

Les métamorphoses de l'étranger utile. Internationalisation et politique d'immigration dans la Suisse du tournant néolibéral*

ALEXANDRE AFONSO

99

Dans la plupart des pays industrialisés, le choc pétrolier de 1973 a marqué la fin d'une période de prospérité et d'expansion économique sans précédent¹. Au plein-emploi et à la croissance ininterrompue succédaient la stagflation, le chômage de masse et la précarisation de larges segments du salariat². En Suisse, les conséquences de la crise furent bien moins visibles que dans la plupart des autres pays européens, en particulier dans le domaine du marché de l'emploi. En effet, au cours des années 70 et 80, le taux de chômage officiel dans ce pays est resté au-dessous de 1%, alors qu'il dépassait parfois 10% dans les autres pays de l'OCDE.

Parmi les facteurs expliquant cette performance exceptionnelle en comparaison internationale, l'élément le plus souvent mis en avant a été la forte flexibilité du marché du travail helvétique, sous-tendue par un mode de régulation essentiellement privé (négociations salariales décentralisées, absence de salaire minimum légal, peu de barrières légales aux licenciements, pas d'assurance chômage obligatoire jusqu'en 1977), un retrait important des femmes de la vie active après les chocs pétroliers, et surtout la présence d'une forte population étrangère titulaire de permis temporaires, fonctionnant comme un « amortisseur conjoncturel »³. Sur ce dernier point, certains auteurs ont vu dans la politique d'immigration menée par la Suisse un moyen d'absorber tous les soubresauts de l'économie internationale. La présence d'un large volant de main-d'œuvre étrangère dotée de permis temporaires, qui pouvait être renvoyée en période de crise, permettait au pays « d'exporter son chômage »⁴.

* Cet article est tiré d'un mémoire de DEA ès sciences politiques intitulé « Idées, institutions et apprentissage dans la politique d'immigration suisse » soutenu à l'Université de Lausanne en juillet 2005.

¹ Je remercie André Mach, les participants au Groupe de recherche économie et sciences sociales (GRESS) de l'Université de Lausanne, Jean-Christophe Graz, Étienne Piguet et deux lecteurs anonymes pour leurs commentaires et remarques.

² Eric J. Hobsbawm, *L'âge des extrêmes. Histoire du court XX^e siècle*, Bruxelles: Complexe, 1999, pp. 528-561.

³ Giuliano Bonoli et André Mach, « Switzerland: Adjustment Politics within Institutional Constraints », in F. W. Scharpf et V. A. Schmidt (eds), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 131-173.

⁴ Peter Katzenstein, *Small States in World Markets*, Ithaca: Cornell University Press, 1985, p. 59.

Les années 90, marquées par un ralentissement économique moins accentué mais plus durable que dans les années 70, sont venues démentir cette affirmation. Forte augmentation du chômage, des dépenses sociales, des déficits publics, alors que les taux de croissance s'avéraient être les plus faibles d'Europe. Ce nouveau contexte socio-économique, couplé aux pressions croissantes d'ordre international intervenues depuis la fin des années 80 (accélération du processus d'intégration européenne et libéralisation multilatérale des échanges), a favorisé une remise en cause importante de la politique d'immigration suisse d'après guerre. Il a notamment contribué à assombrir l'importation de travailleurs peu qualifiés – ceux-là mêmes qui furent massivement touchés par le chômage au tournant des années 90 – à un subventionnement indirect de certains secteurs structurellement les plus faibles de l'économie. L'essentiel des réformes conduites dans ce domaine au cours des quinze dernières années ont ainsi visé à remédier aux « déficiences économiques » perçues de cette politique, par des mesures inspirées des principes du libre marché.

La présente contribution analyse les changements de la politique d'immigration suisse depuis les années 90 dans une perspective d'économie politique comparée. Les travaux qui s'inspirent de cette approche prennent notamment en compte les rapports

de pouvoir et représentations sociales pour analyser les caractéristiques et les transformations de politiques publiques conçues comme des modes d'intervention sur l'économie⁵. Ils participent d'une posture interdisciplinaire en tentant de décloisonner les différentes dimensions d'un même phénomène. En l'occurrence, ils offrent une possibilité de mieux faire dialoguer les politistes, surtout intéressés à la dimension *identitaire* et *sécuritaire* des politiques d'immigration (intégration, souveraineté, xénophobie⁶) et les économistes, qui placent le plus souvent leur analyse dans la perspective normative de l'« efficacité » économique⁷.

