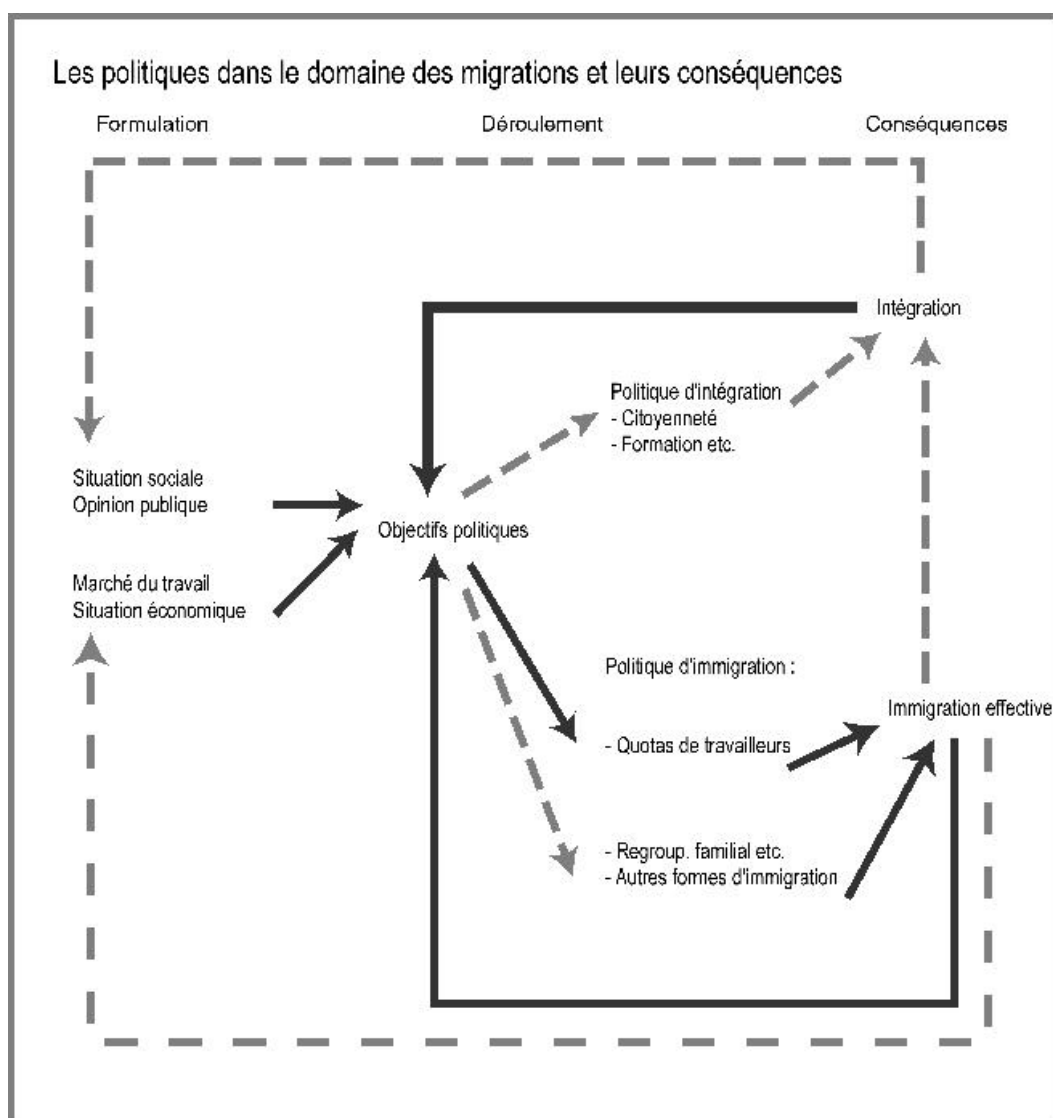


Figure 1

Trois étapes peuvent être distinguées en matière de politique de migration: la formulation des politiques, le déroulement concret et les conséquences économiques, sociales et culturelles. Ces différentes étapes interagissent entre elles et sont déterminées par de nombreux facteurs extérieurs (considérations objectives mais aussi représentations subjectives et climat politique du moment, aléas de l'évolution sociale et économique, changements dans les rapports de forces entre les acteurs, contexte international. etc.). Deux politiques doivent en outre être distinguées: la politique d'accès au territoire (immigration policy) et la politique destinée aux migrants une fois établis ou en séjour dans le pays (immigrant policy). Si les liens entre ces politiques sont étroits, leurs objectifs, leurs modes de mise en œuvre et les critères pertinents d'évaluation restent très différents <sup>1</sup>.

En regard de ce schéma d'ensemble, trois questions – correspondant aux flèches continues dans le schéma - seront abordées dans le présent rapport:

1. Comment expliquer la mise sur pied par la Suisse d'une politique de quotas et la fixation de ceux-ci à des niveaux plus ou moins élevés ? Quel a été le contexte (social, politique, économique) et les objectifs qui ont sous-tendu cette politique ?
2. Quel a été l'impact de cette politique sur les flux d'immigration effectifs ?
3. En regard des objectifs définis, de l'impact effectif sur les flux et de la réaction des différents acteurs, ces politiques ont-elles été jugées satisfaisantes ou ont-elles fait l'objet de critiques et de réorientations au cours de la période étudiée ?

Ces questions ne représentent ainsi qu'une partie de l'analyse d'ensemble des conséquences de l'immigration. Elles correspondent cependant à des aspects centraux de ces phénomènes et permettent de tirer des enseignements présentant une certaine clarté.

Sur le plan méthodologique, cette analyse se basera sur les décisions gouvernementales en matière de quotas, sur les prises de position des différents milieux, sur les résultats des consultations populaires (votations), sur des indicateurs conjoncturels, ainsi que sur les données relatives aux flux effectifs d'immigration.

Dans le cadre d'une étape ultérieure de la recherche, il serait particulièrement intéressant de répondre à la question du bilan objectif qui peut être tiré, avec le recul historique, des conséquences économiques de l'immigration en Suisse en termes de marché du travail, d'inflation, de productivité et de transformations structurelles. Bien qu'un nombre important de recherches aient été effectuées sur ces différents thèmes depuis les années soixante, on ne dispose pas en effet à l'heure actuelle d'une synthèse d'ensemble.

---

<sup>1</sup> On peut, par exemple, aisément juger de l'impact d'une politique d'immigration en termes de nombre d'entrées et de phénomènes tels que l'intégration sociale est beaucoup moins direct.



La politique d'immigration suisse de l'après-guerre peut être divisée en trois phases distinctes. Dans l'immédiat après-guerre, la Suisse dispose d'un appareil de production intacte et connaît une croissance économique spectaculaire entraînant une immigration massive. La politique de cette époque peut être qualifiée de libérale dans la mesure où le gouvernement opte pour une stratégie de *laisser-faire*, satisfaisant ainsi les intérêts des milieux économiques. A la fin des années cinquante, deux évolutions provoquent ensuite des tensions: la surchauffe de l'économie ainsi que la faible modernisation de l'appareil productif, d'une part, la montée de la xénophobie populaire de l'autre. Ces phénomènes sont responsables - dans une deuxième phase correspondant aux années soixante - d'une tentative du gouvernement suisse de limiter l'immigration par différents systèmes de quotas. Elles déboucheront sur une troisième phase, dès 1970, avec « le plafonnement global » (*Globalplafonnierung*), une politique de quotas d'immigration encore en vigueur aujourd'hui.

La politique de quotas proprement dite, née en 1970, est intéressante pour plusieurs raisons: premièrement, elle concerne des *effectifs importants* de travailleurs immigrés ; deuxièmement, les quotas concernent une *proportion élevée* de la main-d'œuvre totale en provenance de l'étranger ; troisièmement, cette politique s'est poursuivie *durant une période suffisamment longue* - près de 30 ans - pour permettre de tirer un bilan ; enfin, le contingentement par quotas reste à l'heure actuelle *au cœur* de la politique suisse d'immigration.

Ce rapport retracera donc l'évolution historique de la politique d'immigration suisse de l'après-guerre jusqu'à aujourd'hui afin de décrire la logique de son développement, de démontrer les enjeux auxquels les autorités ont voulu répondre et d'expliquer pourquoi le contingentement par quotas a été considéré comme une solution.

## **1. Première phase: la politique des années cinquante**

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la Suisse est confrontée à une pénurie de main-d'œuvre: épargné, son appareil de production fait face à une forte demande tant nationale qu'internationale. Avec l'accord de recrutement de main-d'œuvre, passé entre les gouvernements suisse et italien en 1948, s'ouvre une période d'immigration massive (Figure 2). La moitié environ des travailleurs entrant en Suisse chaque année sont des saisonniers, autorisés à séjourner durant une période de 9 mois consécutifs (permis A), l'autre moitié est composée de personnes bénéficiant d'un permis annuel renouvelable (permis B), voire d'un permis d'établissement de longue durée (permis C).

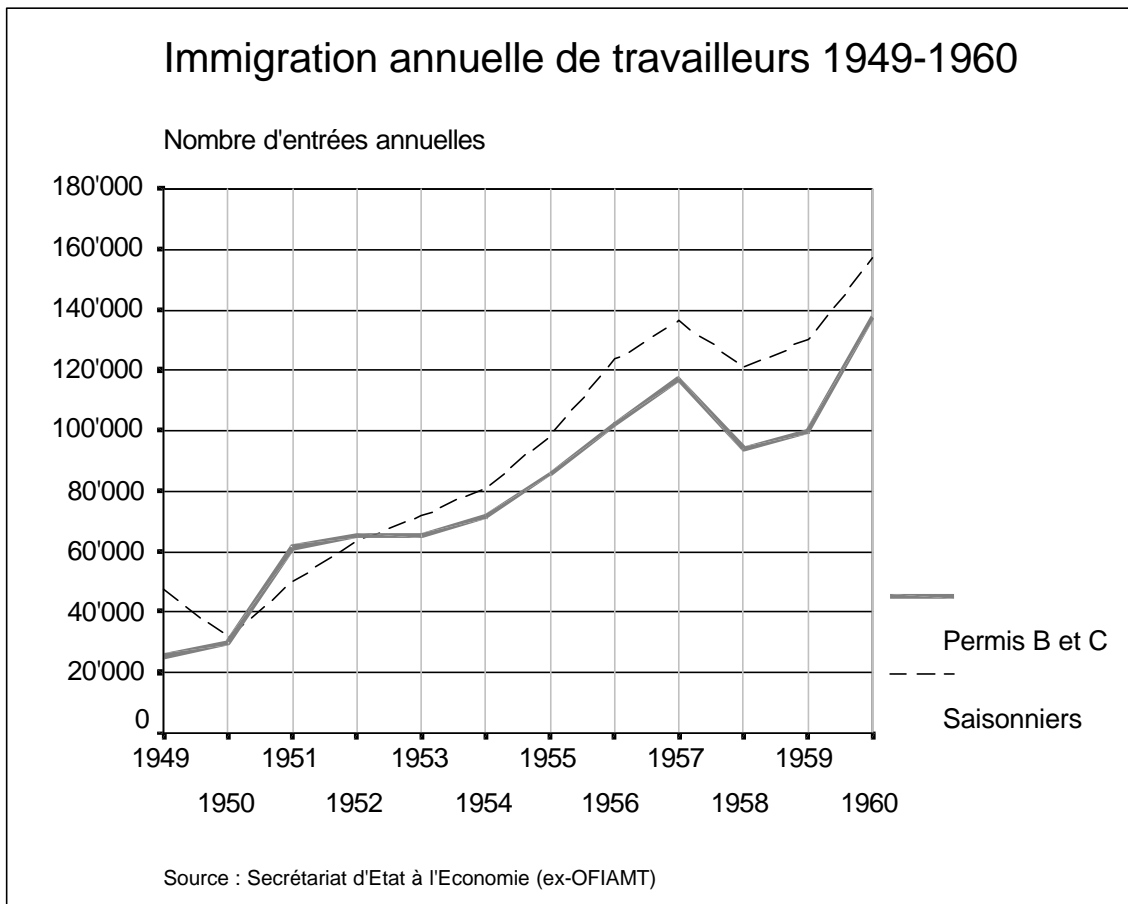


Figure 2

De 271'000 personnes en 1950, soit 5,8% de la population totale, le nombre moyen d'étrangers résidants passe à 476'000 en 1960, soit 9,1% (voir Figure 3 et Figure 5). A l'époque, l'hypothèse centrale de la politique d'immigration est qu'il s'agit d'une immigration à caractère *temporaire*. En effet, la législation suisse sur l'immigration se fonde toujours sur l'idée défendue dès 1924 par le Conseil fédéral dans son message sur la future loi à l'égard des étrangers de 1931 (*Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers – LSEE*): « il n'y aura ... rien à objecter à l'afflux des étrangers, mais à condition seulement que ceux-ci ne songent pas à s'établir »<sup>2</sup>. L'accord de recrutement de 1948 avec l'Italie, en imposant un délai de dix ans aux travailleurs italiens pour obtenir un permis d'établissement, est l'expression directe de cette conception<sup>3</sup>.

Dès le début des années soixante, cette politique d'admission libérale, fondée sur l'idée d'une « rotation des travailleurs » et sur l'hypothèse qu'une fois gagné un certain montant d'argent ils retourneraient dans leur pays d'origine, commence à créer des tensions. Les autorités interviennent alors pour restreindre l'immigration. Trois facteurs principaux expliquent ce changement: le problème de la surchauffe de l'économie, la pression de l'Italie en vue d'un meilleur statut pour ses ressortissants (raccourcissement du délai d'attente pour un permis d'établissement, regroupement familial facilité) et l'émergence d'un courant xénophobe dans l'opinion publique. Si c'est dans un premier temps surtout le

problème économique qui préoccupe les autorités, il est ensuite de plus en plus relayé par la menace qu'exerce le courant xénophobe.

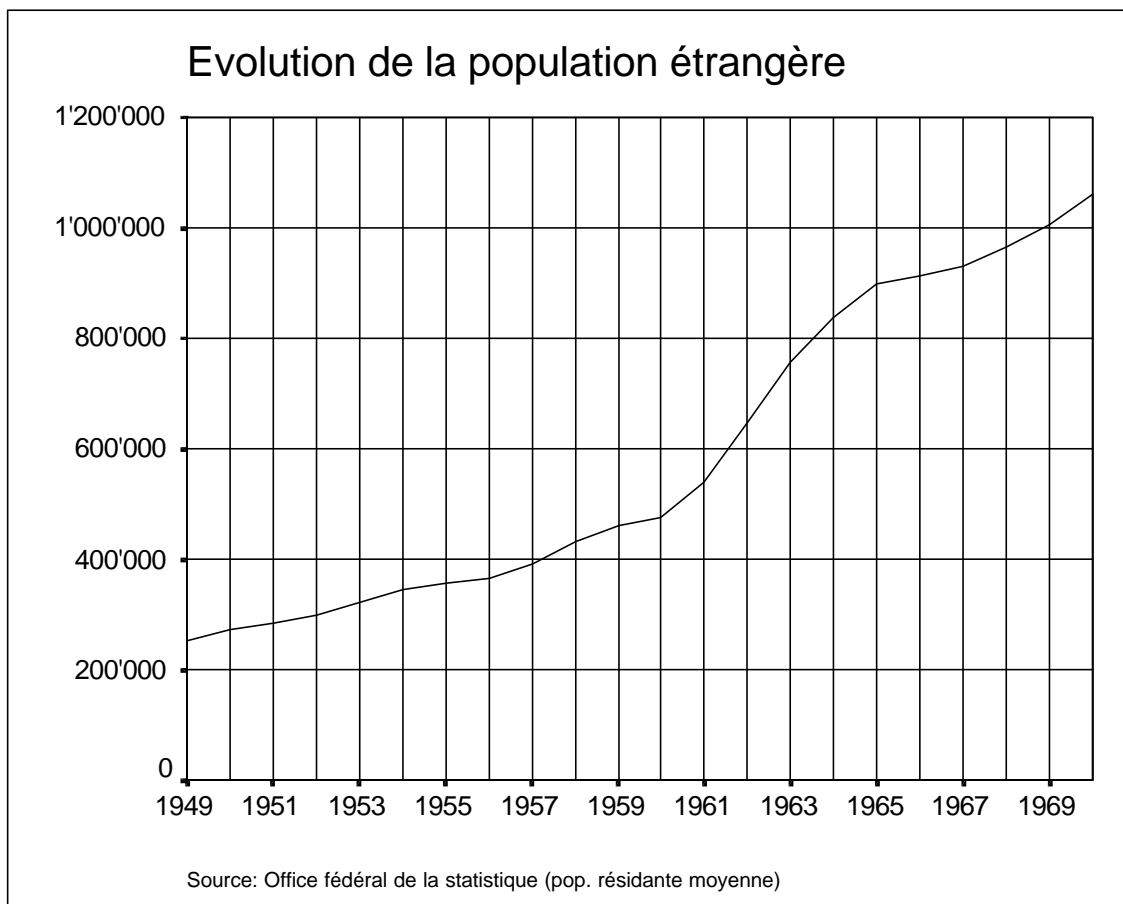


Figure 3

## 2. Deuxième phase: les tensions soulevées par l'immigration

Au début des années soixante, la surchauffe de l'économie commence à préoccuper sérieusement les pouvoirs publics. Pourtant, comme le constate une des premières recherches menées sur la politique d'immigration de l'époque, «*l'Etat ... n'intervient pas encore, car auparavant, dans un pays où le libéralisme est roi, toutes les solutions 'non dirigistes' doivent être explorées*»<sup>4</sup>. L'initiative est d'abord laissée «*aux forces autorégulatrices du marché*». C'est en janvier 1962 que les organisations patronales lancent un appel à leurs membres en vue de stabiliser aussi bien les prix que le nombre de leurs employés. Or, cet appel est un échec: l'immigration ne diminue pas, l'expansion s'amplifie et les prix montent (Figure 4).

