

# **L'Histoire des politiques à l'égard des personnes migrantes**

Souvent on peut entendre que les tensions avec les personnes venant de l'ex-Yougoslavie ou d'Afrique sont intolérables, alors que les Italiens et les Espagnols se sont intégrés sans problèmes. Il s'agit en fait de visions faussées du passé de la Suisse car chaque vague migratoire a été confrontée à des problèmes. Une perspective historique s'impose.

## **Avant 1914**

Pays d'émigration au 18<sup>ème</sup> siècle, la Suisse se transforme très progressivement en une terre d'immigration avec la période d'industrialisation de la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle.

Après 1848, la Confédération s'affirme comme une formation nationale qui fonde son identité sur les conceptions républicaines, démocratiques et libérales. La liberté de circulation des biens et des personnes est valorisée, ainsi que la tradition d'asile. Les immigrants sont principalement des artisans qualifiés issus des régions frontalières d'Allemagne, de France et d'Autriche. Ils sont rejoints dès 1885 par les ouvriers italiens. Dès 1890, on compte en Suisse pour la 1<sup>ère</sup> fois plus d'immigrants que d'émigrants. La population étrangère (3% en 1850) augmente régulièrement pour atteindre plus de 15% en 1914. Elle se concentre dans les villes : 34% d'étrangers à Zürich, 38% à Berne, 42% à Genève, 51% à Lugano.

Durant toute cette période marquée par le libéralisme économique, la libre circulation est une évidence pour les autorités et la Confédération conclut 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. Le consensus des Etats en faveur de la libre circulation n'empêche cependant pas des réactions hostiles au sein de la population. En 1896 par exemple, des Italiens sont pourchassés sur les bords de la Limmat et doivent aller se réfugier dans les alentours de la capitale économique de la Confédération.

## **Première Guerre mondiale**

La Première Guerre mondiale marque un renversement dans la politique d'immigration et de naturalisation de la Suisse.

Les difficultés économiques s'accumulent : les milieux populaires souffrent de paupérisation ; le pouvoir d'achat des familles ouvrières s'effondre ; la hausse des prix et les pertes de revenus à cause de la mobilisation réduisent le niveau de vie de la majorité de la population. Les tensions sociales et les mécontentements provoquent des manifestations populaires, des grèves ouvrières et des mouvements politiques.

## **Les années 1920**

Des organisations conservatrices lancent des pétitions et des initiatives qui récoltent des centaines de milliers de signatures afin de mettre en garde contre les étrangers considérés comme les facteurs de ces désordres. Des mesures législatives et administratives sont adoptées. Les conditions pour obtenir la nationalité suisse sont rendues plus sévères : le nombre d'années préalables augmentent ; les critères moraux, politiques et ethniques imposent de plus en plus d'exigences. Les notions de séjour et d'établissement, auparavant secondaires, acquièrent une importance nouvelle afin de dissuader les étrangers de s'installer durablement en Suisse.

Dans son message de 1924, le Conseil fédéral expose la nouvelle politique de « lutte contre l'envahissement par les étrangers ». Considérant que « d'urgentes nécessités économiques et

politiques poussent » des étrangers à émigrer, le Conseil fédéral estime qu'une ruée d'étrangers risque de déferler sur la Suisse. Le Conseil fédéral propose donc d'autoriser le séjour d'étrangers qui viennent pour une durée déterminée et de réduire au maximum les possibilités d'établissement. Cette distinction permet à la fois de satisfaire les milieux hôteliers et d'autres secteurs intéressés à ce que des étrangers (par exemple, des hommes d'affaires) puissent séjourner en Suisse, tout en mettant en place les instruments d'une politique restrictive.

En 1925, cette nouvelle politique est approuvée par une votation populaire. En juin 1929, le Conseil fédéral peut donc proposer une loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, chose qui sera faite en 1934 avec la promulgation de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers qui restera en vigueur durant l'ensemble du siècle. Cette loi 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.