L'apport de cet article est double. D'une part, il explore l'impact de ce que l'on nommera « l'internationalisation » sur les politiques d'immigration des États industrialisés, à l'heure où les questions migratoires occupent – parfois de manière tragique⁸ – les devant de la scène médiatique et politique. Il met en évidence les logiques liées aux processus productifs qui sous-tendent les nouvelles orien-

⁵ Peter Hall, « The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence », in H. Kitschelt et al., *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 136.

⁶ Voir cependant James F. Hollifield, *Immigrants, Markets and States. The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge: Harvard University Press, 1992.

⁷ George J. Borjas, « The Economics of Immigration », *Journal of Economic Literature*, Vol. 32, N° 4, 1994, pp. 1667-1717.

⁸ Le jeudi 6 octobre 2005, six immigrants clandestins étaient par exemple abattus par les forces de sécurité marocaines alors qu'ils tentaient, avec des centaines d'autres, de franchir les barrières de l'enclave espagnole de Melilla, au nord-est du Maroc (*Le Monde*, 8 octobre 2005).

tations des politiques d'immigration. En Suisse mais aussi ailleurs, celles-ci visent désormais à favoriser l'entrée de travailleurs très qualifiés et à fermer la porte aux immigrants non qualifiés. L'article cherche d'autre part à combler certaines lacunes des analyses existantes de la politique d'immigration suisse. En effet, malgré une richesse empirique certaine⁹, ces dernières manquent souvent d'élaboration théorique explicite, et peinent à rendre compte de manière systématique des liens entre cette politique et les modalités plus générales de régulation de l'économie¹⁰. En concevant la politique d'immigration suisse comme une « politique de compensation », il s'agira précisément de mettre en évidence ces liens qui semblent fondamentaux pour comprendre les logiques sous-jacentes à ce domaine.

101

L'article s'articule de la manière suivante. Dans un premier temps, les principaux postulats et cadres théoriques de l'analyse sont posés en vue de dégager les deux logiques conjointes expliquant le changement politique, à savoir les *idées* et les *intérêts*. Ensuite, les principales caractéristiques du modèle « corporatiste libéral » de gestion de l'immigration en Suisse dans la période d'après guerre sont présentées. Enfin, le cadre d'analyse est appliqué aux changements intervenus dans ce modèle depuis les années 90.

Deux logiques de changement politique

La présente analyse s'appuie sur deux théories complémentaires du changement politique pour expliquer les transformations de la politique d'immigration suisse depuis les années 90. La première se focalise sur les *intérêts* et met en évidence les changements de préférences et de rapports de force découlant du processus d'internationalisation, alors que la seconde se concentre plutôt sur le rôle des *idées* en contexte d'incertitude pour expliquer les changements politiques¹¹. L'utilisation conjointe de ces deux perspectives permet de saisir de manière compréhensive les différentes logiques qui sous-tendent le changement dans le domaine étudié.

Internationalisation et redistribution des ressources

Le concept d'internationalisation employé dans cet article recouvre deux dynamiques ayant altéré le rôle des États dans la régulation économique et sociale au cours des trois dernières décennies. D'une part, l'émergence d'instances

⁹ Voir notamment Hans Mahnig (dir.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zurich: Seismo, 2005.

¹⁰ Les dynamiques décrites dans le présent travail se retrouvent ainsi dans d'autres domaines. Voir notamment Pascal Sciarini, *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT. Le cas test de la politique agricole*, Genève: Georg, 1994; André Mach, *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes: la législation sur les cartels et les relations industrielles dans les années 1990*, Zurich: Ruegger, 2006.

¹¹ Pour une présentation de ces deux logiques dans le contexte de l'Union européenne, voir notamment Thomas Risse et Tanja Börzel, « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », in K. Featherstone et C. Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 57-80.

supranationales au niveau mondial (GATT, puis OMC) ou régional (Union européenne) a retiré aux États nationaux leurs compétences décisionnelles et d'intervention dans un certain nombre de domaines (politique douanière, monétaire), limitant ainsi leur autonomie dans le pilotage macroéconomique. D'autre part, l'abaissement généralisé des coûts liés aux échanges économiques internationaux dans les domaines des capitaux, des biens et des services a favorisé une plus grande mobilité des facteurs de production, accentuant la compétition entre entreprises et économies nationales¹².