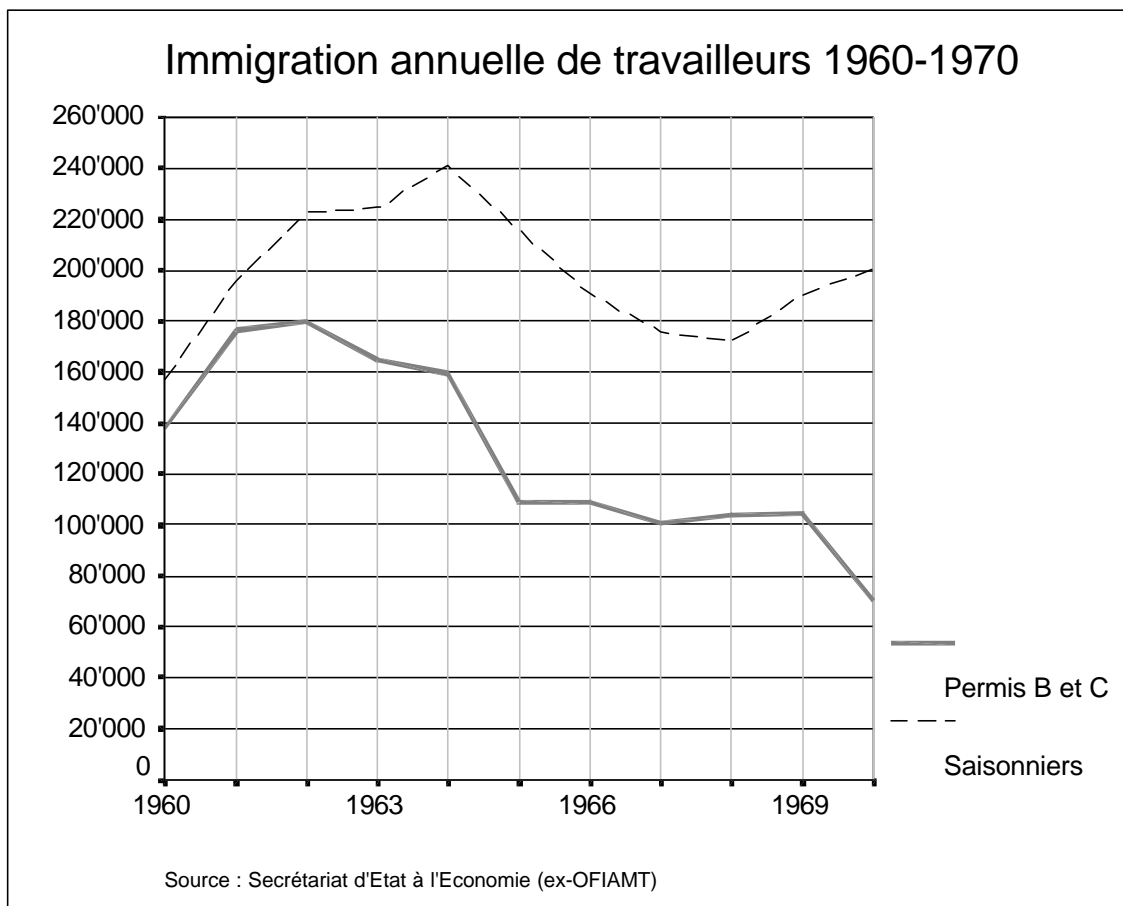


Figure 4

Du point de vue économique et avec le recul historique, cette période est intéressante pour plusieurs raisons: dans un contexte de forte croissance inflationniste, le gouvernement tente d'utiliser l'immigration non dans le sens d'un accroissement de l'offre de travail susceptible de faire diminuer les salaires et les prix en réduisant les pénuries de main-d'œuvre, mais au contraire dans le sens d'une réduction de l'offre de travail visant à réduire la croissance. Il faut noter qu'au cours de cette période un important débat a lieu au sujet des conséquences inflationnistes de la présence de travailleurs étrangers eux-mêmes<sup>5</sup>.

### ***Le «plafonnement simple»***

Ce n'est qu'après l'échec du premier appel des organisations patronales que l'Etat intervient en édictant l'arrêté fédéral du premier mars 1963. S'appuyant sur l'article 16, alinéa I de la LSEE de 1931 qui stipule que «*pour les autorisations, les autorités doivent tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère*», il ne délivre d'autorisations de séjour à des travailleurs étrangers en 1963 que pour les entreprises dont l'effectif total d'employés (Suisse et étrangers) n'excèdera pas de plus de 2%, après délivrance des autorisations, l'effectif de

décembre 1962. Il s'agit donc d'une tentative de stabiliser le nombre d'étrangers pendant un an en imposant des limites sur le plan de l'entreprise. Une tentative qui vise en même temps à freiner la croissance<sup>6</sup>.

Le résultat de la mesure est décevant: cinq mois plus tard, on enregistre 50'000 travailleurs étrangers de plus, c'est-à-dire une augmentation de 7%, ce qui incite le gouvernement dans son arrêté du 21 février 1964 à prescrire cette fois une réduction de 3% de l'effectif *total* du personnel. Mais, encore une fois, ces mesures n'ont pas l'effet espéré: le nombre d'étrangers s'accroît de 30'000 (4,5%) jusqu'en août 1964. Cette inefficacité du plafonnement s'explique par le nombre important de travailleurs suisses qui changent d'emploi au cours de cette période du secteur secondaire vers le secteur tertiaire et sont ensuite remplacés par des étrangers, ainsi que par le contrôle souple de ces mesures et la possibilité pour les employeurs d'obtenir des exceptions des autorités cantonales<sup>7</sup>. Le Conseil fédéral est alors contraint d'imaginer d'autres solutions.

En même temps, le climat politique a changé sous l'impulsion d'un facteur extérieur : la pression qu'exerce l'Italie, dont les ressortissants sont plus de 400'000 en Suisse, afin de réviser l'accord de recrutement de 1948. Les négociations, qui avaient commencé au début de 1961, durent déjà depuis plus de trois ans et avaient été interrompues plusieurs fois à cause de fortes divergences d'opinion entre les deux pays. L'Italie, qui veut que le délai requis pour l'octroi de l'autorisation d'établissement soit abaissé de 10 à 5 ans, que le regroupement des familles soit possible immédiatement et que l'assurance chômage et l'assurance maladie pour ses ressortissants soient améliorées, se heurte au refus de la Suisse, et ce n'est qu'au début de 1964 qu'est trouvé un compromis. L'accord entre la Suisse et l'Italie relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse, signé le 10 août 1964 à Rome, contraint la Suisse à infléchir sa politique à l'égard des étrangers, notamment dans trois domaines:

- les travailleurs résidant en Suisse depuis au moins 5 ans, même s'ils n'obtiennent pas l'autorisation d'établissement, ont le droit de changer d'emploi ou d'activité professionnelle et obtiennent la garantie de séjour ;
- les travailleurs saisonniers qui, durant 5 ans consécutifs, ont travaillé pendant au moins 45 mois en Suisse, ont droit à une autorisation de séjour non saisonnière ;
- le délai d'attente pour le regroupement familial est réduit de 36 à 18 mois<sup>8</sup>.

Si ces changements ne semblent pas spectaculaires, ils ne tardent néanmoins pas à provoquer un vif émoi dans l'opinion publique et à déclencher une véritable bataille médiatique. Le Conseil fédéral joue aux yeux d'une partie importante de l'opinion le rôle d'une marionnette qui dépend de la volonté du gouvernement italien et l'accord conclu est perçu comme une décision qui augmente la menace de la «pénétration étrangère» (*Überfremdung*). Le tollé à l'égard de l'accord s'explique par le fait qu'on assiste depuis

le début des années soixante à une montée de la xénophobie en Suisse qui s'exprime dans la création d'organisations et d'associations qui luttent contre la politique du gouvernement et pour un arrêt de l'immigration<sup>9</sup>.

Face à la mobilisation de ces milieux, le Conseil fédéral légitime l'accord avec l'Italie par le fait que le caractère durable de l'expansion économique aurait provoqué un allongement de la durée de la présence des étrangers en Suisse: « *Il était dès lors indispensable de revoir le statut juridique et social de ces travailleurs, dont le séjour en Suisse se prolongeait et de l'adapter aux besoins actuels* »<sup>10</sup>. Pour dissiper les craintes d'une «emprise étrangère», il affirme que la limite supérieure de l'immigration est maintenant atteinte et qu'il veillera à ce qu'aucun travailleur étranger supplémentaire ne puisse entrer en Suisse. Cependant, pour la première fois le gouvernement suisse prend ses distances par rapport à l'idée que l'immigration n'est que de nature temporaire: « *Nous devons nous rendre compte en définitive que les travailleurs étrangers ne sont pas venus en Suisse uniquement à cause d'une tension conjoncturelle momentanée, mais qu'ils sont devenus un facteur indispensable de notre vie économique. Notre politique d'admission future ne pourra se borner à freiner l'entrée de nouveaux travailleurs; elle devra tendre dans une mesure accrue à garder et à assimiler la main-d'œuvre qui a fait ses preuves. La réglementation issue des négociations avec l'Italie va dans cette direction.* »<sup>11</sup> Le 17 mars 1965, l'Assemblée fédérale approuve l'accord entre la Suisse et l'Italie.

### ***Le «double plafonnement»***

A la recherche d'un moyen plus efficace pour freiner l'immigration, le Conseil fédéral se décide dans son arrêté du 9 février 1965 pour un *double plafonnement*: il prescrit de ramener le personnel étranger par entreprise à 95% de l'effectif du 1er mars 1965 et il interdit en même temps tout accroissement de l'effectif total. De plus, il rend le régime des exceptions plus restrictif. Cet arrêté est précédé d'un arrêté du 19 janvier 1965 qui rend obligatoire une autorisation de séjour pour une prise d'emploi. Avec cet arrêté les travailleurs étrangers ne peuvent désormais entrer en Suisse pour prendre un emploi que s'ils sont munis d'une assurance d'autorisation de séjour. Il ne suffit plus, pour venir travailler en Suisse, de produire une promesse d'engagement ou un contrat de travail comme auparavant. En outre, des autorisations de séjour pour prise d'emploi ne sont plus accordées aux travailleurs étrangers qui ont réussi à entrer en Suisse illégalement au mépris de ces dispositions<sup>12</sup>.

Le double plafonnement produit cependant des effets pervers: parce qu'il limite le nombre de salariés, il freine le développement des entreprises en expansion et protège les entreprises moins compétitives. Cette protection s'exerce encore davantage parce que la mobilité de la main-d'œuvre reste limitée, ce qui empêche leur débauchage par les entreprises plus compétitives. Il en résulte un certain protectionnisme à l'égard des secteurs faibles de l'économie. Les autorités sont bien conscientes de ce problème, mais d'autres solutions ne semblent pas disponibles à ce moment. La Suisse, seul pays à être

confronté à l'époque au besoin de limiter l'immigration malgré une forte demande de l'économie, ne peut pas se référer aux expériences d'autres pays et se trouve ainsi dans un processus de *trial and error*<sup>13</sup>.

En octobre 1965, une Commission d'experts créée par le Conseil fédéral propose d'introduire, après une phase d'adaptation, un plafonnement global pour les étrangers en 1968, c'est-à-dire un seul plafonnement pour tout le pays, en même temps qu'une libéralisation de la mobilité. Ces propositions sont reprises par l'Office fédéral des arts et métiers et du travail (OFIAMT)<sup>1</sup>, ce qui déclenche tout de suite une vague de critiques: d'une part, des cantons économiquement faibles qui prédisent un désordre économique complet et leur marginalisation, d'autre part, des organisations patronales qui profitent souvent du protectionnisme engendré par les plafonnements et qui annoncent le déclin de secteurs économiques entiers. Seuls les syndicats, depuis longtemps déjà partisans d'un plafonnement général, soutiennent l'OFIAMT<sup>14</sup>. Faut de consensus, les arrêtés du Conseil fédéral du 1er mars 1966 et du 10 février 1967 continuent d'imposer des réductions de l'effectif des travailleurs étrangers au niveau des entreprises, mais d'une manière ralentie (de 3%, respectivement de 2% par rapport à l'année précédente).

Bien que dès 1964 on observe bien une diminution puis une stabilisation du nombre de nouvelles entrées de travailleurs (Figure 4, p. 9), la proportion d'étrangers au sein de la population continue à s'accroître (Figure 5, p.13). La situation se complique avec l'apparition du courant xénophobe sur la scène politique: le 30 juin 1965 est déposée la première initiative populaire<sup>2</sup> contre la pénétration étrangère à la chancellerie fédérale, appuyée par 60'000 signatures. Lancée par le *Parti démocratique du canton de Zurich*, cette initiative demande la modification de la constitution par l'adoption d'un article 69 quater avec le but de réduire le nombre des étrangers établis ou en séjour à 10% de la population résidante. L'initiative, s'inscrit dans le mouvement d'opinion qui a suivi l'accord entre la Suisse et l'Italie. Elle prévoit que « *pour prévenir le danger de pénétration étrangère, le nombre de ressortissants étrangers en séjour doit, dès l'entrée en vigueur de la présente disposition, être abaissé de cinq pour cent au moins chaque année, jusqu'à ce que le maximum autorisé soit atteint, et compte tenu des exigences humanitaires* »<sup>15</sup>.

<sup>1</sup> L'Office fédéral des arts et métiers et du travail (actuel SECO, secrétariat d'état à l'économie) était le principal organe et dans la politique économique en général.

<sup>2</sup> L'initiative populaire permet de faire valoir des idées politiques sous forme de projets d'articles constitutionnels, et l'initiative populaire fait l'objet d'une «votation populaire», elle doit aujourd'hui recueillir en l'espace de 18 mois les signatures de 100'000 citoyens.

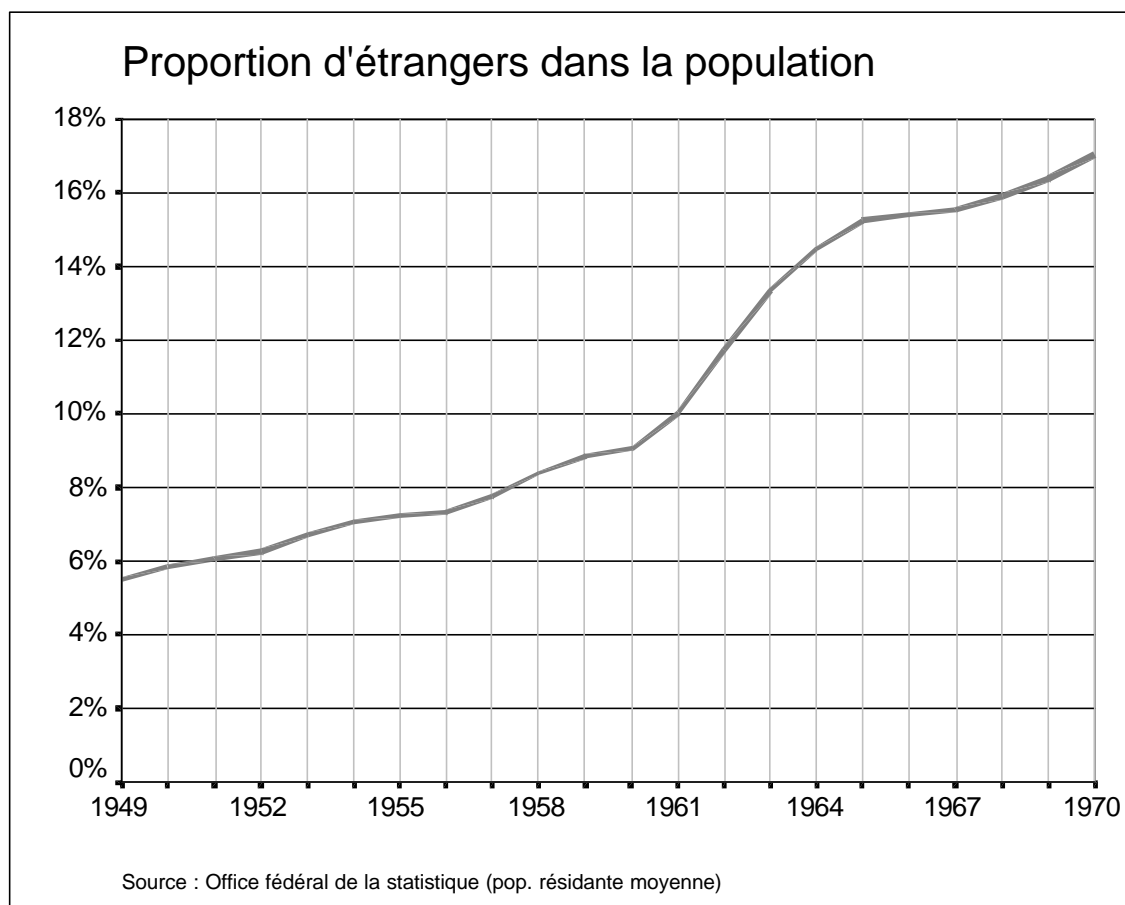


Figure 5

Le Conseil fédéral, s'il est d'accord avec le comité d'initiative que « *la forte augmentation de l'effectif des étrangers au cours de ces dernières années* » constitue « *un grave danger de pénétration étrangère* »<sup>16</sup>, juge que les mesures que demande l'initiative ne pourraient pas être supportées par l'économie nationale, parce qu'il faudrait réduire d'environ 260'000 personnes l'effectif des étrangers, dont 200'000 exerçant une activité lucrative. C'est pour cela qu'il considère l'initiative comme excessive et invite les électeurs à la rejeter tout en annonçant qu'il prendra les mesures nécessaires pour réduire l'effectif des étrangers. Conscient qu'à cause des regroupements familiaux et de l'excédent de naissances le nombre des étrangers s'accroîtra encore, il insiste sur l'assouplissement des règles de naturalisation pour les enfants d'étrangers élevés en Suisse.