### **La Suisse et les étrangers à l'époque du national-socialisme (1933-1945)**

La crise économique des années 1930, la montée du fascisme et la prise de pouvoir par les nazis vont renforcer les arguments restrictifs. Dès 1933, le Conseil fédéral affirme que les réfugiés juifs victimes du régime hitlérien ne doivent pas être considérés comme des réfugiés politiques et que la Suisse doit rester un pays de transit pour ces personnes qui doivent repartir vers d'autres pays. En 1938, l'afflux des réfugiés forcés d'émigrer par les nazis motive des restrictions supplémentaires et aboutit à la conclusion d'un accord germano-suisse qui introduit, avec un tampon J, les critères racistes et antisémites dans la législation suisse. Malgré des scrupules, que le Conseil fédéral néglige, Rothmund applique cette politique. Il la justifiera à maintes reprises, notamment en 1942 quand quelques milliers de fugitifs parviennent à échapper aux mailles serrées du filet que les nazis ont jeté sur les Juifs d'Europe afin de s'en emparer et de les exterminer. Malgré les informations parvenues à leur connaissance, les autorités fédérales ferment la frontière. Les responsables reconnaissent que cette politique intransigeante n'est justifiée ni par la situation alimentaire (les requérants sont trop peu nombreux pour menacer l'approvisionnement et les stocks) ni par des menaces extérieures (les nazis n'ont pas exercé de pressions sur la Suisse pour qu'elle refuse d'accorder l'asile). C'est en fait une politique qui date de la Première Guerre mondiale que les autorités veulent maintenir car ils redoutent que des troubles sociaux et politiques éclatent à la fin de la guerre comme ce fut le cas en 1918.

### **La Suisse et les étrangers pendant l'après-guerre (1946-1960)**

Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, la Suisse est confrontée à une pénurie de main d'œuvre : épargnée par la guerre, son appareil de production fait face à une forte demande tant nationale qu'internationale, liée à la reconstruction européenne puis, après un bref ralentissement, à la croissance économique des années 1950.

Dans un premier temps, les employeurs suisses pensent pouvoir se tourner de l'autre côté des frontières allemande et autrichienne vers les régions traditionnelles qui leur ont fourni de la main d'œuvre dans le passé. Le gouvernement suisse se heurte cependant à un refus de la part des autorités d'occupation française qui considèrent l'émigration comme dommageable à la reconstruction de ces régions éprouvées par la guerre. Il faut dire que la France souffre, elle aussi, d'un besoin important de main d'œuvre dès 1945, et qu'une concurrence larvée se manifeste entre les pays d'immigration en matière de recrutement. C'est donc vers l'Italie que

la Suisse va tourner ses regards. En 1948, un accord de recrutement de main d'œuvre est passé entre les gouvernements suisse et italien et marque le début d'une migration massive. De 271'000 personnes en 1950, soit 5,8% de la population totale, le nombre d'étrangers résidents passe à 476'000 en 1960, soit 9,1%.

Tandis que le nombre d'immigrants en Suisse ne cesse de croître, un objectif central de la politique migratoire d'après-guerre est de conserver à cette immigration un caractère réversible et transitoire. L'idée défendue dès 1924 par le Conseil Fédéral dans son message sur la future loi à l'égard des étrangers de 1931 reste pleinement d'actualité : « 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. » Une fois gagné un certain montant d'argent, l'immigrant est supposé aspirer à un retour mérité dans son pays d'origine.

### **Les années 1960**

Au début des années soixante, la politique d'admission libérale fondée sur l'idée d'une « rotation » des travailleurs commence à créer des tensions. Pour la première fois de l'après-guerre, les autorités vont intervenir pour restreindre l'immigration. Trois facteurs principaux expliquent ce changement : la surchauffe de l'économie, la pression de l'Italie, en vue d'un meilleur statut pour ses ressortissants et l'émergence d'un courant xénophobe dans l'opinion publique. Un fléchissement de l'immigration est susceptible de freiner ces évolutions car bien qu'ils contribuent à accroître la production, on reproche aux travailleurs étrangers de contribuer à la surchauffe en occupant des logements et en consommant des biens et des services.

Dans un premier temps, l'initiative de réduire l'immigration est laissée au bon vouloir des chefs d'entreprise. En janvier 1962, les organisations patronales lancent ainsi un appel à leurs membres en vue de stabiliser aussi bien les prix que le nombre de leurs employés, en particulier étrangers. Cet appel est cependant un échec : l'immigration ne diminue pas et les prix continuent de monter.