102

Sur le plan interne, on peut comprendre cette dynamique comme une redistribution des ressources de pouvoir entre acteurs nationaux¹³. La libéralisation multilatérale des échanges renforce les possibilités de sortie des acteurs mobiles de l'économie (entreprises transnationales, détenteurs de capitaux mobiles) au détriment des acteurs plus dépendants d'un marché national (syndicats, entreprises ne pouvant délocaliser leur production à l'étranger). Dans la mesure où il devient moins coûteux pour ces acteurs mobiles de délocaliser leur production ou d'investir à l'étranger, le pouvoir de marchandage de ces acteurs vis-à-vis des États s'accroît. Ils peuvent menacer de partir si ne sont pas mises en place des politiques qui leur sont favorables. Pour ces acteurs, des concessions (dans le domaine de la fiscalité, des politiques sociales, de la protection de certaines industries) qui pouvaient faire sens dans un environnement international moins libéral ne sont plus perçues comme rationnelles dans un environnement économique plus ouvert. Comme on le verra, cette perspective est très opérationnelle pour saisir les modifications de la politique d'immigration suisse du point de vue des intérêts engagés.

Idées, expertise et apprentissage

Parallèlement à cette interprétation «matérialiste» du changement, où les acteurs sont supposés posséder des intérêts clairs et agir de manière rationnelle, on peut également comprendre le changement politique en lien avec l'internationalisation comme

le résultat de processus d'apprentissage impulsés par des «entrepreneurs de normes». Cette conception part du postulat que le réel est avant tout marqué par la complexité et l'incertitude: les paramètres à prendre en compte s'avérant trop nombreux, les acteurs se voient incapables de formuler de manière rationnelle des intérêts clairement définis.

L'internationalisation peut être considérée comme un vecteur majeur d'incertitude, dans la mesure où elle remet

¹² Suzanne Berger, «Globalization and Politics», *Annual Review of Political Science*, Vol. 3, 2000, pp. 43-62.

¹³ Helen Milner et Robert Keohane, «Internationalization and Domestic Politics: An Introduction», in H. Milner et R. Keohane (eds), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-24.

en cause les institutions existantes et les recettes dictées par des préoccupations essentiellement nationales¹⁴. Pour y répondre, les États sont tributaires d'idées visant à interpréter le monde auquel ils doivent faire face: ils mobilisent des représentations qui réduisent la complexité immanente au monde social et leur permettent de reformuler leurs intérêts. Le changement intervient lorsque des acteurs parviennent à imposer une vision du monde faisant apparaître ce changement comme nécessaire ou inéluctable. Dans cette optique, les experts au sein ou en dehors de l'appareil d'État (sections administratives, Université, *think tanks*) jouent un rôle moteur dans les processus de changement politique en tant que producteurs d'idées. Ils attribuent des causes aux problèmes perçus, et proposent des solutions présentées comme rationnelles pour y répondre¹⁵.

103

Les doctrines économiques fournissent un bon exemple de la manière dont les idées permettent de réduire l'incertitude et structurer les intérêts des acteurs dans des contextes de crise. Par exemple, le keynésianisme a permis, au cours de la crise des années 30 et après la Seconde Guerre mondiale, de fournir une interprétation d'un contexte d'incertitude profonde et de formuler des solutions à partir de cette interprétation. En outre, il a permis de bâtir des coalitions entre acteurs (capital-travail), chaque partie partageant la conviction qu'elle y trouvait son intérêt. Dans la même logique, le monétarisme offrait une réponse qui paraissait cohérente – malgré les conséquences sociales que l'on sait – à la crise des années 70, alors que le paradigme keynésien semblait inopérant face au phénomène de la stagflation. Contrairement à une approche se focalisant exclusivement sur les intérêts préexistants, une approche par les idées permet donc d'expliquer la forme spécifique des réponses apportées aux deux principales crises économiques du XX^e siècle¹⁶.