L'arrêté du Conseil fédéral sur la réduction des étrangers du 28 février 1968 s'inscrit dans la logique des arrêtés précédents: il annonce une réduction de 3% pour la fin de 1968 et prévoit une réduction de 2% jusqu'à la fin de 1969. Il fait cependant des concessions aux cantons en ce qui concerne le régime des exceptions. En mars 1968, l'initiative populaire est retirée: apparemment le Conseil fédéral a regagné la confiance du comité d'initiative. Mais l'arrêté de 1968 est un échec: de la fin de 1967 à la fin de 1968, le nombre d'étrangers titulaires d'un permis B ou C s'accroît de 891'000 à 933'000, soit une



augmentation de 4,8%<sup>1</sup>. Leur proportion dans l'ensemble de la population passe ainsi à plus de 16% (Figure 5)<sup>17</sup>.

### ***La naissance du système de contingentement global***

La nouvelle montée de la population étrangère est perçue par l'opinion comme de la responsabilité du Conseil fédéral et la crise de confiance vis-à-vis des autorités s'aggrave de nouveau. Le 20 mai 1969 est déposée une deuxième initiative populaire contre l'emprise étrangère par un comité composé de membres du parti *Action Nationale contre la pénétration étrangère*, appuyée par 70'000 signatures. Cette nouvelle initiative, appelée selon son instigateur « initiative *Schwarzenbach* » se veut encore plus restrictive que la précédente: dans aucun canton, le nombre des étrangers ne doit être supérieur à 10% (à l'exception de Genève où la limite est de 25%). En cas d'adoption de l'initiative, le Conseil fédéral devrait veiller à ce qu'aucun citoyen suisse ne soit congédié en raison de ces mesures de restriction, aussi longtemps que des étrangers, de la même catégorie professionnelle, travaillent dans la même exploitation. Pour que l'initiative soit maintenue cette fois, le comité d'initiative renonce expressément à la possibilité de la retirer avant le vote<sup>18</sup>.

Répondant à l'initiative, le Conseil fédéral impute l'augmentation de la population étrangère dans les deux années précédentes surtout à l'accroissement de naissances d'enfants étrangers et à la montée du nombre des étrangers résidant durablement en Suisse. L'effectif des étrangers ne disposant que d'un permis de séjour, s'est, en revanche, stabilisé. Selon le Conseil fédéral, les mesures demandées par les auteurs de l'initiative signifient, comme c'était déjà le cas pour l'initiative précédente, une réduction de quelque 200'000 travailleurs avec un permis de séjour. Elle risque ainsi de violer les accords bilatéraux sur l'établissement et de s'opposer aux principes de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme en ce qui concerne le regroupement familial. Et le gouvernement de conclure: «*Une modification aussi manifestement excessive de la situation actuelle n'est pas supportable, car elle provoquerait des perturbations économiques graves et occasionnerait en particulier la fermeture de nombreuses entreprises, ce qui ne manquerait pas de léser les intérêts de la main-d'œuvre suisse. L'initiative contre l'emprise étrangère, dont les effets iraient bien au-delà de ceux de la première initiative, doit donc être rejetée.*»<sup>19</sup>

Pour lutter contre «l'excès de pénétration étrangère» les autorités préconisent de nouveau une politique qui empêche, d'une part, l'accroissement de l'effectif des étrangers et qui assimile, d'autre part, ceux qui vivent déjà en Suisse. Or la situation par rapport à 1967/68 a changé: une large partie de l'opinion publique soutient maintenant les objectifs

<sup>1</sup> Source: Office fédéral des étrangers

de l'initiative qui a ainsi des grandes chances d'être votée. Les autorités, si elles ne veulent pas être confrontées à un désaveu qui aurait des effets extraordinairement néfastes sur l'économie, doivent agir très vite et regagner la confiance de la population en leur politique. C'est alors que l'OFIAMT propose aux cantons, aux organisations patronales et aux syndicats des mesures qui vont toutes dans la direction d'un plafonnement global. Malgré des critiques violentes de la part des deux premiers, l'OFIAMT tient à son projet: celui-ci prévoit que sur la base d'une estimation du nombre des départs un contingent de nouveaux travailleurs soit établi chaque année. Pour que dans l'avenir ce contingent puisse être calculé le plus précisément possible, un registre central des étrangers devra être créé sous contrôle de la police fédérale des étrangers. L'OFIAMT est conscient que le problème le plus délicat sera la répartition du contingent. Il prône le mécanisme du marché: il faudra qu'après un an le travailleur étranger dispose de la libre mobilité. La répartition pour la première année, néanmoins, doit être négociée entre les cantons (parce qu'une répartition imposée par la Confédération serait perçue comme une atteinte au fédéralisme)<sup>20</sup>.

En février 1970, le Conseil fédéral cherche dans une conférence à susciter une dernière fois un consensus entre les différents groupes, mais, les intérêts étant toujours trop divergents, il échoue. Il décide alors, le 16 mars 1970 (3 mois avant le vote sur l'initiative populaire), d'imposer par arrêté la conception de l'OFIAMT en faisant néanmoins la concession aux cantons et aux employeurs de restreindre la mobilité des travailleurs pendant les trois premières années. Dans une déclaration publique, il cherche en même temps à assurer l'opinion que sa décision serait une garantie dans le sens d'une limitation des étrangers et promet de poursuivre cette « politique de stabilisation » (*Stabilisierungspolitik*) même si l'initiative échouait. C'est une démarche exceptionnelle dans le contexte politique helvétique<sup>21</sup>. Le vote du 7 juin 1970 est un des plus importants dans l'histoire récente de la Suisse: 74% des électeurs y participent, ce qui constitue un record. Le résultat est d'une extrême justesse: l'initiative est rejetée par 654'844 voix contre 557'517, soit 54% contre 46%; 6 cantons et 2 demi-cantons l'acceptent.

Même si une crise a pu être évitée, la politique menée entre 1960-1970 s'achève sur un bilan peu satisfaisant pour le gouvernement. La nécessité d'un nouveau système s'impose. C'est dès cette période qu'il devient véritablement possible de parler de «quotas d'immigration» dans la mesure où des maxima quantitatifs explicites vont être fixés chaque année sur la base d'un système de décision complexe.

### **3. Troisième phase: la politique migratoire depuis 1970**

**La Suisse est donc frôlé une crise politique majeure. Certains observateurs considèrent même que le « problème des travailleurs étrangers » a été le premier à**

démontrer les limites du système de concordance et du fédéralisme suisse<sup>22</sup>. Malgré son échec, l'initiative *Schwarzenbach* est une réussite dans la mesure où elle a poussé le gouvernement à adopter une « politique de stabilisation » qui peut être analysée comme un *compromis* entre les intérêts des milieux économiques et les objectifs des mouvements xénophobes<sup>23</sup>. Sans vouloir nier que le gouvernement suisse disposait d'une certaine autonomie dans sa prise de décision, « la politique de stabilisation » – en limitant l'immigration, mais en rejetant également la demande de réduire le nombre des immigrés – est une décision de compromis typique pour une *démocratie de consensus*<sup>24</sup>. L'arrêté du Conseil fédéral du 16 mars 1970 a en même temps engendré un nouveau mécanisme de gestion de l'immigration qui se maintiendra *grosso modo* jusqu'à aujourd'hui. La politique de quotas d'immigration proprement dits est née.

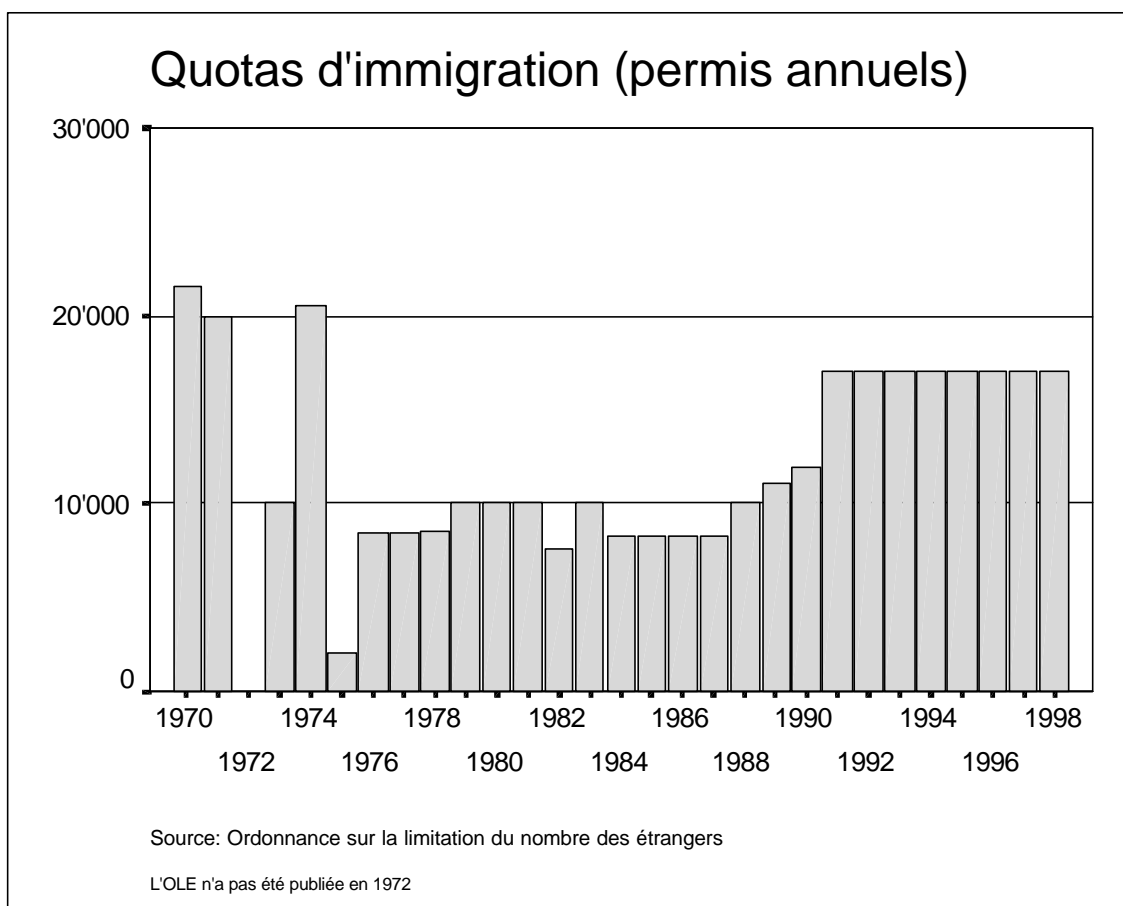
### *Le fonctionnement du nouveau système d'immigration*

Par l'arrêté du 16 mars 1970 le Conseil fédéral prévoit pour la première fois de fixer tous les 12 mois un quota annuel pour l'admission de nouveaux travailleurs sur la base du nombre de ceux qui ont quitté la Suisse. En imposant un contingentement annuel – le plafonnement global – de la main-d'œuvre étrangère, l'Etat intervient dans le libre jeu du marché de travail. La politique de *laisser-faire* qui dominait les années cinquante et soixante est abandonnée au profit d'une politique qui vise « à assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente ». Cette définition, issue de l'*Ordonnance limitant le nombre des étrangers* (OLE), publiée chaque année, reprend ainsi l'idée de l'article 16 de la LSEE de 1931. Pour apaiser l'hostilité des représentants des branches économiques moins compétitives, qui ont peur de perdre leur main-d'œuvre au profit des secteurs plus dynamiques du fait de la limitation de l'immigration, le Conseil fédéral continue en 1970 à restreindre les droits des immigrés: ils ne pourront changer de poste qu'après un an et n'ont le droit de travailler dans un autre canton ou d'exercer une autre profession qu'après trois ans<sup>25</sup>. Certaines branches échappent par ailleurs au contingentement jusqu'en 1974<sup>26</sup>, il s'agit de la santé publique, de l'instruction et de l'agriculture.

Cette nouvelle régulation de l'immigration a un effet indirect immédiat: il faut en effet disposer d'un instrument qui mesure la diminution du nombre des étrangers durant l'année précédente – c'est-à-dire les retours, mais aussi les décès et les naturalisations – pour pouvoir calculer sur cette base le quota d'admission de nouveaux travailleurs. C'est pour cette raison que, depuis la fin de 1973, l'Office fédéral des étrangers (OFE) tient un registre central informatisé comprenant la liste de tous les étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour saisonnière, d'une autorisation de séjour annuelle ou d'une autorisation d'établissement. Les cantons et

les communes ainsi que les services fédéraux sont tenus de communiquer régulièrement des données concernant l'identité et le statut juridique des étrangers, les changements d'état civil, de lieu de résidence et de profession, ainsi que la branche économique d'activité. La politique de stabilisation mène donc à la création d'un instrument de contrôle des étrangers que l'Etat suisse n'aurait pas les moyens légaux de créer pour les citoyens suisses. Il est à l'époque également l'instrument statistique le plus coûteux dont la Confédération dispose<sup>27</sup>.

Suite à l'intervention renforcée de l'Etat dans le processus d'admission, la demande de main-d'œuvre étrangère dépasse l'offre et la répartition de cette offre réduite à l'intérieur du pays ne se fait plus par le marché. C'est par un processus de négociation avec les administrations cantonales, les entreprises et les partenaires sociaux que l'administration fédérale répartit les quotas annuels<sup>28</sup>. Ce processus d'articulation des intérêts liés à l'immigration, qui a été qualifié de *néocorporatiste*<sup>29</sup>, suit trois phases. Dans un premier temps, l'administration fédérale prépare un projet d'ordonnance qui s'appuie sur l'article 18, alinéa 4 et l'article 25 alinéa 1 de la LSEE. Les multiples contacts informels qui ont lieu pendant cette phase avantagent l'influence des représentants des cantons et des organisations patronales au dépens des syndicats<sup>30</sup>. La deuxième phase est celle de la *procédure de consultation*, accessible à un grand nombre d'acteurs : partis politiques et partenaires sociaux. Sur la base de leurs prises de position, l'ordonnance est encore une fois remaniée, puis transmise au Conseil fédéral, qui la présente en général lors d'une conférence de presse en octobre de chaque année. Elle entre en vigueur à partir du 1er novembre de la même année<sup>31</sup>.



*Figure 6*

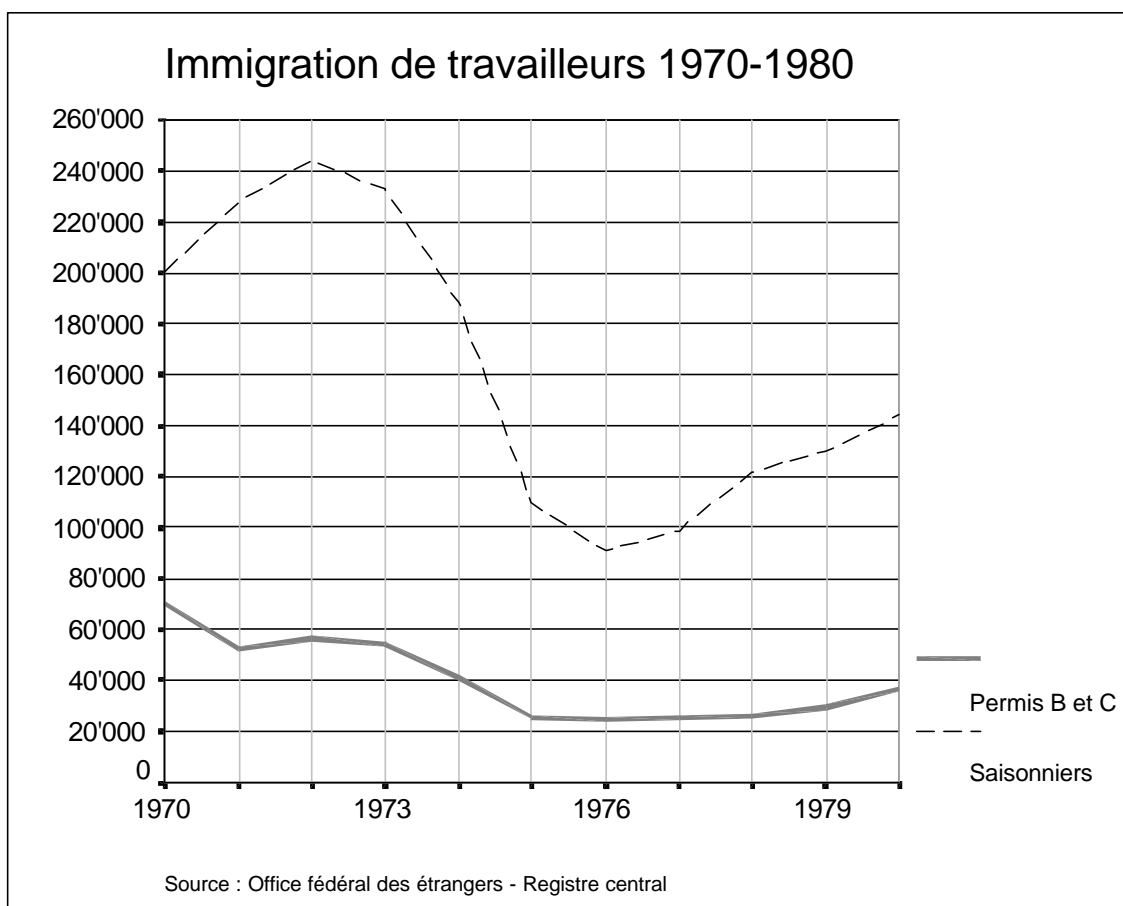
La mise en œuvre de l'ordonnance se fait à trois niveaux<sup>32</sup>: tout d'abord c'est l'OFIAMT qui accorde directement un contingent d'autorisations à des entreprises et des cantons qui se trouvent dans une situation de pénurie et ont adressé des demandes à la Confédération. Un deuxième contingent est réparti entre les cantons qui les distribuent à leur tour entre les entreprises. Parfois, les cantons transmettent cette compétence aux communes, par exemple lorsqu'il existe des grandes villes dans la région<sup>33</sup>. La distribution au niveau des cantons se fait souvent par des commissions tripartites (autorités cantonales, associations de salariés, organisations patronales) qui rendent à leur tour une ordonnance<sup>34</sup>. La « politique de stabilisation » s'appuie donc sur un système qui distribue un petit nombre de travailleurs à l'aide d'un appareil administratif assez complexe: dans les périodes 1970/1971 et 1971/1972 ont par exemple été répartis quelque 20'000 nouveaux permis annuels<sup>35</sup>. Ces quotas s'avèrent très en deçà des chiffres d'immigration de travailleurs de la décennie précédente (Figure 6).