Ce n'est qu'après l'échec du premier appel des organisations patronales que l'Etat intervient en édictant l'arrêté fédéral du 1<sup>er</sup> mars 1963. Il s'appuie sur l'art. 16, alinéa 1 de la Loi sur le séjour et d'établissement des étrangers de 1931. Des autorisations de séjour ne sont délivrées, en 1963, à des travailleurs étrangers que pour les entreprises dont l'effectif total d'employés (Suisse et étrangers) n'excède pas de plus de 2% l'effectif de décembre 1962. C'est ce qu'on appellera le plafonnement simple, une tentative de stabiliser l'immigration et de freiner la croissance économique excessive en imposant une limite au niveau de l'emploi total dans chaque entreprise. Le résultat de la mesure est décevant : 5 mois plus tard, on enregistre un accroissement de 50'000 travailleurs étrangers. Il incite le gouvernement à aller plus loin en prescrivant une réduction de 3% de l'effectif total du personnel des entreprises dans son arrêté du 21 février 1964. Mais ces mesures n'ont toujours pas l'effet espéré et le nombre d'étrangers s'accroît encore de 30'000 avant août 1964. L'inefficacité du plafonnement simple s'explique par le nombre important des travailleurs suisses qui changent d'emploi au cours de cette période, du secteur secondaire vers le secteur tertiaire. Ces derniers sont en effet remplacés par des étrangers sans que l'effectif des employés de l'industrie ne s'accroisse.

C'est dans ce contexte que le climat politique se modifie profondément sous l'impulsion d'un facteur extérieur : la pression qu'exerce l'Italie, dont les ressortissants sont maintenant plus de 400'000 en Suisse, dans le but de réviser l'accord de recrutement de 1948. L'Italie souhaite en effet obtenir plusieurs améliorations des conditions de séjour de ses ressortissants. En concurrence avec l'Allemagne et la France pour le recrutement des travailleurs, la Suisse se doit de faire des concessions. Un accord entre la Suisse et l'Italie est signé le 10 août 1964. Il

permet la poursuite du recrutement en Italie mais contraint la Suisse à infléchir sa politique à l'égard des étrangers.

Si ces changements ne semblent pas spectaculaires, ils vont à contre-courant de la volonté affichée par le gouvernement de limiter la population étrangère et ne tarde pas à provoquer un vif émoi dans l'opinion publique suisse et une véritable bataille médiatique. Le Conseil fédéral y est décrit comme une marionnette du Gouvernement italien, et l'accord conclu est perçu comme une décision qui augmente gravement la menace de la « surpopulation étrangère ».

Ce tollé s'explique par une montée de la xénophobie en Suisse perceptible depuis le début des années soixante et qui s'exprime et se renforce par la création d'organisations et d'associations nationalistes luttant contre la politique du Gouvernement et pour un arrêt de l'immigration. En 1965, l'Union syndicale suisse demande, de son côté, qu'à l'avenir un plafond maximal de 500'000 travailleurs étrangers ne soit pas dépassé en moyenne annuelle.

A la recherche d'un moyen efficace pour tenir ses promesses de freiner l'immigration et plus généralement pour brider une économie dont on craint la surchauffe, le Conseil fédéral se décide, en février 1965, pour un double plafonnement : il prescrit de réduire le personnel étranger de chaque entreprise de 5% et interdit en même temps tout accroissement de l'effectif total des travailleurs.

Bien que, dès 1964, on observe une diminution puis une stabilisation du nombre de nouvelles entrées de travailleurs, la proportion d'étrangers au sein de la population continue à s'accroître en raison, en particulier, des regroupements familiaux. Les mouvements xénophobes ne manquent d'utiliser cet argument dans le cadre de la campagne qui précède la votation sur la première initiative « contre la pénétration étrangère » qui prévoit que « pour prévenir le danger de pénétration étrangère, le nombre de ressortissants étrangers en séjour doit, dès l'entrée en vigueur (...), être abaissé de cinq pour cent au moins chaque année, jusqu'à ce que le maximum autorisé soit atteint. »

Le Conseil fédéral, s'il est d'accord avec le comité d'initiative sur le fait que « la forte augmentation de l'effectif des étrangers au cours de ces dernières années » constitue « un grave danger de pénétration étrangère », juge en revanche que les mesures demandées ne pourraient être supportées par l'économie nationale.