Si cette approche surmonte certains problèmes de l'entrée par les intérêts, elle ne doit cependant pas masquer la prégnance des relations de pouvoir dans les mécanismes cognitifs du changement. Si les idées donnent aux acteurs la possibilité de reformuler leurs intérêts dans des contextes d'incertitude, elles sont toujours sous-tendues par des intérêts, dans la mesure où la représentation du réel reste un enjeu de luttes. Ainsi, la «globalisation» peut tout autant être considérée comme une évolution objective qui s'impose aux acteurs que comme un discours servant à légitimer des objectifs politiques essentiellement domestiques¹⁷. Sans chercher à résoudre de manière

¹⁴ Voir Mark Blyth, *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

¹⁵ Peter A. Hall, «Policy Paradigms, Social Learning, and the State», *Comparative Politics*, Vol. 25, N° 3, 1993, pp. 275-296.

¹⁶ Mark Blyth, *Great Transformations...*, *op. cit.*

¹⁷ Pour une telle analyse, voir Colin Hay et Ben Rosamond, «Globalization, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperatives», *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, N° 2, 2002, pp. 147-167.

définitive un problème qui a occupé les chercheurs depuis longtemps déjà¹⁸, c'est avec cette perspective critique prenant en compte la dialectique entre idées et intérêts que j'aborderai les transformations intervenues dans la politique d'immigration suisse au cours des années 90.

Un modèle « corporatiste libéral » de gestion de l'immigration

Les modalités de gestion de l'immigration en Suisse se trouvent fortement imbriquées dans les logiques plus générales de régulation de l'économie. Ainsi, la politique d'immigration suisse d'après guerre, et en particulier à partir des années 60, peut être comprise comme une composante importante du modèle d'organisation de l'économie que l'on nommera, à la suite de Peter Katzenstein, « corporatisme libéral »¹⁹. À bien des égards, cette politique est une « politique de compensation » destinée à protéger les secteurs économiques faibles en leur fournissant une main-d'œuvre peu coûteuse, peu qualifiée et dotée d'une mobilité professionnelle restreinte.

Si la Suisse a longtemps été un pays d'émigration nette en raison de ses ressources naturelles restreintes, son industrialisation rapide a conduit les acteurs économiques à recourir au recrutement massif de main-d'œuvre étrangère dès le milieu du XIX^e siècle, notamment pour compenser la difficulté du transfert de la population paysanne vers l'industrie. L'insertion précoce de l'économie suisse dans l'économie mondiale, par le biais d'industries d'exportation dynamiques

investissant des marchés de niche (horlogerie, chimie, machines, gestion de fortune) en fera rapidement un pays très prospère et attractif pour les travailleurs des pays voisins.

¹⁸ Voir notamment Dietmar Braun, « Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research », in D. Braun et A. Busch (eds), *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham: Elgar, 1999, pp. 11-29.

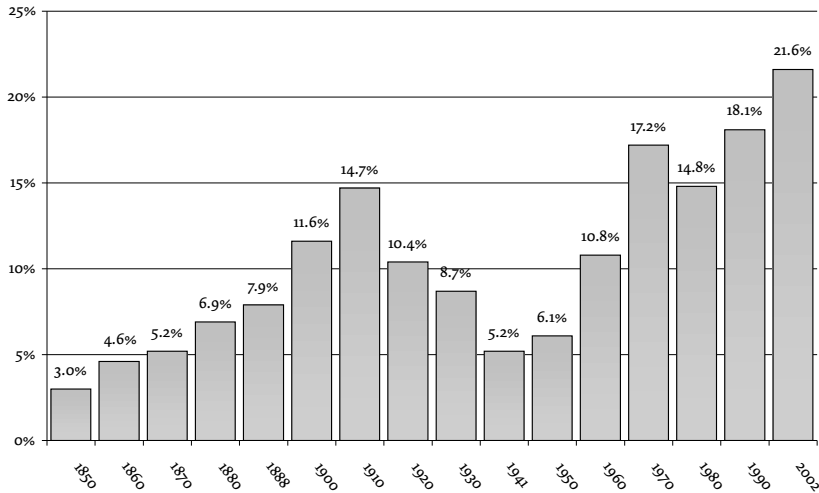
¹⁹ Peter Katzenstein, *Small States...*, op. cit.