### *Les années 1970 et 1980, entre conflits et dépolitisation*

En imposant des quotas annuels qui sont au-dessous du nombre des travailleurs souhaités par les entreprises, la « politique de contingentement » exerce clairement l'effet escompté sur l'immigration annuelle de travailleurs qui passe de 70'000 à un peu plus de 50'000 entre 1970 et 1971 (Figure 7). Plusieurs problèmes se posent cependant au début des années septante en regard de l'objectif principal de la politique: stabiliser la population étrangère totale:

- Au cours de la période 1972 – 1973, le nombre de saisonniers, bien que soumis en principe à un contingentement par branches (Art. 7 OLE), augmente.
- On constate que l'immigration effective reste largement supérieure aux quotas<sup>1</sup>, ceci principalement en raison du regroupement familial, non soumis aux contingentement, des transformations d'autorisations saisonnières en autorisations non saisonnières et du fait que certaines branches économiques restent hors contingent.
- Pour les mêmes raisons, mais aussi à cause de nombreuses naissances, la population étrangère vivant en Suisse continue à s'accroître. Elle passe de 17% de la population résidante moyenne en 1970 à plus de 18% en 1973 (Figure 9).

<sup>1</sup> Cette constatation peut être faite bien qu'une comparaison stricte des chiffres de l'immigration effective dénombrée ordonnances annuelles ne soit pas possible, car ces derniers ne correspondent pas à une année civile et peuvent être re



*Figure 7*

Le premier conflit qui met la nouvelle régulation en question concerne le statut des saisonniers. Les saisonniers sont certes pris en compte dans l'OLE de 1970 qui prévoit un plafond de 152'000, mais il ne semble pas qu'un réel contrôle soit effectué à l'échelle cantonale. Certaines entreprises essayent dès lors d'en employer davantage et le nombre d'entrées annuelles reste supérieur à 200'000. Or, du fait de l'accord italo-suisse de 1964, les saisonniers ayant travaillé durant 5 années consécutives ont droit à un permis de séjour d'un an. L'utilisation accrue de saisonniers menace donc de compromettre l'objectif de stabilisation du Conseil fédéral. Celui-ci essaie alors d'ajourner la transformation du statut de saisonnier, ce qui est condamné par l'Italie, qui menace de mettre en cause l'accord de libre-échange économique entre la Suisse et la CEE. En juin 1972, la Suisse cède, confirme le principe de transformation et abaisse la durée minimale requise à 36 mois. L'année suivante, l'OLE soumet cependant les saisonniers au contingentement sur le même modèle que les permis annuels (Figure 8). Une diminution du nombre d'entrées se

manifeste aussitôt. Cet épisode illustre cependant la difficulté de mise sur pied d'une politique stricte de contingentement échappant aux contraintes des relations internationales : l'accord avec l'Italie ouvre une brèche dans le plafonnement des permis B par l'octroi automatique du permis après quatre ans.

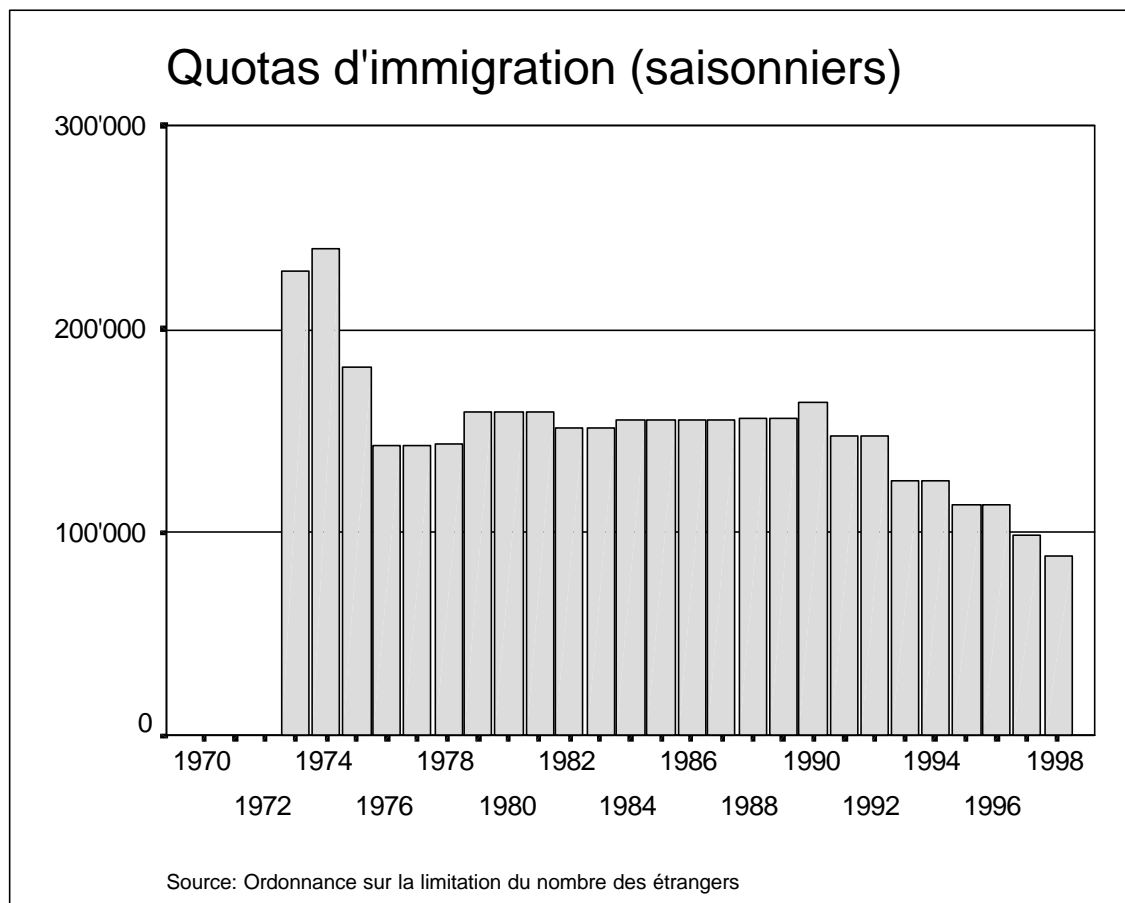


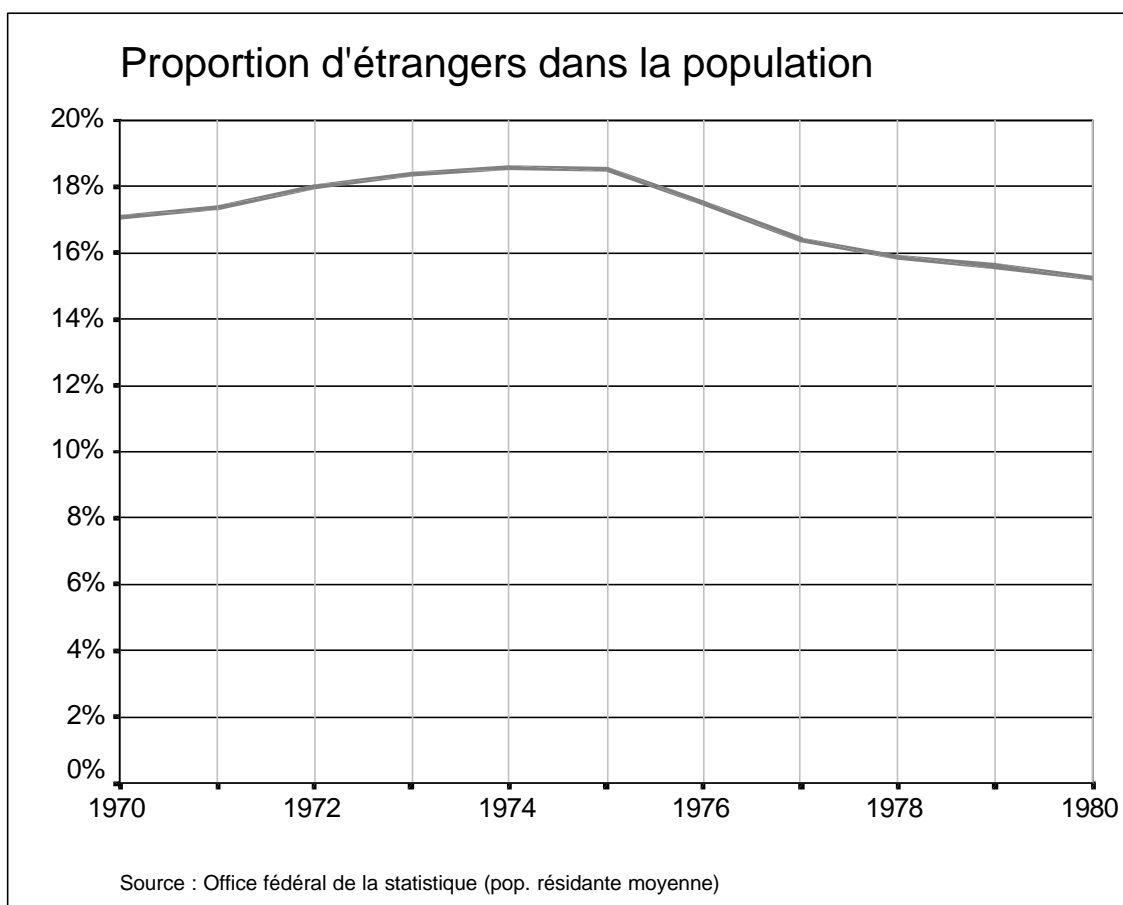
Figure 8

Déjà avant que ce nouveau compromis soit trouvé, est déposée, en novembre 1972, la troisième initiative « contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse » par l'*Action nationale*. Elle prévoit de réduire le nombre des étrangers résidant en Suisse à 500'000 avant la fin de 1977. A partir de 1973 c'est donc de nouveau la question de « l'*Überfremdung* » qui domine l'agenda<sup>36</sup>, contraignant toutes les forces politiques à prendre position à son égard. Face à l'initiative populaire de l'*Action nationale* le gouvernement suit la même stratégie que pour la précédente initiative: il essaie de convaincre la population que sa politique de stabilisation du nombre des étrangers est la seule option possible et que l'adoption de l'initiative aurait des effets catastrophiques aussi bien sur le plan économique que sur le plan diplomatique. Lors de la votation du 20 octobre 1974, la participation de 70% des électeurs est encore



une fois très élevée pour la Suisse. L'initiative est rejetée clairement par deux tiers des votants et l'ensemble des cantons.

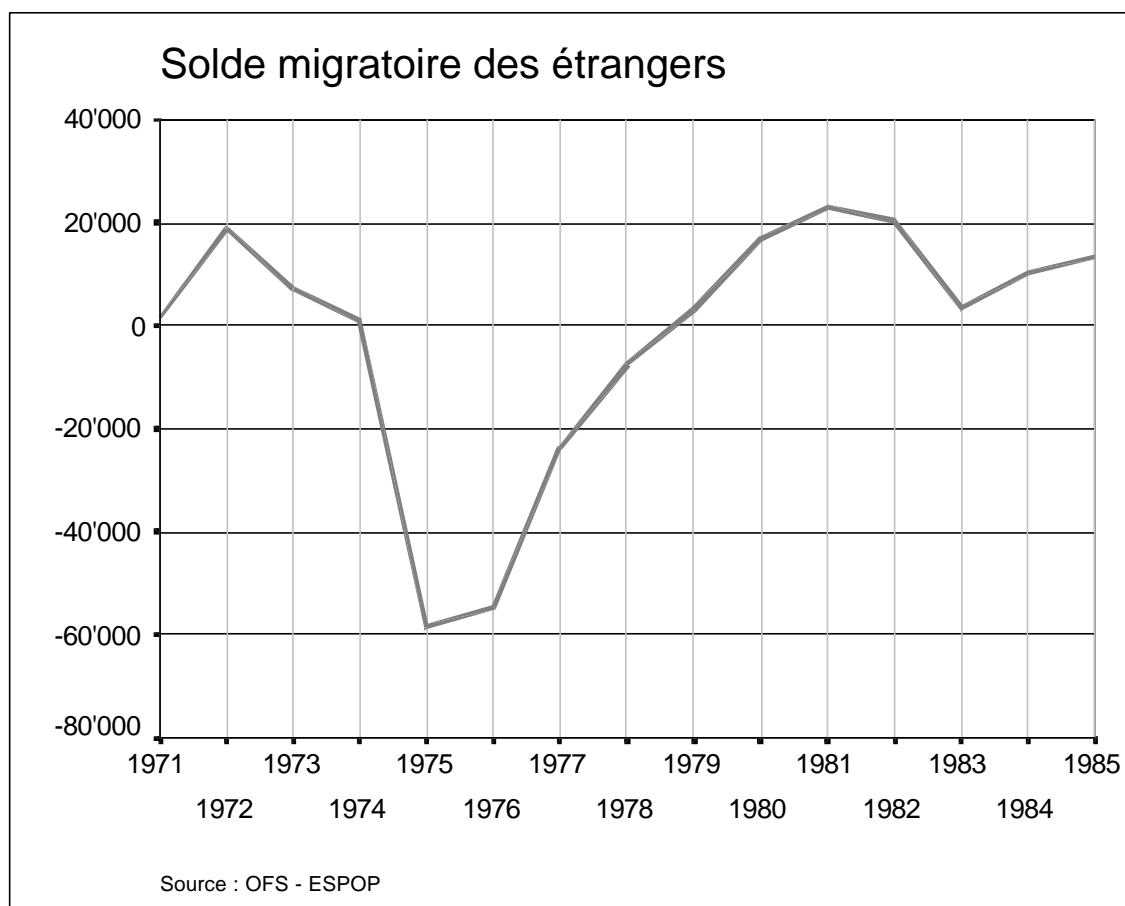
L'échec de la troisième initiative contre la surpopulation étrangère marque le déclin durable du mouvement xénophobe. Elle pourrait à ce titre être interprétée comme une marque de réussite pour la nouvelle politique de quotas d'immigration inaugurée par le Conseil fédéral au début des années 70. Dès 1973 en effet on assiste à un infléchissement marqué de l'immigration et l'objectif de stabilisation de la population étrangère semble atteint. Dès 1975, l'effectif absolu des étrangers diminue en Suisse pour la première fois depuis l'après-guerre. Plus que la politique suivie, la crise économique internationale apparaît cependant comme la raison principale du déclin de la population étrangère en Suisse. A partir du début de l'année 1975, les conséquences du premier choc pétrolier frappent la Suisse avec un certain retard sur les autres pays européens mais avec une grande force. Entre 1974 et 1977, 15.8% des emplois sont supprimés dans l'industrie, environ 10% dans l'économie nationale au total. La Suisse est ainsi le pays de l'OCDE qui perd la proportion d'emplois la plus élevée<sup>37</sup>.



*Figure 9*

Grâce à sa législation restrictive sur le séjour des étrangers, la Suisse réussit à utiliser les travailleurs immigrés comme «amortisseurs conjoncturels»: au milieu des années septante, une grande partie des étrangers vivant en Suisse ne disposent en effet que d'un permis de travail annuel. En ne renouvelant pas les permis de ceux qui perdent leur travail, l'administration permet aux branches touchées par la crise de réduire leurs effectifs sans pour autant accroître directement le chômage à l'intérieur du pays. Dans une certaine mesure la Suisse parvient donc à « exporter » son chômage au cours de cette période<sup>38</sup>. Même si les quotas d'entrées sont massivement réduits, ce n'est pas en premier lieu cette mesure qui assure le « succès » de la politique mais la possibilité qu'ont les autorités de ne pas renouveler les permis annuels des personnes déjà présentes dans le pays.