L'arrêté du Conseil fédéral sur la réduction des étrangers de février 1968, qui constitue une réponse à l'initiative annonce une réduction de 3% de la population étrangère pour la fin de 1968 et prévoit une réduction de 2% jusqu'à fin 1969. Sur cette base, l'initiative populaire est retirée en mars 1968 mais l'arrêté est un échec : De la fin de 1967 à la fin de 1968, le nombre d'étrangers titulaires d'un permis B ou C passe de 891'000 à 933'000, soit une augmentation de 4,8%. Leur proportion dans l'ensemble de la population passe ainsi à plus de 16%.

La nouvelle montée de la population étrangère est perçue par l'opinion publique comme de la responsabilité du Conseil fédéral et la crise de confiance vis-à-vis des autorités est à nouveau manifeste. Le 20 mai 1969, une deuxième initiative populaire contre l'emprise étrangère est déposée par un comité composé de membres du parti « Action nationale contre la pénétration étrangère », appuyée par 70'000 signatures. Cette nouvelle initiative, baptisée du nom de son instigateur, James Schwarzenbach, se veut encore plus restrictive que la précédente : dans aucun canton, le nombre d'étrangers ne doit être supérieur à 10% (à l'exception de Genève où la limite est de 25%). Aucun citoyen ne doit par ailleurs pouvoir être congédié aussi longtemps que des étrangers de la même catégorie professionnelle travaillent pour son employeur.

Les mesures demandées par les auteurs de l'initiative impliquent une réduction de quelque 200'000 travailleurs titulaires d'un permis de séjour et sont vivement combattues par le Conseil fédéral. Selon lui, elles risquent de violer les accords bilatéraux signés avec l'Italie et l'Espagne et de s'opposer aux principes de la Convention européenne des Droits de l'Homme

alors en voie de ratification par la Suisse. Si les autorités ne veulent pas être confrontées à un désaveu aux effets extraordinairement néfastes sur l'économie, elles doivent agir très vite et regagner la confiance de la population. Elles proposent des mesures de plafonnement global : un contingent de nouveaux immigrants doit être établi chaque année sur la base d'une estimation du nombre de départs. Malgré de violentes critiques de la part des cantons et du patronat et fort du soutien des seuls syndicats, le Conseil fédéral décide d'imposer le nouveau système le 16 mars 1970, trois mois avant le vote sur l'initiative populaire. Prendre ainsi les devants, pour une bonne part, face à une initiative populaire est une démarche exceptionnelle dans le contexte politique helvétique. Compte tenu de ses enjeux et des tensions qu'il suscite, le vote du 7 juin 1970 peut être considéré comme l'un des plus importants de l'histoire récente de la Suisse. Les trois quarts des électeurs y participent, un record de participation, et le résultat est serré : l'initiative est rejetée par 54% des votants. Le conseil fédéral a gagné mais il se voit, une fois de plus, acculé à tenir ses promesses : réduire l'immigration.

L'initiative Schwarzenbach a fait passer la Suisse près d'une crise politique majeure. Malgré son échec, elle constitue un tournant de la politique d'immigration car elle est responsable de l'adoption d'une « politique de plafonnement global » reposant sur des quotas d'admission annuels qui limitent de manière accrue les possibilités d'engager de la main d'œuvre étrangère.

Les premières années de fonctionnement permettent de tirer un bilan mitigé. Certes l'immigration annuelle de travailleurs passe de 70'000 en 1970 à un peu plus de 50'000 entre 1971 et 1973. Au cours de la même période cependant, le nombre de saisonniers, pourtant plafonné à 152'000, dépasse largement les 200'000 en raison de l'absence d'un réel contrôle à l'échelle cantonale. Le fédéralisme reste un obstacle important à la mise en œuvre d'une politique volontariste.

Un autre facteur contrarie la politique de plafonnement. L'accord signé à contrecœur par la Suisse avec l'Italie en 1964, pour permettre la poursuite du recrutement de main-d'œuvre, prévoit en effet que les saisonniers obtiennent automatiquement un permis de séjour annuel après cinq années consécutives de travail. L'afflux de saisonniers a dès lors des conséquences directes en termes de population étrangère résidente. A ce flux vient s'ajouter le regroupement familial, non soumis au contingentement, et les nombreuses naissances d'étrangers. Pour toutes ces raisons, la population étrangère vivant en Suisse continue de s'accroître. Elle passe de 1059 000 (17% de la population résidante moyenne) en 1970 à 1175 5000 (18,4%) en 1973.