²⁰ Michael Bernegger, « Die Schweiz und die Weltwirtschaft. Etappen der Integration im 19. und 20. Jahrhundert », in P. Baïroch et M. Körner (dir.), *La Suisse dans l'économie mondiale*, Genève: Droz, pp. 429-464. Sur cette caractéristique commune des petits États européens, voir Peter Katzenstein, *Small States...*, op. cit.

²¹ André Mach, *La Suisse entre internationalisation et changements...*, op. cit.

Parallèlement à cette orientation internationale de l'économie, des « politiques de compensation » furent mises en place pour protéger certains secteurs économiques de la concurrence étrangère et contrebalancer ainsi les conséquences domestiques jugées fâcheuses du libre-échange²⁰. Dès le dernier tiers du XIX^e siècle, une alliance durable se cimente entre les représentants des secteurs économiques tournés vers les marchés mondiaux et ceux des secteurs produisant essentiellement pour le marché domestique (paysannerie, arts et métiers) dans le cadre d'un modèle de développement économique dominé par les intérêts patronaux²¹. Dans l'entre-deux-guerres et

Graphique 1



Pourcentage d'étrangers en Suisse, 1850-2002. Source: OFS.

l'immédiat après-guerre en particulier, cette alliance favorisera la mise en place de politiques favorables aux deux parties: libre-échange d'un côté – nécessaire à l'expansion d'industries d'exportation compétitives – et diverses mesures de protectionnisme plus ou moins larvé de l'autre – tolérance envers les pratiques cartellaires laissant les entreprises s'organiser de manière privée contre la concurrence étrangère, haut niveau de subventionnement agricole, protections de natures diverses. Il s'agissait ainsi d'assurer l'accès des produits suisses aux marchés étrangers tout en ménageant les entreprises menacées par la concurrence étrangère sur le marché interne. Si la politique d'immigration n'est pas conçue dès le départ comme l'une de ces politiques, son développement futur sera fortement déterminé par les alliances et rapports de force institutionnalisés dans le cadre de ce modèle.

Comme dans la plupart des pays industrialisés, la Première Guerre mondiale et la crise des années 30 mettent fin à une période de grande ouverture des frontières. En Suisse, la mise en place d'un appareil administratif et législatif pour réguler l'immigration a pour principal objectif la lutte contre l'*Überfremdung* (envahissement étranger), en dépit du fait que le nombre d'étrangers diminue fortement²². Si la politique qui se construit au cours de cette période est particulièrement dissuasive concernant l'incorporation des étrangers dans la société suisse (règles

²² Gérald et Silvia Arletta, *La Suisse et les étrangers. Immigration et formation nationale 1848-1933*, Lausanne: Antipodes, 2004.

de naturalisation, statuts de séjour), une certaine flexibilité concernant leur *admission* est préservée afin de répondre aux besoins de l'économie. Une des bases de la politique d'immigration suisse est avant tout de pouvoir réagir rapidement en fonction des circonstances politiques et/ou économiques.

106

Après la Deuxième Guerre mondiale, les entrepreneurs suisses optèrent massivement pour une augmentation du volume de travail (importation de main-d'œuvre étrangère) plutôt qu'une amélioration de la productivité (investissements en machines, innovations technologiques) pour répondre à la forte augmentation de la demande émanant des pays européens en reconstruction. Dans la mesure où la plupart des acteurs économiques et politiques pensaient que la croissance ne serait que temporaire, les travailleurs étrangers semblaient être un facteur de production bien plus flexible en cas d'inversion de la tendance. Il serait facile de les renvoyer chez eux en cas de récession²³. L'État adopta ainsi une politique de laisser-faire dans le domaine de l'immigration, laissant les entreprises recruter directement les travailleurs étrangers dans leurs pays d'origine. L'appareil institutionnel défensif et souple mis en place dans les années 30 permettait de limiter leur intégration sociale et politique afin d'assurer l'élasticité de l'offre de travail. La précarité des permis de séjour constituait un élément central de cette politique. En l'absence d'assurance chômage obligatoire, les étrangers titulaires de permis saisonniers et annuels qui perdaient leur emploi étaient contraints de quitter la Suisse.