Selon les statistiques de l'OFIAMT, la perte totale de 340.000 emplois concerne surtout les travailleurs immigrés: 228.000, c'est-à-dire 67% des salariés licenciés sont des étrangers. De très nombreux travailleurs, principalement italiens, repartent dans leurs pays d'origine (Figure 10). L'effectif des travailleurs annuels diminue de 86'000 entre 1974 et 1976. Le nombre de saisonniers autorisés à venir travailler en Suisse diminue lui de 98'000<sup>39</sup>. Une raison supplémentaire de ces départs est certainement le fait qu'à l'époque, l'assurance chômage n'était pas encore obligatoire en Suisse et que de nombreux travailleurs étrangers n'en ont pas disposée<sup>40</sup>. En l'espace de cinq ans, le pourcentage des étrangers dans la population totale descend de plus de 18%, à moins de 16% (Figure 9, p. 21), une évolution à l'opposé des autres pays européens où la fermeture des frontières fait augmenter la population étrangère parce qu'elle incite les immigrés à faire venir leurs familles. Une fois la crise passée, les quotas annuels seront modestement relevés: celui des saisonniers fluctuera autour de 150.000 personnes par an pendant les années huitante (Figure 8, p.20). Le quotas de nouveaux travailleurs à l'année restera en revanche inférieur à 10'000 jusqu'à la fin des années huitante (Figure 6, p.17).



*Figure 10*

La politique du gouvernement ayant en partie réalisé les objectifs du mouvement xénophobe, celui-ci n'est désormais plus capable d'occuper l'agenda national avec le thème de «l'*Überfremdung*». Il continue de lancer des initiatives xénophobes pendant les années septante et huitante, mais celles-ci n'ont plus de chances d'être adoptées et ne contraignent plus les autres acteurs politiques à formuler des réponses alternatives. Au début des années huitante, la politique d'admission est cependant aussi mise en question par les mouvements de solidarité avec les immigrés: en 1977, l'initiative «Etre solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers» (*Mitenand-Initiative*) est déposée. Elle prévoit de poursuivre la « politique de stabilisation », mais les étrangers, une fois admis, doivent être placés sur un pied d'égalité avec les Suisses (sauf en ce qui concerne les droits politiques)<sup>41</sup>. La raison pour laquelle l'initiative suscite un conflit assez important entre les acteurs de la politique migratoire est cependant moins sa visée intégrative que son projet de supprimer le statut de « saisonnier ». En effet, le statut de saisonnier force les

personnes concernées à retourner dans leur pays d'origine après neuf mois de travail en Suisse et leur interdit d'amener leur famille pendant trois ans consécutifs. Les milieux économiques, dont l'activité s'appuie sur cette catégorie de travailleurs étrangers – principalement la restauration, le bâtiment et l'agriculture – considèrent l'initiative comme une menace grave et s'y opposent fortement. Le gouvernement défend une position similaire: il considère que l'abolition du statut de saisonnier menace de nombreuses branches économiques, et que le droit au regroupement familial immédiat – que l'initiative prévoit également – met en cause sa « politique de stabilisation ». Le droit au renouvellement de l'autorisation de séjour dès le début compromet, selon lui, la protection de la main-d'œuvre indigène contre la concurrence des travailleurs étrangers. Il recommande de rejeter l'initiative en considérant que son propre projet de réforme de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, commencé par une procédure de consultation en 1976, constitue une solution de rechange à l'initiative<sup>42</sup>.

Le 5 avril 1981, le vote sur « Etre solidaires » a lieu: l'initiative est rejetée massivement. Avec une faible participation de 39,9%, 84% des votants et tous les cantons s'expriment contre. Le 6 juin 1982, la nouvelle loi sur les étrangers proposées par le gouvernement est elle aussi rejetée par 50,4% de la population et 13 cantons et 4 demi-cantons. L'échec, cette fois, s'explique également par l'attitude d'une partie de l'électorat de gauche qui juge la loi trop restrictive.

#### 4. Le système de quota mis en question: les années 1990

Au début des années huitante, les tentatives d'amélioration des conditions de séjour des étrangers et de suppression du statut de saisonnier ont été stoppées par les votes populaires et l'expérience de 1975-76 montre que la politique des quotas permet de répondre de manière souple à la conjoncture. Sur cette base, il n'est pas étonnant que la logique de la politique d'admission du gouvernement suisse reste inchangée jusqu'aux années nonante.

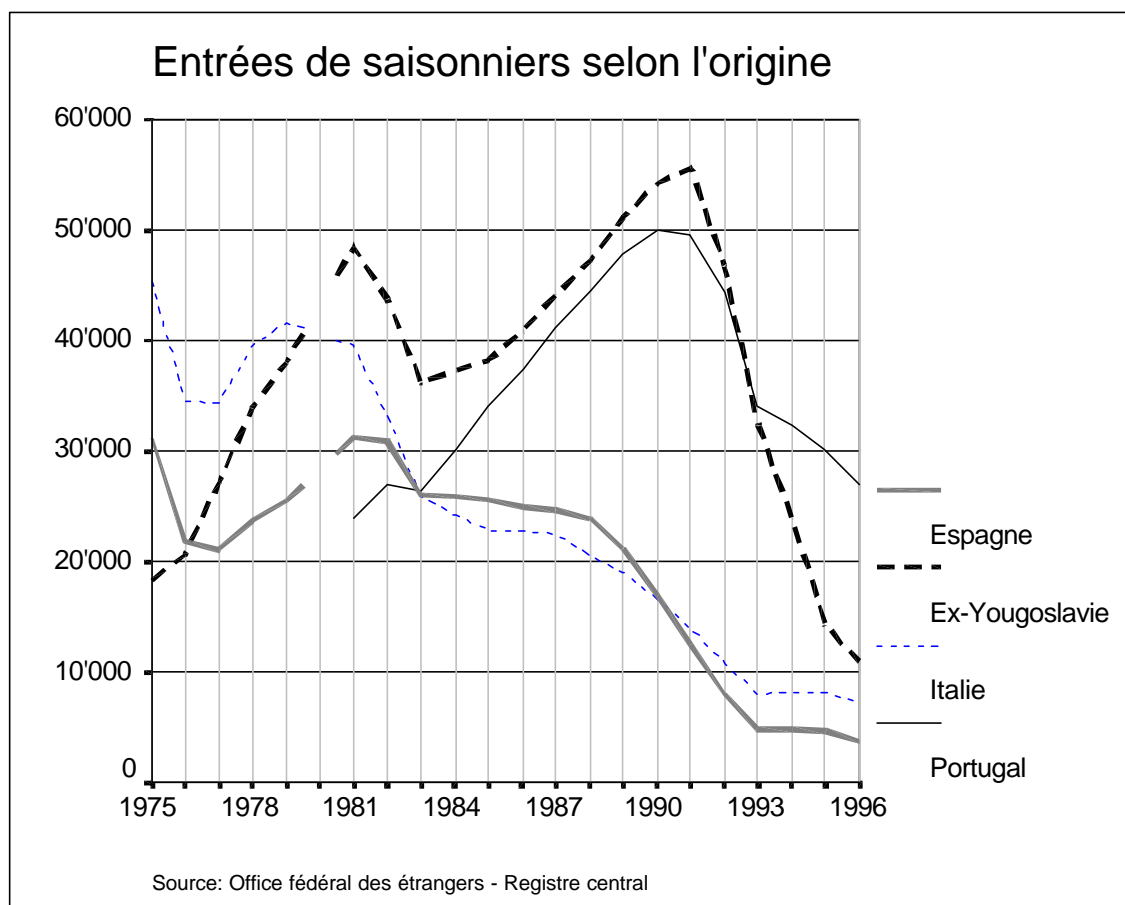
Trois évolutions importantes se produisent cependant au cours de la période et vont grandement compromettre l'efficacité de cette politique:

- . La stabilisation progressive de la population étrangère
- . La diversification des motifs d'immigration
- . La transformation du contexte politique

##### *La stabilisation de la population étrangère*

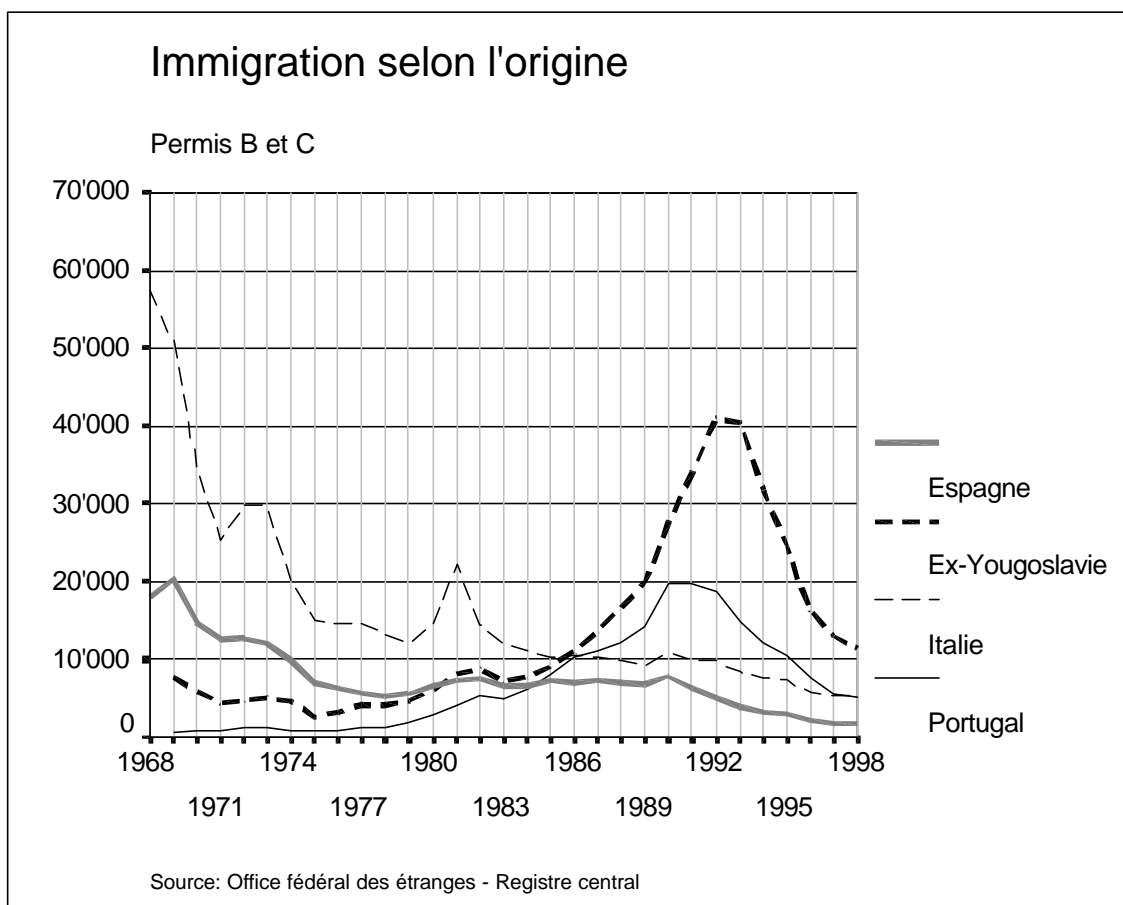
En premier lieu, les conditions favorables de transformation automatique des permis annuels en permis d'établissement sont généralisées à de nombreux autres pays que

**l'Italie dans le cadre d'une diversification générale des origines de l'immigration en Suisse. La part de l'Espagne, du Portugal et de la Yougoslavie dans l'immigration l'emporte en effet progressivement sur l'Italie (Figure 11 et Figure 12).**



*Figure 11*

**Les candidats à la migration sont par ailleurs de moins en moins nombreux dans les pays traditionnels de recrutement et ces derniers sont en mesure d'exiger des améliorations des conditions de séjour de leurs ressortissants. En 1989, le conseiller fédéral Koller fait baisser pour les ressortissants d'Espagne le temps requis pour obtenir le permis de séjour de dix à cinq ans, suivant ainsi sa promesse donnée au premier ministre espagnol Felipe Gonzalez lors de sa visite en Suisse en 1988<sup>43</sup>. En avril 1990, la même chose est décidée par un accord bilatéral avec le Portugal.**



*Figure 12*

En conséquence de ces transformations mais aussi des durées de séjour croissantes des étrangers en Suisse (Tableau 1), on peut parler d'une progressive *stabilisation* de la population étrangère. Le résultat concret en est la diminution progressive des permis annuels au profit des permis d'établissement. Alors qu'en 1970 on comptait 70% de permis annuels au sein de la population active résidante permanente, la proportion tombe à 41% en 1975 puis à 25% en 1980. La marge de manœuvre du gouvernement pour ajuster la population étrangère à la conjoncture économique, liée à la possibilité de ne pas renouveler certains permis, disparaît donc progressivement.

*Durée moyenne de résidence en Suisse en années, selon la nationalité*

*Tableau 1 (source: Registre central des étrangers)*

### ***La diversification des motifs d'immigration***

Une seconde évolution de l'immigration en Suisse durant la période a trait aux motifs d'immigration, lesquels échappent de plus en plus aux quotas fixés annuellement. Alors qu'au début des années septante, la majorité des immigrants non saisonniers étaient des actifs soumis au contingentement, la proportion des non-actifs - rentiers mais surtout personnes issues du regroupement familial - va s'accroître lentement au cours de la période. Dans les années huitante, le nombre des transformations automatiques de permis A en permis B (considérée comme une immigration permanente) va lui aussi prendre une certaine ampleur. Par la suite, dans la perspective du rapprochement avec l'Europe, le nombre de saisonniers va massivement chuter (Figure 13). Ces différentes évolutions engendrent une diminution progressive de l'impact des quotas sur le volume total de l'immigration.

Une nouvelle catégorie d'immigrants, non contingentés prend par ailleurs de plus en plus d'ampleur: les requérants d'asile. De quelques milliers par an au début des années huitante, le nombre de requêtes d'asile passe à plus de 35'000 en 1990, 41'000 en 1991. La forte montée du nombre des demandeurs d'asile à partir du début des années huitante ne

trouve pas de réponses cohérentes de la part des autorités et mène à une perte de légitimité de la politique d'asile et d'immigration en général dans l'opinion publique. Malgré une succession de réformes restrictives, la question de l'accueil de réfugiés se politise progressivement et devient vers la fin de la décennie l'enjeu central dans le champ migratoire, entraînant une politisation de l'immigration en général.

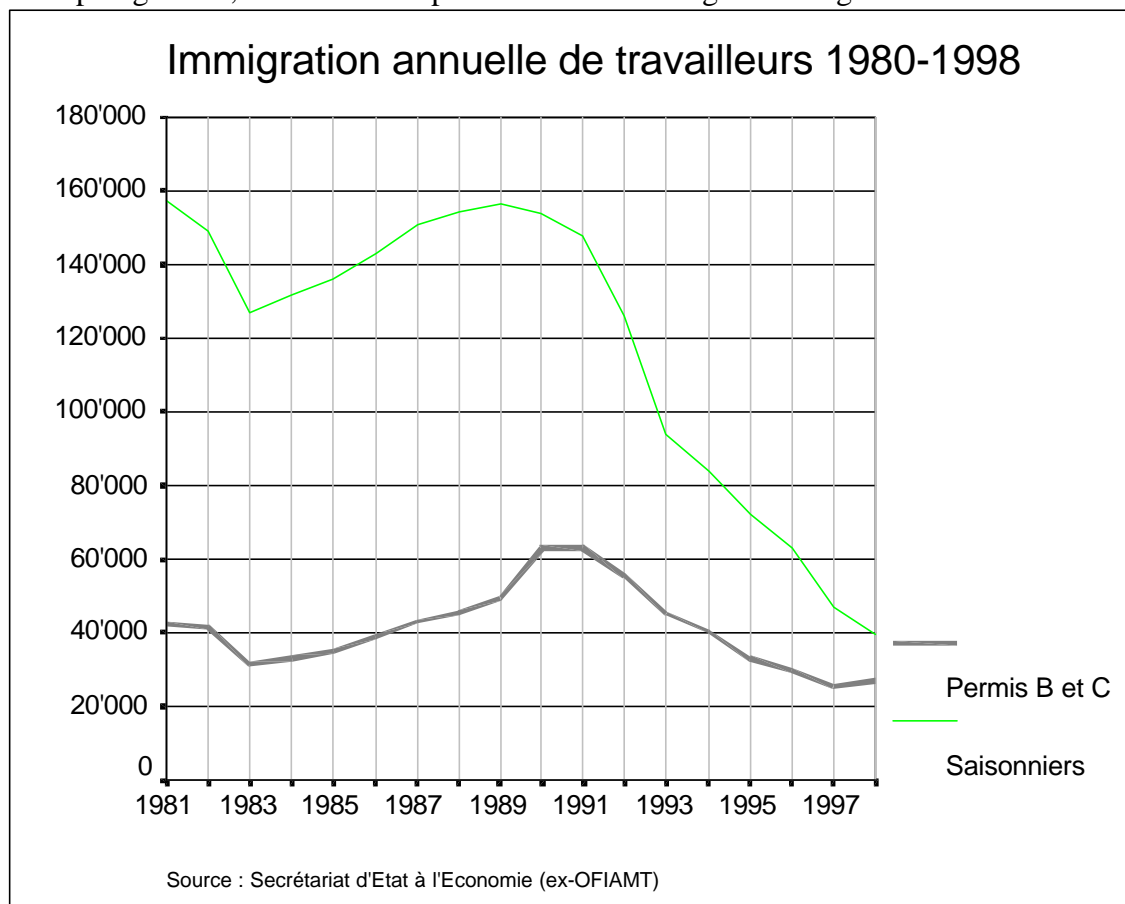


Figure 13

### ***La transformation de l'environnement politique***

A partir du milieu des années huitante, l'environnement politique dans lequel s'insère le rapport de force entre les acteurs de la politique migratoire suisse change lui aussi<sup>44</sup>. L'isolement de la Suisse au sein du processus d'intégration européenne commence en particulier à être perçu comme un enjeu majeur par une partie de l'élite politique nationale. Selon ces acteurs, la Suisse doit essayer de s'approcher de l'Union européenne (UE) et, afin de pouvoir participer dans différents domaines de la politique communautaire, elle doit accepter un accord de principe sur la libre circulation des personnes avec l'UE. La relation avec l'UE devient une des questions les plus polarisées de la politique intérieure suisse pendant les années nonante, et dans l'affrontement entre partisans et opposants d'un rapprochement, l'immigration occupe une place centrale. Au début des années nonante, à cause de l'approche du vote sur l'intégration de la Suisse



dans l'Espace économique européen (EEE), une association entre l'UE et l'AELE, les différents acteurs prennent progressivement conscience que l'UE revendiquera un meilleur statut social et juridique de ses ressortissants, et que l'Espagne et le Portugal s'engageront pour l'abandon du statut de saisonnier.<sup>45</sup> En 1989 déjà, le directeur de l'OFIAMT avait constaté que le rapprochement inévitable de la Suisse avec l'UE rendait le maintien du statut de saisonnier impossible. Si l'adhésion à l'EEE est surtout perçue comme un enjeu de politique d'admission, c'est avant tout à cause de la peur que la libre circulation, prévue à terme dans les accords sur l'EEE, mène à un afflux trop fort d'immigrés. Des spécialistes démentent ce scénario<sup>46</sup>, mais celui-ci influence quand même fortement le débat politique. En effet, au début des années nonante des signes montrent que les attitudes xénophobes dans la population se renforcent et que les mouvements xénophobes recommencent à se mobiliser. Ce développement mènera le Conseil fédéral, dans un rapport sur l'extrémisme en Suisse de 1992, à constater que les étrangers deviennent de plus en plus les boucs émissaires pour des problèmes économiques et sociaux. Il imputera cependant la xénophobie aussi à l'immigration non maîtrisée<sup>47</sup>.