La pression sur le gouvernement reste dès lors vive. En novembre 1972, une troisième initiative « contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse » est déposée. Elle prévoit de réduire le nombre d'étrangers résidants à 500'000 avant la fin de 1977. Face à cette initiative le gouvernement suit la même stratégie que dans le passé : il essaie de convaincre la population que sa politique de stabilisation fonctionne et que l'adoption de l'initiative aurait des effets catastrophiques au plan économique et diplomatique. Cette stratégie s'avère payante : l'initiative est clairement rejetée.

## **1974-1984**

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 et environ 10% dans l'économie nationale dans son ensemble. La proportion d'emplois perdus en Suisse est la plus élevée de tous les pays de l'OCDE.

Les travailleurs étrangers, principalement italiens, sont les premiers touchés par cette crise et perdent leur emploi. En raison de la nécessité de disposer d'une place de travail pour renouveler le droit de séjour, ils doivent également regagner leur pays d'origine.

Dès 1975, l'effectif total des étrangers diminue pour la première fois depuis l'après-guerre et en l'espace de cinq ans, le pourcentage des étrangers dans la population totale descend de plus de 18% à moins de 16%.

Une explication du prix payé à la récession par les étrangers est leur forte présence dans les branches les plus touchées par la crise. Mais dans de nombreux cas toutefois, les travailleurs étrangers ont été congédiés avant leurs collègues suisses en raison d'une politique délibérée de certaines entreprises : accorder la priorité à l'emploi des nationaux. En novembre 1974, une circulaire de la Police fédérale des étrangers demande explicitement aux autorités cantonales de veiller à ce que les travailleurs étrangers soient licenciés en premier. Une raison supplémentaire poussant beaucoup d'immigrés à retourner dans leur pays fut qu'à l'époque, l'assurance chômage n'était pas encore obligatoire et que de nombreux travailleurs étrangers n'en disposaient pas.

### **1985-1992**

Dès les années 1980, l'économie suisse manifeste un appétit renouvelé pour l'immigration. Il apparaît clairement que les événements du début des années soixante-dix n'ont été qu'une péripétie et que de nombreux pans de l'économie connaissent un besoin structurel de main-d'œuvre étrangère. Même si le système de contingentement global instauré quinze ans plus tôt est toujours en vigueur, l'administration prête une oreille compréhensive aux demandes des employeurs : entre 1985 et 1995, près de 50'000 nouveaux permis de travail sont octroyés, en moyenne chaque année, et plus de 130'000 saisonniers entrent annuellement dans le pays.

Face à un certain tarissement des sources d'immigration traditionnelles que sont l'Italie et l'Espagne, c'est de Yougoslavie et du Portugal que proviendra une large proportion des immigrants. Pour prendre conscience du caractère exceptionnellement bref et intense de cette phase migratoire, il faut considérer que près de la moitié de l'immigration totale portugaise et yougoslave des trente dernières années a eu lieu en l'espace de six ans, soit entre 1989 et 1994. Les nouveaux immigrants restent majoritairement peu qualifiés et viennent se substituer aux ressortissants suisses mais aussi aux étrangers des vagues migratoires antérieures dans les branches traditionnelles de recrutement de main-d'œuvre étrangère.

Comme par le passé, les nouveaux arrivants sont répartis « équitablement » entre les différentes régions du pays dans le sens où chaque canton bénéficie de contingents d'immigration proportionnels à sa population. Cette période peut dès lors être interprétée comme un retour à l'ancien régime migratoire, celui qui prévalait avant la crise du milieu des années 1970, basé sur une volonté de plafonnement édulcoré par la nécessité d'un compromis entre les enjeux de politique nationale, régionale et sectorielle et par les jeux d'influences des branches et des cantons. Les mouvements xénophobes reprennent eux aussi leur rôle traditionnel de contre-pouvoir en tentant à nouveau de plafonner l'immigration par le recours à la démocratie directe. Ces tentatives n'aboutissent pas mais maintiennent une pression constante sur les autorités.

La Suisse connaît ainsi une deuxième phase de forte immigration, comparable à celle des années 1950 et 1960. Au total, le solde migratoire total de 1985-1995 (immigration moins émigration) équivaut à un peu plus de la moitié du solde 1948-1973. Proportionnellement à la population, cette immigration est à nouveau d'une ampleur supérieure à celle que connaissent, à la même période, les principaux pays d'Europe, les Etats-Unis, le Canada et l'Australie. L'Allemagne constitue cependant une exception et connaît, comme la Suisse une forte immigration.