Contre toute attente, la croissance se maintint durant plus de vingt-cinq ans dans la période de l'après-guerre. Le nombre d'étrangers augmenta de manière importante au cours des années 50. La réémergence de la thématique de l'*Überfremdung* et sa construction politique par des groupements xénophobes représentaient une forte menace pour les intérêts patronaux et l'État. Leur utilisation des outils de la démocratie directe (initiatives populaires) appela des réponses de la part des autorités pour freiner l'augmentation du nombre d'étrangers. Le système de quotas globaux mis en place en 1970 marqua l'avènement d'un nouveau mode de régulation protectionniste de l'immigration administré par l'État qui, de par son ampleur, devint l'un des instruments majeurs d'intervention publique sur le marché du travail. Chaque année, l'État fixait un contingent maximal de travailleurs étrangers qui pouvaient être admis sur le territoire suisse. Dans la mesure où l'offre de travail devenait inférieure à la demande, il s'agissait de décider quelles entreprises allaient pouvoir enga-

²³ Christophe Mager, *Un modèle ternaire des motivations à la politique suisse d'immigration dès 1917*, Lausanne: DEEP, 1993, p. 19.

ger des travailleurs étrangers. Si la première solution envisagée pour la répartition des permis fut celle du marché, elle se heurta à la résistance de régions et secteurs

économiques à bas salaires craignant que les grandes agglomérations et les secteurs mieux rémunérés ne captent tous les nouveaux arrivants. Un certain nombre d'avantages leur furent accordés pour maintenir les travailleurs étrangers dans ces régions et secteurs: priorité dans l'attribution de permis, limitation de la mobilité professionnelle et géographique lors des trois premières années en Suisse. Des concessions furent également accordées aux milieux xénophobes et aux syndicats. Les entreprises souhaitant obtenir un permis devaient désormais prouver qu'elles avaient effectué des recherches en Suisse, et un contrôle préalable des conditions d'engagement (respect des conventions collectives) était effectué par l'administration afin d'éviter le *dumping*.

À bien des égards, les choix effectués au cours de cette période ont été fortement conditionnés par les politiques précédentes: sans limitation de la part de l'État, beaucoup d'entreprises étaient devenues fortement dépendantes d'une main-d'œuvre peu qualifiée, abondante, et pouvant être licenciée relativement facilement, qui les dispensait de se restructurer en cas de difficultés économiques. Dès 1970, le recrutement libre de travailleurs guidé par la demande des entreprises fut donc remplacé par une régulation «administrative-corporatiste» de la part des autorités fédérales et surtout des cantons, au travers de négociations menées principalement avec les organisations patronales et les entreprises²⁴. De manière plus ou moins explicite, la politique d'immigration était conçue comme une politique régionale et de maintien des structures économiques, par exemple dans les régions de montagne. Le rôle important des cantons renforçait ces caractéristiques dans la mesure où leurs autorités allaient favoriser des entreprises ayant recours à des travailleurs peu qualifiés (construction, tourisme)²⁵.

Lors de la crise du milieu des années 70, l'économie suisse a perdu un nombre très important d'emplois sans en subir les conséquences en termes de chômage. La précarité des autorisations de séjour a largement facilité le transfert des coûts d'adaptation sur les travailleurs étrangers détenteurs de permis annuels et saisonniers. On estime à 180 000 ceux d'entre eux qui durent quitter la Suisse dans la période 1973-1976 en raison du non-renouvellement de leur permis. Sur près de 340 000 emplois disparus, 225 000 concernaient des travailleurs étrangers²⁶.

Face aux pressions de certains pays (en particulier au sein de la Communauté européenne) pour obtenir des conditions de séjour plus favorables pour leurs ressortissants,

²⁴ Voir Sandro Cattacin, *Neokorporatismus in der Schweiz: die Fremdarbeiterpolitik*, Zurich: Forschungsstelle für Politische Wissenschaft, 1987.

²⁵ Giorgio Dhima, *Politische Ökonomie des Schweizerischen Ausländerregelung*, Zurich: Ruegger, 1991.

²⁶ Étienne Piguët, *L'immigration en Suisse. 50 ans d'entrouverture*, Lausanne: PPUR, 2004, p. 37.

une part grandissante des travailleurs étrangers en Suisse a bénéficié de permis permanents, plus stables. Sous l'effet d'un boom économique dans les secteurs domestiques mais aussi des exigences en matière de regroupement familial, le nombre d'étrangers en Suisse augmenta à nouveau sensiblement dès le milieu des années 80, au moment même où la plupart des pays européens devaient faire face au chômage de masse et avaient mis fin au recrutement de main-d'œuvre étrangère.