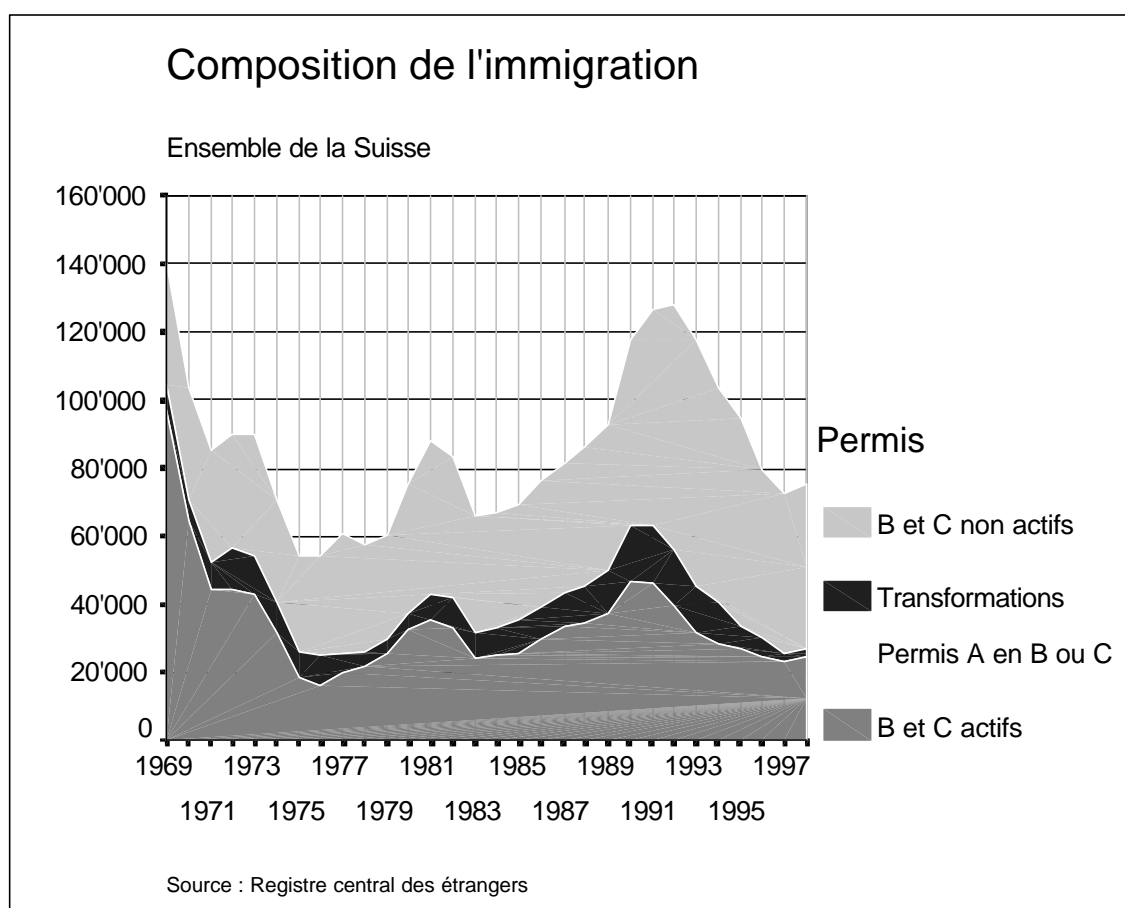


Figure 14

Les trois évolutions que nous venons de retracer ne permettent plus à la politique de contingentement de satisfaire les objectifs de stabilisation de la population étrangère d'une part, de flexibilité économique d'autre part. Les permis de séjour annuels échappent de plus en plus au contingentement tandis que le statut de saisonnier est menacé et ne permet plus une aussi grande souplesse d'utilisation que dans le passé. En réponse à ces défis, plusieurs tentatives d'adaptation de la politique de quotas vont être effectuées.

### ***La tentative de continger toutes les formes d'immigration***

Dès le milieu des années huitante, en réaction à l'afflux considérable de demandeurs d'asile, plusieurs acteurs font des propositions qui visent à sortir de la logique sectorielle séparant politique de l'asile et politique migratoire. En 1987, la conseillère fédérale Elisabeth Kopp, crée un groupe de réflexion sous la direction de Peter Arbenz, le délégué aux réfugiés, pour la mise en œuvre d'une stratégie en matière de réfugiés et d'asile. En janvier 1989, ce groupe publie sous le titre « Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre » (Stratégie pour une politique des réfugiés et de l'asile des années nonante) un rapport qui repose sur l'idée centrale que les raisons des migrations sont devenues trop complexes pour que l'on puisse encore distinguer entre des motifs économiques et politiques. Il part également de la conviction que la migration vers l'Europe s'accroîtra encore dans l'avenir<sup>48</sup>. De ce fait, les auteurs pensent qu'il est nécessaire d'adopter une « perspective globale » allant au-delà des conceptions sectorielles, tout en tenant en même temps compte de la capacité d'accueil limitée de la Suisse.

A partir de ces réflexions, les auteurs proposent d'utiliser une « notion générale de l'étranger » (*umfassender Ausländerbegriff*) et de fonder une nouvelle politique sur le concept d'un « solde migratoire » (*Migrationssaldo*) global. Selon eux, le Conseil fédéral doit, tous les deux ans, définir le nombre d'étrangers qu'il souhaite voir vivre en Suisse à une date future et en fonction de cet objectif calculer un quota d'immigration. Ce quota devra ensuite être réparti entre les différentes catégories d'immigrés<sup>49</sup>. Bien que les auteurs se défendent ultérieurement d'avoir voulu mettre les travailleurs immigrés et les demandeurs d'asile dans la même catégorie, c'est bien ce mécanisme qui se trouve au fond de leur conception pour une nouvelle politique migratoire suisse. Or l'opposition aux propositions du rapport est farouche, non seulement au sein des partis politiques, des groupes d'intérêts et des associations mais aussi à l'intérieur de l'administration fédérale, notamment de l'OFIAMT, de l'OFE et de la Commission fédérale des étrangers (CFE)<sup>50</sup>. Ce large front de contestation conduit à l'échec de la tentative de construire une « politique migratoire globale », même si l'idée ne disparaît pas complètement. Une autre conception s'imposera, celle du « modèle des trois cercles ».

### ***La « distance culturelle » comme principe d'admission***

Pendant que ces débats sur une nouvelle approche politique de l'immigration ont lieu, la politique elle-même ne change pas: le gouvernement poursuit sa stratégie dite « de stabilisation » en appliquant la politique de quotas annuels sans grandes modifications. Selon la conjoncture, on peut observer des légers infléchissements de l'admission de telle ou telle catégorie de travailleurs (Figure 6, p.17 & Figure 8, p.20), mais, *grosso modo*, les autorités continuent leur politique de compromis entre les différents intérêts en jeu. Au cours des années 1980, la presque totalité des quotas octroyés par les autorités se trouvent utilisés chaque année (Figure 15). Seules les années de ralentissement économique 81 à 84 correspondent à une sous-utilisation des quotas. Au cours de cette période, le contingentement continue donc à avoir un certain effet de freinage sur l'accroissement de la population étrangère.

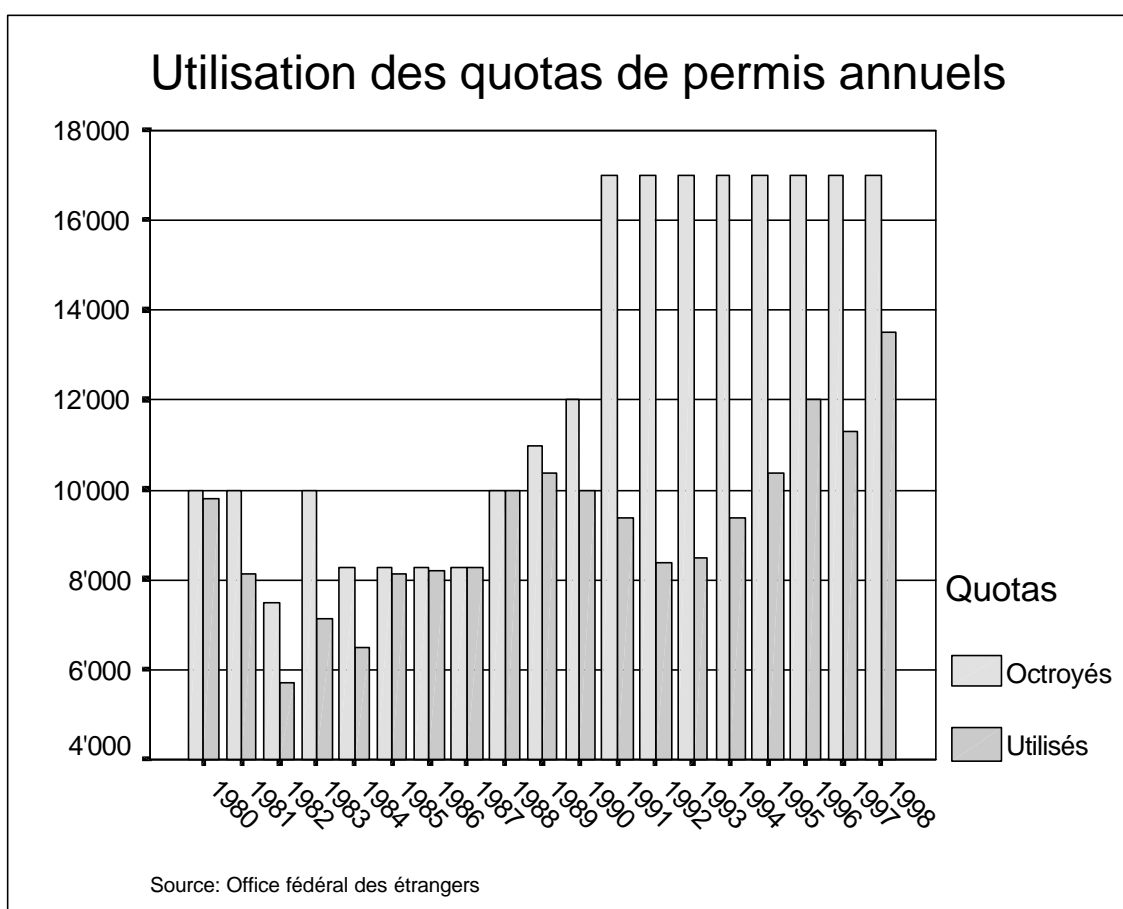


Figure 15

La meilleure preuve de cette stratégie « d'équilibre » est la critique rituelle à laquelle se livrent chaque année lors de la publication de l'Ordonnance sur la limitation des étrangers (OLE) les représentants des organisations patronales, d'une part, qui déplorent toujours

les mesures, selon eux, trop restrictives et inflexibles, les syndicats, d'autre part, qui accusent le gouvernement de céder trop facilement aux intérêts des milieux économiques<sup>51</sup>. L'effet de la politique sur la flexibilité du marché du travail observé au début des années septante est par contre perdu: d'une part les quotas n'ont pas à être diminués pour que l'immigration se ralentisse durant la crise de 81-84 (Figure 15), d'autre part, on observe peu de départs de travailleurs étrangers au cours de cette période malgré une hausse du chômage. Contrairement aux années septante, le solde migratoire reste positif (Figure 16). Il faut noter qu'entre temps, l'assurance chômage est devenue obligatoire pour tous.

A la fin des années huitante, la bonne conjoncture s'affirme et le Conseil fédéral cède progressivement à la pression des milieux économiques: en 1989 par exemple, il libère déjà le 1er avril le contingent entier pour toutes les catégories. La politique d'immigration mène donc à un accroissement constant du nombre des étrangers en Suisse: en 1988, la population étrangère dépasse nettement, pour la première fois depuis 1975, le million.

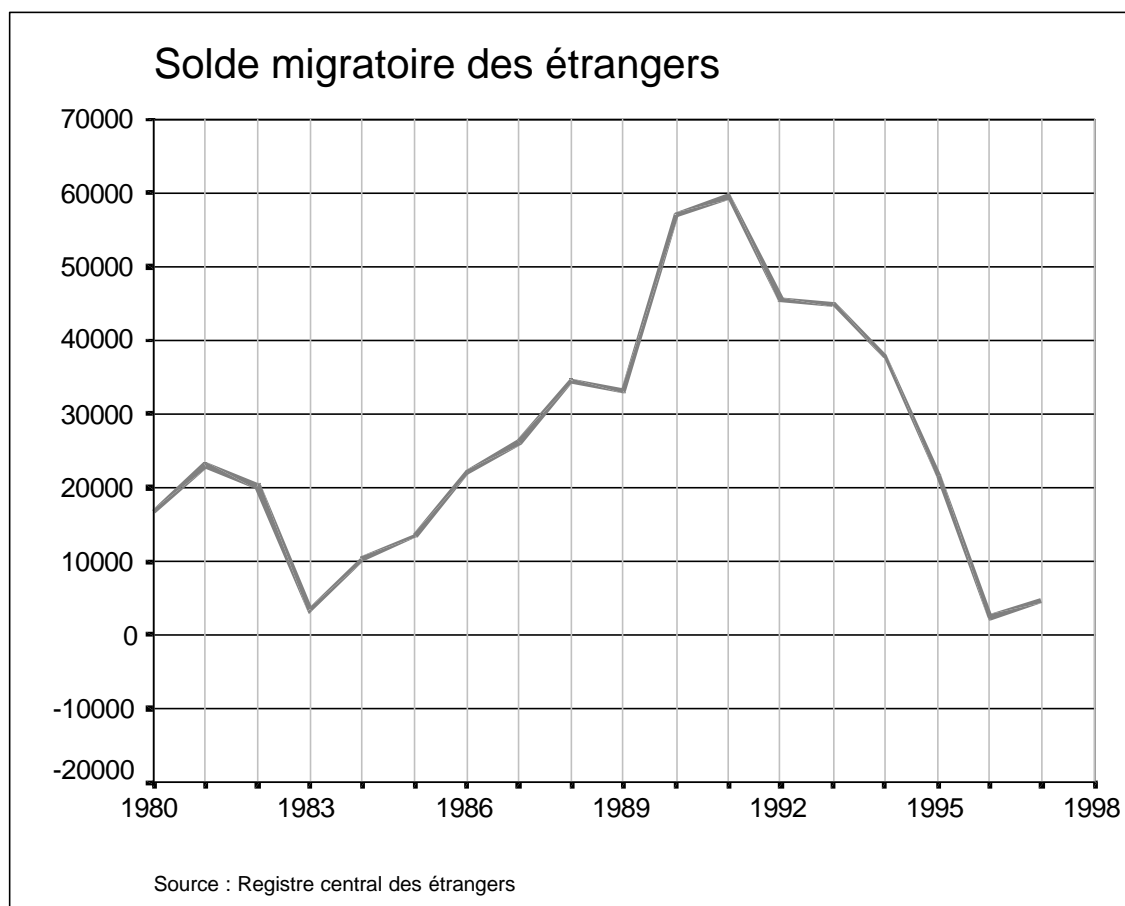


Figure 16

Dans cette situation, mais aussi en réponse aux fortes critiques du rapport de 1989 (voir plus haut), le Conseil fédéral charge une nouvelle commission d'élaborer un rapport sur la

politique d'immigration. Il la place sous la responsabilité de l'OFIAMT qui, avec l'OFE, présente en avril le *Rapport sur la conception et les priorités de la politique suisse des étrangers pour les années 90*. Pour ses auteurs, ce n'est pas la politique de l'asile qui se trouve au centre, mais le rapprochement avec l'UE. Le problème-clé auquel ils veulent répondre est la question « Comment la Suisse peut-elle se rapprocher de l'UE compte tenu de la peur de l'*Überfremdung* d'une grande partie de la population suisse ? »<sup>52</sup>. La réponse est le modèle des trois cercles. Ce concept repose sur l'idée que ce n'est pas seulement le *nombre* d'immigrés qui est responsable de la peur de l'*Überfremdung*, mais aussi la « distance culturelle » de ceux-ci. Pour gagner une marge de manœuvre par rapport à l'UE, c'est-à-dire pour pouvoir admettre plus de citoyens de l'UE, l'hétérogénéité des immigrés vivant en Suisse doit donc être la moins forte possible. Les auteurs du rapport veulent atteindre cet objectif par la distinction de différents « cercles » d'où peuvent venir les candidats à l'immigration<sup>53</sup>. Par rapport à un premier « cercle intérieur » englobant l'UE et l'AELE, il s'agit d'arriver, à terme, à la libre circulation. Suivent ensuite un « cercle médian », où se trouvent les États-Unis le Canada et les pays de l'Europe de l'Est, et un « cercle extérieur » englobant « tous les autres États » dont les ressortissants ne peuvent être admis qu'à titre exceptionnel. Un des critères pour délimiter le deuxième cercle par rapport au troisième est l'appartenance de ces pays à « une culture proche de celle de la Suisse »<sup>54</sup>.