### **Les années 1990**

Dès le début des années 1990, la Suisse est cependant frappée par un ralentissement conjoncturel important marqué par une diminution du PIB. L'impact sur le marché de l'emploi s'avère bien plus douloureux que celui des ralentissements antérieurs et le chômage

atteint des niveaux jusque-là inconnus. Cette situation freine considérablement l'immigration de travail et conduit même à un certain nombre de départs forcés de travailleurs étrangers liés au non-renouvellement de permis annuels à des personnes sans emploi. Ces départs, quelques dizaines de milliers, restent cependant beaucoup moins nombreux que durant la crise du début des années soixante-dix. Si de nombreux étrangers perdent leur emploi, ce dont témoignent des taux de chômage élevés au sein de la population étrangère dès 1993, ils ne sont en majorité, plus contraints de quitter le territoire helvétique. Seuls les saisonniers et les frontaliers continuent à exercer une fonction d'amortissement conjoncturel conforme au vieux modèle de rotation de main-d'œuvre.

Cette évolution est le signe d'une profonde transformation du contexte national et international de la politique migratoire. Si les années 1980 ont vu le retour du régime ancien, des évolutions très diverses en minent déjà les fondements et débouchent sur des tentatives d'adaptation diverses. Elles se poursuivent aujourd'hui encore dans ce qu'il faut bien appeler une remise en question générale du régime d'immigration.

### **La remise en question**

La transformation du contexte international, la diversification de l'immigration et les difficultés d'intégration bouleversent considérablement la situation de la politique d'immigration. Les quotas fixés annuellement ne permettent plus un compromis satisfaisant entre les objectifs de stabilisation de la population étrangère et de flexibilité économique.

Même si jamais dans le passé les politiques de limitation de l'immigration n'avaient permis une véritable maîtrise des flux, le sentiment d'une perte de contrôle se renforce et ravive les peurs et les sentiments xénophobes.

Dès la fin des années 1980, plusieurs acteurs de la politique migratoire font des propositions visant à tenir compte des évolutions et en particulier de la diversification des motifs d'immigration.

Le « modèle des trois cercles » consiste en trois catégories de migrants selon l'origine. Un premier « cercle intérieur » englobe les pays de Communauté européenne et de l'AELE qui bénéficie de la libre circulation avec la Suisse. Un « cercle médian » comprend les pays hors CE et AELE où « néanmoins, nous souhaitons recruter de la main d'œuvre dans le cadre d'une politique restrictive (Canada, Etats-Unis, ouverture ultérieure avec Europe centrale et de l'Est envisagée). Du « cercle extérieur » ne doit en principe être admis aucun immigrant, sauf cas exceptionnel de spécialiste hautement qualifié.

La distinction entre cercle médian et cercle extérieur est basée sur une série de critères que doivent cumulativement respecter les pays du cercle médian : respect des droits de l'Homme, appartenance « à un milieu culturel présentant des conditions de vie proches des nôtres (caractère européen au sens large) », relations commerciales solides avec la Suisse et tradition de bonnes relations de recrutement de main-d'œuvre.

Fin 1998, le gouvernement abandonne officiellement ce modèle des trois cercles et adopte un nouveau système qui privilégie désormais le niveau de qualification comme critère d'admission pour tous les ressortissants de pays non membres de l'UE. Concernant l'UE, le gouvernement souhaite parvenir à un accord de libre circulation avec l'UE :

Chose faite en mai 2000, la population suisse approuve l'accord de libre circulation totale avec l'UE. Et la même année, elle rejette dans le même temps une initiative visant à réduire à 18% la proportion d'étrangers.

La question de l'immigration, malgré la mise sur pied de ce nouveau régime migratoire, a peu de chance de disparaître de l'agenda politique car les défis restent nombreux.

Résumé de Marion Tinguely, stagiaire au Service de lutte contre le racisme, décembre 2007.

Bibliographie :

- Eckmann Monique, Fleury Michèle, *Racisme(s) et citoyenneté, un outil pour la réflexion*, ies éditions, Genève, 2005.
- Piguet, Etienne, *L'immigration en Suisse, Cinquante ans d'entrouverture*, Presse polytechniques romandes, Collection "Le Savoir Suisse", 2004.