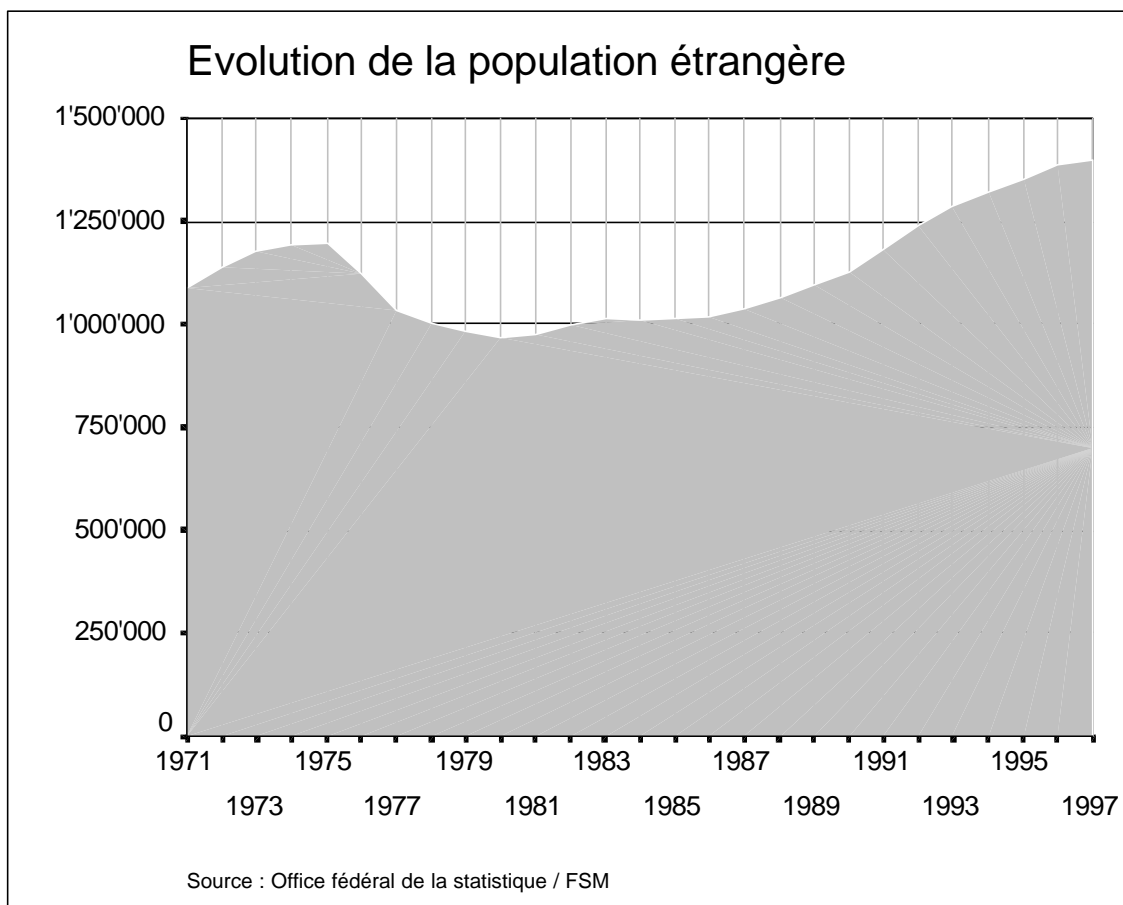


Figure 17

Les propositions du rapport sont reprises par le Conseil fédéral qui présente le modèle des trois cercles le 15 mai 1991 au parlement dans son *Rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés*. Lors de la conférence de presse, le conseiller fédéral Koller explique qu'il s'agit de définir une politique des étrangers conforme avec l'EEE<sup>55</sup>. Le « modèle des trois cercles » ne représente, cependant, pas un nouveau choix politique. Il ne fait que formaliser la politique de recrutement suivie jusque là et toujours dirigée vers certains pays particuliers. Très vite, cependant, le modèle des trois cercles a un impact sur la politique du gouvernement: en septembre 1991, le Conseil fédéral relègue les travailleurs immigrés yougoslaves du deuxième au troisième cercle. Les Yougoslaves seront donc exclus du recrutement en tant que saisonniers, décision qui concerne environ 44'000 personnes. La décision rencontre cependant une forte opposition de la part des syndicats et des milieux économiques de l'hôtellerie et du bâtiment et le conseiller fédéral

Koller est contraint de préciser, que ce n'est qu'après un temps d'attente que cette mesure entrera en vigueur. Le gouvernement demande cependant aux employeurs de ne plus recruter de saisonniers en Yougoslavie<sup>56</sup>.

Lors de la campagne concernant la votation pour l'entrée de la Suisse dans l'EEE, qui prévoit entre autre l'abolition du statut de saisonnier et la libre-circulation<sup>57</sup>, la question de l'immigration domine le débat. Les adversaires utilisent amplement l'argument que la Suisse connaîtra un afflux important d'étrangers à la recherche d'un travail, alors que le Conseil fédéral et les partisans du « oui » réfutent ce danger et renvoient au délai de passage de cinq ans prévu pour atteindre la libre circulation ainsi qu'à la clause de sauvegarde négociée par le gouvernement. Des rapports de l'Office fédéral de la statistique montrent en outre que la libre circulation aurait un impact positif pour l'économie Suisse.

Bien que le 6 décembre 1992, le peuple refuse l'entrée dans l'EEE, l'objectif de rapprochement avec l'UE reste sur l'agenda politique suisse et ce vote n'aura que peu de conséquences sur la politique d'immigration. Durant les années qui suivent, force est de constater que ce ne sont plus les quotas qui déterminent la croissance de la population étrangère. Au cours des années 1990, en effet, ces derniers ne sont plus utilisés en totalité même si la population étrangère continue de croître (Figure 17, p.32). La forte récession qui touche par ailleurs le pays dès 1994 démontre à nouveau que la politique des quotas ne parvient plus à fonctionner comme instrument anti-cyclique: l'immigration diminue certes, mais le solde migratoire reste positif. Le taux de chômage au sein de la population étrangère s'accroît par ailleurs de manière particulièrement forte.

La politique des « trois cercles » déjà fortement critiquée lors de sa mise en place, se voit de nouveau au centre du débat lors de la création de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) en 1995 qui suit l'adhésion de la Suisse à la *Convention internationale contre la discrimination raciale*. La CFR attaque la politique du gouvernement comme une politique racialement discriminatoire, accusation que le gouvernement rejette<sup>58</sup>. Néanmoins, la politique d'immigration se trouve maintenant aussi de plus en plus critiquée par des acteurs économiques, surtout ceux désirant avoir accès à une main-d'œuvre bien qualifiée, qui mettent en question une politique qui, selon eux, favorise les intérêts des branches nécessitant une main-d'œuvre peu qualifiée. Leur argumentation est d'autant plus écoutée dans le contexte d'accroissement du chômage<sup>59</sup>. Elle est relayée par plusieurs études scientifiques selon lesquelles l'importation d'une main-d'œuvre faiblement qualifiée nuit, à long terme, à l'intérêt économique national<sup>60</sup>. La difficulté d'utiliser la politique de quota d'immigration dans un but de soutien sélectif à certaines branches économiques des régions périphériques est par ailleurs soulignée. Les travailleurs recrutés pour ces régions se déplacent en effet rapidement vers les zones centrales<sup>61</sup>.

### ***La fin des quotas ?***

Face à ces nouveaux enjeux le Conseil fédéral charge de nouveau une commission d'experts d'élaborer des propositions pour une future politique d'immigration suisse. Son rapport est publié en août 1997. Partant de l'idée que la libre circulation entre la Suisse et l'UE se réalisera dans les années à venir, il recommande de supprimer « le modèle des trois cercles » et propose l'introduction d'un « système de points » comme instrument de sélection pour une politique d'admission<sup>62</sup>. Selon ce système – qui s'inspire de l'exemple de l'Australie et du Canada – ce n'est plus l'origine qui est prise en compte, mais les qualifications individuelles des personnes désirant immigrer. Celles-ci pourront être candidates à l'immigration sur la base d'un certain nombre de points qui leur seront attribués en fonction de leur degré de formation, de leur expérience professionnelle, de leur âge, de leurs connaissances linguistiques et de leur adaptabilité professionnelle<sup>63</sup>. C'est en 1998 que le gouvernement accepte la proposition de la commission et abandonne le « modèle des trois cercles » sans toutefois adopter dans un premier temps le « système de points ». De fait la situation est dès lors celle d'un modèle à deux cercles dont le but principal est de préparer un rapprochement avec l'Europe. Pour préparer le terrain d'une telle solution, le gouvernement abaisse progressivement durant les années nonante le nombre de saisonniers, de plus de 160'000 en 1990 à 88'000 en 1998, puisque ce statut devra être abandonné une fois la libre circulation instaurée. Le quota de permis annuels est augmenté légèrement en compensation (Figure 15, p. 30).

Avec la mise sur pied explicite d'un modèle à deux cercles, le vieux dilemme de la politique d'immigration suisse – limiter la pression xénophobe tout en répondant aux besoins de l'économie - est donc tranché par une nouvelle solution : les besoins de l'économie ne seront plus entravés par des quotas mais restreints – à quelques exceptions près - à la seule main-d'œuvre européenne. L'hypothèse implicite du nouveau système est que cette dernière ne générera pas – ou plus - dans l'opinion helvétique de réactions hostiles.

Les accords avec l'Europe, approuvés par la population en mai 2000, déterminent les grandes lignes de la refonte de la politique d'immigration suisse. Elle amènera certainement un changement profond de la politique d'admission. Si pendant une période transitoire, définie dans les accords bilatéraux, les quotas annuels pour les personnes venant de l'UE joueront encore un rôle, ils seront abandonnés au moment de la mise en place de la libre circulation entre l'UE et la Suisse. Le système des quotas sera-t-il à ce moment-là utilisé pour régler l'admission d'immigrés venant d'autres pays que l'UE ? Un système de points s'appliquera-t-il à leur sélection ? Les années à venir montreront quelles décisions seront prises par le gouvernement suisse, mais il est déjà clair que le système des quotas, tels que nous l'avons décrit dans ces pages, aura disparu dans quelques années.



## Conclusions

L'octroi de quotas de travailleurs migrants est actuellement à l'ordre du jour dans de nombreux pays, que ce soit pour les travailleurs hautement qualifiés – principalement dans l'informatique - ou pour les travailleurs peu qualifiés – principalement dans l'agriculture. C'est ce qu'illustre l'exemple des permis H-1B et H-2A aux Etats-Unis, des « *Green card* » et des « *Blue card* » en Allemagne mais aussi de nombreux travailleurs dans les pays du Sud. Bien que le degré de comparabilité entre l'expérience suisse et celle d'autres pays d'immigration soit variable, le but de ce rapport a été de retracer l'émergence de la politique de contingentement suisse afin de montrer quels ont été les enjeux auxquels les autorités ont voulu répondre, quelles ont été les conditions pour que le système reste stable pendant plus de trois décennies et enfin, quelles ont été les conséquences effectives de la politique en termes de flux d'immigration et de population étrangère.

Il faut tout d'abord insister sur le fait que les quotas ont été une solution issue d'un processus de *trial and error*: il ne s'agit pas d'une décision prise de manière relativement autonome au sein de l'Etat, mais d'une solution imposée par les circonstances. Avec la Grande Bretagne<sup>64</sup>, la Suisse est le seul pays européen qui a limité l'immigration avant la crise économique internationale de 1973/74, non pas pour des raisons économiques, mais en réponse à des poussées xénophobes. Le système des quotas, négociés annuellement, compte à la fois répondre aux demandes des milieux économiques pour une main-d'œuvre bon marché et abondante et calmer les mouvements xénophobes en affichant « une politique de stabilisation ». Il est donc inextricablement lié à l'influence de certains groupes de pression, dont les plus puissants ont été pendant longtemps les milieux économiques représentant les moyennes et petites entreprises surtout orientées vers le marché intérieur<sup>65</sup>. Quels sont les principaux enseignements du parcours historique qui vient d'être effectué et quel bilan d'ensemble peut-on tirer de ces expériences ?

### *Des objectifs multiples et contradictoires*

Dans la littérature, l'évocation d'une politique de quotas destinée à des travailleurs migrants renvoie le plus souvent à des objectifs d'ordre économique visant à augmenter l'offre de travail au bénéfice de l'économie en général ou d'un secteur donné. Dans le cas de la Suisse, il ressort clairement de notre étude que l'objectif d'une action *pro-active* sur l'offre de travail n'a jamais été au centre de la politique de contingentement. C'est bien plus la volonté de stabilisation de la population étrangère totale qui a été déterminante, sous la pression constante des mouvements xénophobes et de leur utilisation de la démocratie directe. Si des objectifs économiques sont présents c'est surtout dans une perspective *réactive* de réduction de l'offre de travail visant à éviter l'inflation (au cours

des années 1960), d'exportation du chômage (au cours des années 1970). L'objectif de fournir une main-d'œuvre abondante et bon marché à certains secteurs économiques et à certaines régions périphériques du pays est aussi présent, mais découle plus d'une adaptation ad-hoc aux exigences de certains secteurs que d'une politique cohérente. En résumé et ceci vaut pour l'ensemble de la période, le but du gouvernement suisse peut être caractérisé ainsi « Limiter autant que possible la population étrangère sans pour autant prêter certains groupes d'intérêts d'une part, l'économie dans son ensemble d'autre part ».

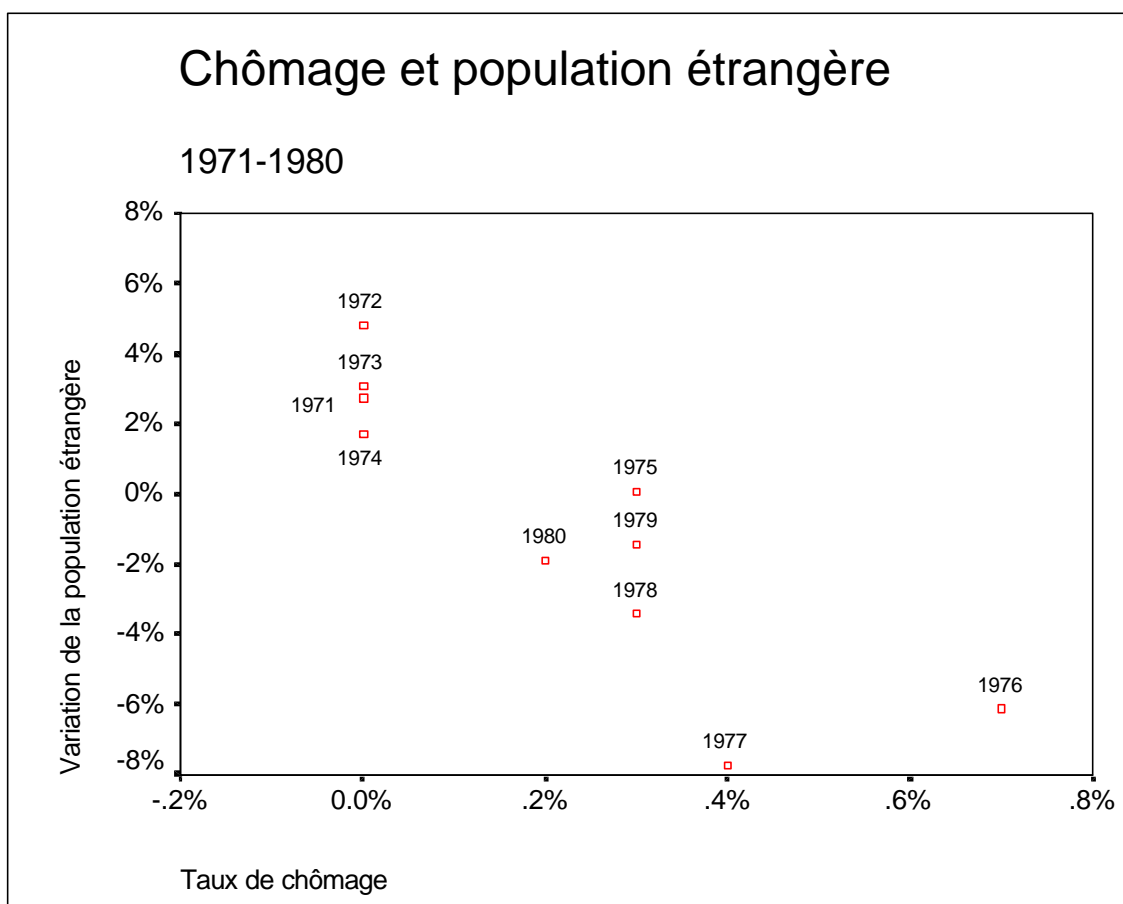


Figure 18

L'expérience montre néanmoins que seul un concours de circonstances particulièrement favorable permet d'atteindre simultanément ces différents objectifs. Ce fut le cas au cours des années septante lorsque les quotas d'immigration et le non renouvellement des permis de travail induisent le retour dans leur pays d'origine de plusieurs dizaines de milliers de travailleurs étrangers licenciés et, par la même occasion, la diminution massive de la population étrangère. Durant cette période, l'évolution de la population étrangère s'adapte à la conjoncture économique et correspond ainsi aux attentes des autorités. C'est ce que

confirme, par exemple, la corrélation entre la variation de la population étrangère et le taux de chômage<sup>1</sup> (Figure 18).

Nous avons cependant mis en évidence le fait que cet apparent succès était dû plus à la fragilité des titres de séjour qu'à l'existence de quotas proprement dits. Un tel concours de circonstances ne s'est plus reproduit par la suite, en raison du nombre croissant de contraintes dans lesquelles a dû évoluer la politique d'immigration suisse. Même en regard du seul objectif d'amortisseur conjoncturel anti-cyclique, la politique d'immigration a par ailleurs perdu de son efficacité. Au cours des années 1980 et 1990, des taux de chômeurs élevés ne correspondent qu'une seule fois, en 1984, à une diminution effective de la population étrangère (Figure 19).

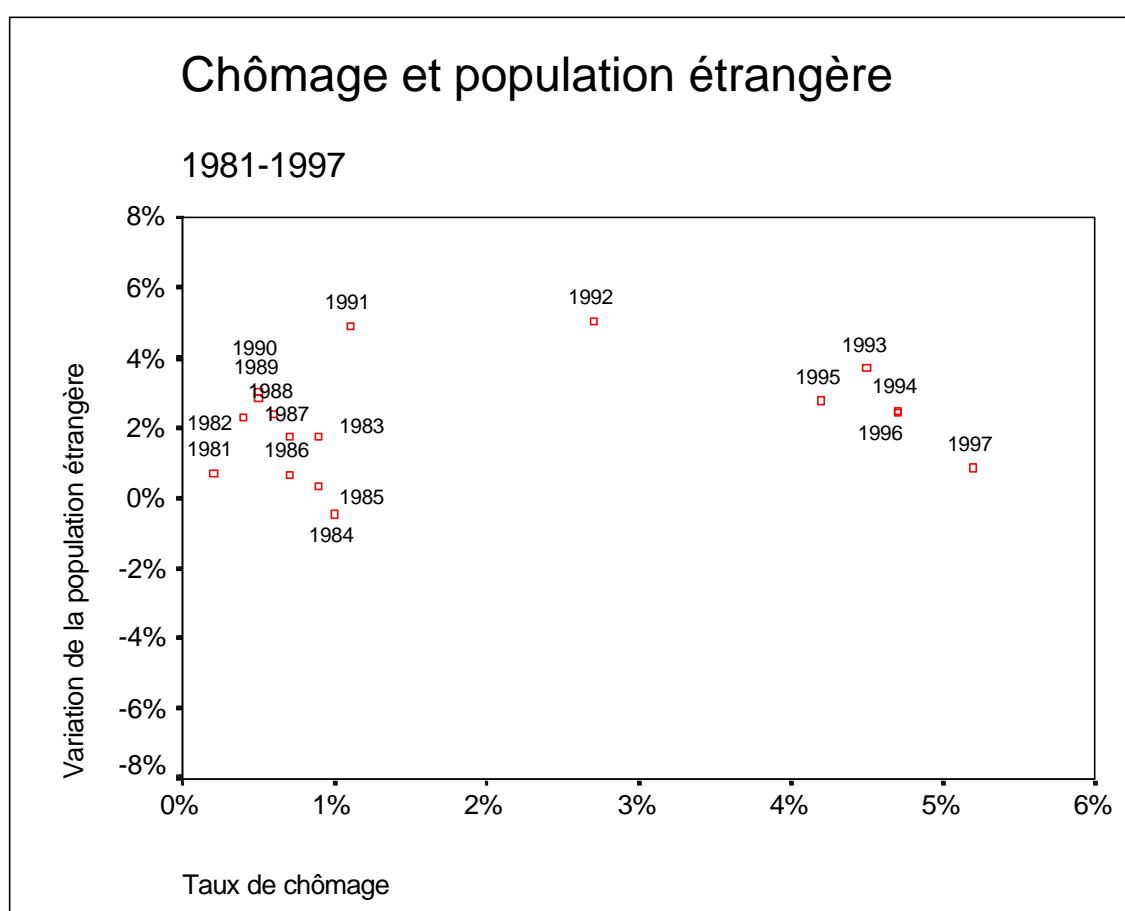


Figure 19

### ***Des contraintes extérieures croissantes***

<sup>1</sup> La variation de la population étrangère est calculée par rapport à l'année précédente. Même s'il reste très faible le chômage, le taux de chômage est ici un bon indicateur de la dégradation conjoncturelle subie par la Suisse dès 197

En plus de la difficulté de concilier des objectifs souvent contradictoires, la politique de contingentement a subi une « perte d'efficacité » progressive qui s'explique en grande partie par la révision du système de quotas mis en place en 1970 dans un sens qui lui a fait perdre sa souplesse.

Des *contraintes de politique extérieure* ont obligé le gouvernement suisse à accepter le regroupement familial et la transformation automatique des permis annuels en permis de longue durée et des permis de saisonniers en permis annuels. Ce fut d'abord le cas dans le cadre des relations bilatérales avec les pays traditionnels de recrutement, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, puis en parallèle à la volonté de rapprochement avec l'Union européenne. De manière générale, la politique de quotas de travailleurs migrants a du prendre en compte le fait que l'hypothèse d'une courte durée de séjour d'un système de « *Gastarbeiter/Guestworkers* » est souvent démentie par les réalités et que par le biais du regroupement familial, un important effet multiplicateur est associé à l'entrée de chaque travailleur. Sur un autre plan, des critères humanitaires et de respect des conventions internationales débouchèrent sur l'ouverture d'une nouvelle voie d'immigration, non contingentée, liée à l'asile. Enfin la politique des trois cercles fut mise en échec par son caractère discriminatoire.

Des *contraintes de politique intérieure* obligèrent par ailleurs le gouvernement à une politique de compromis entre les milieux de défense des travailleurs étrangers, les mouvements xénophobes et les différentes branches de l'économie. Ces compromis se firent toujours dans une perspective de court terme afin de répondre soit aux craintes de la population, soit aux besoins immédiats de l'économie. L'illusion qu'une part importante des travailleurs étrangers n'avait qu'un objectif de séjour temporaire a ainsi conduit à sous-estimer grandement les conséquences à long terme de l'immigration. A aucun moment, la politique ne fut à même d'anticiper les conséquences de l'immigration que ce soit dans une perspective démographique ou de marché du travail.

En guise de synthèse, on peut souligner le fait qu'un modèle de quotas d'immigration totalement flexible, tel celui adopté par la Suisse dans les années septante, permet incontestablement à l'Etat d'accueil de disposer d'un instrument supplémentaire de politique conjoncturelle, tout en gardant le contrôle sur l'effectif total de la population étrangère. L'expérience suisse montre cependant que le contexte international, les

relations avec les pays d'origine ainsi que la politique intérieure permettent rarement d'atteindre réellement ces objectifs à long terme.

## Bibliographie

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 2 juin 1924 concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers par le droit fédéral, *Feuille fédérale*, 1924, II, p. 517.

<sup>3</sup>. Mauro CERUTTI, «Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870-1970), attraverso le fonti dell'Archivio federale», *Studi e Fonti*, Nr. 20, 1994, p. 49.

<sup>4</sup>. Hermann-Michel HAGMANN, *Les travailleurs étrangers, chance et tourment de la Suisse: problème économique, social, politique, phénomène sociologique*, Lausanne, Payot, 1966, p. 98

<sup>5</sup>. Jean-Christian LAMBELET et al., *On the importance of an elastic supply of foreign labor and capital: simulation results for the Swiss economy*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verl., 1973 ; A.

ROSSI, and Thomas LEIGHTON, «Inflation in the post-war Swiss economy: an econometric study of the interaction between immigration and the labour market.», *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, Année 107, no 4, 1971, p. 761-790.

<sup>6</sup>. Hermann-Michel HAGMANN, *ibid.*, p. 98

<sup>7</sup>. Rapport du Conseil fédéral à la commission élargie des affaires étrangères du Conseil national sur la limitation et la réduction de l'effectif des travailleurs étrangers du 9 février 1965, *Feuille fédérale*, 1965, I, p. 339-343.

<sup>8</sup>. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'accord entre la Suisse et l'Italie relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse du 4 novembre 1964, *Feuille fédérale*, 1964, II, p. 1037-1060.

<sup>9</sup>. Roland MISTELI, Andreas GISLER, «Überfremdung - Karriere und Diffusion eines fremdenfeindlichen Deutungsns Krieg zur Kulturrevolution», Zürich, Seismo-Verlag, 1999, p.95-120.

<sup>10</sup>. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'accord entre la Suisse et l'Italie relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse du 4 novembre 1964, *op. cit.*, p. 1038-1039.

<sup>11</sup>. *Ibid.*, p. 1059-1060.

<sup>12</sup>. Rapport du Conseil fédéral à la commission élargie des affaires étrangères du Conseil national sur la limitation et la réduction de l'effectif des travailleurs étrangers du 9 février 1965, *Feuille fédérale*, 1965, II, p. 344-345.

<sup>13</sup>. Josef Martin NIEDERBERGER, « Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz - Strukturen, Prozesse, Wirkungen » in Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny und Karl-Otto Hondrich (Hg.), *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz*, Frankfurt a. M., Campus, 1982, p. 60.

<sup>14</sup>. *Ibid.*, p. 73-74.

<sup>15</sup>. Cité selon le Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la pénétration étrangère du 29 juin 1967, *Feuille fédérale*, 1967, II, p. 69.

<sup>16</sup>. *Ibid.*, p. 109.

<sup>17</sup>. «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la seconde initiative populaire contre l'emprise étrangère du 22 septembre 1969», *Feuille fédérale*, 1969, II, p. 1054-1055.

<sup>18</sup>. *Ibid.*, p. 1051.

<sup>19</sup>. *Ibid.*, p. 1072.

<sup>20</sup>. Josef Martin NIEDERBERGER, *op. cit.*, p. 86.

<sup>21</sup>. *Ibid.*, p. 87-89.

<sup>22</sup>. Voir par exemple Wolf LINDER, *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz*, Bern, Verlag Paul Haupt, 1987, p. 18.

<sup>23</sup>. Nous défendons cette hypothèse dans Hans MAHNIG, «Between Economic Demands and Popular Xenophobia: the Regulation» in Anita Böcker et al. (Eds.), *Regulation of Migration: International Experiences*, Amsterdam, Het Spinn

certain auteurs considèrent, à tort selon nous, que le système d'admission suisse reflète un consensus

(voir par exemple Barbara SCHMITTER HEISLER, « From conflict to accomodation: the 'Foreigners Question' in Switzerland », *European Journal of Political Research*, 16 (6), 1988, p. 683-700) ; or le terme de *consensus democracy* a été proposé par Arend Lijphart pour désigner des systèmes politiques qui reposent sur une représentation proportionnelle des différentes forces politiques dans les institutions et la recherche de larges compromis; voir Arend LIJPHART, *Democracy in Plural*

*Societies: A Comparative Exploration*, New Haven / London, Yale University Press, 1977.

<sup>24</sup>. Voir Josef Martin NIEDERBERGER, *op. cit.*, p. 87-88.

<sup>25</sup>. Ordonnance limitant le nombre des étrangers du 9 juillet 1974.

<sup>26</sup>. Werner HAUG, « ... und es kamen Menschen » – *Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz 1914 bis 1980*, Basel, Z-Verlag, 1980, p. 127-128.

<sup>27</sup>. Voir Josef Martin NIEDERBERGER, *op. cit.*, p. 89-90.

<sup>28</sup>. Sandro CATTACIN, *Neokorporatismus in der Schweiz - Die Fremdarbeiterpolitik*, Zürich, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft der Universität Zürich Nr. 243/244, 1987.

<sup>29</sup>. *Ibid.*, p. 59-64.

<sup>30</sup>. Voir aussi Giorgio DHIMA, *Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung - Eine empirische Untersuchung über die schweizerische Migrationspolitik und Vorschläge für ihre künftige Gestaltung*, WWZ-Beiträge Band 5, Chur / Zürich, Verlag Rüegger, 1991.

<sup>31</sup>. Pour les dispositions légales réglant ces procédures voir par exemple Peter Max GUTZWILLER, Urs L. BAUMGARTNER, *Schweizerisches Ausländerrecht*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1997, (2e éd.), p. 14-26.

<sup>32</sup>. Pour une analyse de la procédure dans la ville de Zurich pendant les années soixante-dix voir par exemple Josef Martin NIEDERBERGER, *op. cit.*, p. 91-92.

<sup>33</sup>. Sandro CATTACIN, *op. cit.*, p. 65-66.

<sup>34</sup>. L'OLE n'a pas été publiée en 1972, les données 72/73 sont manquantes. Selon l'Année politique suisse (p. 114-115), le contingent pour 72/73 a été de 15'000 entrées.

<sup>35</sup>. Roland MISTELI, Andreas GISLER, *op. cit.*, p. 110.

<sup>36</sup>. Werner HAUG, *op. cit.*, p. 7-8.

<sup>37</sup>. L'étude la plus précise de cette politique et de ses effets est celle de Manfred G. SCHMIDT, *Der Schweizerische WZB*, Frankfurt a. M. / New York, Campus-Verlag, 1985; voir aussi Manfred G. SCHMIDT, «Does Corporatism Mat Capitalist Democracies in the 1970s» in Gerhard Lehbruch and Phillippe Schmitter (Eds.), *Patterns of Corporatist I* 1982, p. 231-256.

<sup>38</sup>. Source: Office fédéral des étrangers – Registre central

<sup>39</sup>. Manfred G. SCHMIDT, *Der Schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>40</sup>. *Weissbuch - Die Ausländer in der Schweiz*, Arbeitsgemeinschaft «Mitenand», Zürich, 1981, p. 60-61.

<sup>41</sup>. *Message sur l'initiative «Etre solidaire en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers»* du 5 octobre 1979, Feuille fédérale, tome III, p. 605-630.

<sup>42</sup>. *Année politique suisse*, 1989, p. 214-215.

<sup>43</sup>. Voir Hans MAHNIG, *Konturen eines Kompromisses? Die migrationspolitischen Positionen schweizerischer Parteien und Verbände im Wandel*, Neuchâtel, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien, 1996, p. 3-4.

<sup>44</sup>. *Année politique suisse*, 1990, p. 233-234.

<sup>45</sup>. *Ibid.*, p. 233-234.

<sup>46</sup>. *Année politique suisse*, 1992, p. 241.

<sup>47</sup>. *Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre*, *op. cit.*, p. 23-60.

<sup>48</sup>. *Ibid.*, p. 74-79.

<sup>49</sup>. *Année politique suisse*, 1989, p. 213.

<sup>50</sup>. *Année politique suisse*, 1985, p. 153-154 ; *Année politique suisse*, 1987, p. 204-205.

<sup>51</sup>. *Rapport sur la conception et les priorités de la politique suisse des étrangers pour les années 90*, *op. cit.*, p. 77-78.

- <sup>53</sup>. *Ibid.*, p. 78-81.
- <sup>54</sup>. *Ibid.*, p. 80.
- <sup>55</sup>. *Année politique suisse*, 1991, p. 238.
- <sup>56</sup>. *Ibid.*, p. 240.
- <sup>57</sup>. *Année politique suisse*, 1992, p. 243.
- <sup>58</sup>. Andreas AUER, *Constitution et politique d'immigration : la quadrature des trois cercles : avis de droit*. Faculté de Droit de l'Université de Genève, 1996.
- <sup>59</sup>. Hans MAHNIG, «L'immigration en Suisse en 1998», *Migrations Société*, Vol. 10, Nr. 58-59, 1998, p. 127.
- <sup>60</sup>. Voir par exemple Thomas STRAUBHAAR, Giorgio DHIMA, *Von der Migrationsinnenpolitik zur Migrationsausserpolitik*, Basel, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel, Forschungsbericht 1/91, Basel, 1991.
- <sup>61</sup>. Giorgio DHIMA, *Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung - Eine empirische Untersuchung über die schweizerische Migrationspolitik und Vorschläge für ihre künftige Gestaltung*, WWZ-Beiträge Band 5, Chur / Zürich, Verlag Rüegger, 1991.
- <sup>62</sup>. Commission d'experts en migration, *Une nouvelle conception de la politique en matière de migration*, Berne, 1997.
- <sup>63</sup>. Voir Andreas WIMMER, *Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der EU*, Neuchâtel, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien, 1997.
- <sup>64</sup>. Voir par exemple Gary P. FREEMAN, «Britain, the Deviant Case», in Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin and James F. Hollifield (Ed.), *Controlling Immigration - A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford, 1994, S. 297-300.
- <sup>65</sup>. Voir pour une telle analyse surtout Thomas STRAUBHAAR, Giorgio DHIMA, *op. cit.*, et Giorgio DHIMA, *op. cit.*