Internationalisation, chômage et remise en cause des compromis existants

108

Les années 90 sont marquées en Suisse par deux phénomènes concomitants: le renforcement des contraintes d'ordre international et la détérioration des conditions socio-économiques. D'une part, la création de l'Espace économique européen et l'achèvement d'un nouveau cycle de négociations commerciales au GATT, impliquant des adaptations internes significatives, ont remis en cause les modalités d'insertion de la Suisse dans son environnement international. La stratégie de *freeriding* depuis longtemps adoptée par ce pays dans le domaine des relations internationales consistait à assurer un accès aux marchés étrangers pour les produits d'exportation sans pour autant participer *politiquement* ni procéder à des adaptations internes significatives (au nom des institutions fondamentales mais aussi pour préserver le marché suisse). Elle s'avéra cette fois-ci bien plus difficile à mettre en œuvre. Dans le nouvel ordre régional européen et international, l'ouverture à la concurrence des marchés domestiques constituait une pierre angulaire.

D'autre part, la détérioration des conditions économiques et l'augmentation importante du chômage au début des années 90 ont également mis en cause l'efficacité des recettes poursuivies jusque-là pour assurer la prospérité de la Suisse. Avec un ralentissement économique moins subit mais bien plus durable que dans les années 70, le déficit de croissance chronique de l'économie suisse devint l'un des principaux objets de préoccupation des économistes et politiciens. À partir de 1991, on assista à une explosion des dépenses sociales, des déficits publics et surtout à une forte augmentation du chômage, ce dernier passant de 0,5% en 1990 à près de 5% en 1994, sommet jamais atteint depuis les années 30. Il s'avéra que le marché du travail avait perdu une grande part de sa flexibilité depuis les années 70.

Les changements mis en place dans le domaine de la politique d'immigration pour répondre à ce nouveau contexte sont ici analysés à l'aide des deux perspectives d'analyse présentées dans la partie théorique, l'une se centrant sur le rôle des idées et en particulier sur le rôle des économistes, la seconde prenant en compte essentiellement des logiques d'intérêts.

Idées et apprentissage: l'offensive des économistes

Pour la Suisse, les années 90 peuvent être considérées comme une période d'incertitude sans équivalente dans la période d'après-guerre. La remise en cause des recettes et des acteurs traditionnels (associations d'intérêts principalement) qui avaient permis à ce pays d'assurer avec succès son développement économique a favorisé l'émergence d'acteurs porteurs de nouvelles réponses au problème du chômage, au déficit de croissance chronique de la Suisse et aux défis de la mondialisation. Les économistes figurent aux premiers rangs de cette impulsion²⁷.

Certains économistes libéraux ont joué un rôle significatif dans la mesure où ils ont fourni une *interprétation crédible* de la crise perçue, en traçant des relations de causes à effets entre des phénomènes qui n'étaient pas liés a priori. Inspirée par leurs analyses, l'interprétation qui s'est largement imposée pour expliquer les nouveaux problèmes rencontrés par la Suisse a été le manque de concurrence sur les marchés intérieurs, causé par le bridage des mécanismes de marché et l'intervention jugée irrationnelle de l'État dans l'économie, notamment pour soutenir les branches économiques faibles (l'agriculture en particulier). Dans le cas des réformes de la politique d'immigration suisse, l'expertise économique a également fourni une analyse jugée objective des causes de l'augmentation du chômage. Elle prit pour cibles principales le bas niveau de qualification de la population étrangère en Suisse, qui la rendait plus sujette à des périodes de chômage, et le rôle jugé trop important des groupes d'intérêts dans cette politique. Une grande partie des réformes conduites dans ce domaine au cours de la décennie se sont faites sur la base de cette analyse.

Dès les années 60, plusieurs études économiques avaient déjà mis en cause les orientations générales de la politique d'immigration suisse en faveur d'une main-d'œuvre faiblement qualifiée et principalement destinée aux secteurs à bas salaire. Une commission d'experts mise en place par la Confédération pour évaluer les conséquences de l'immigration sur la société et l'économie suisses avait pointé les risques d'une telle politique²⁸. La disponibilité trop grande de main-d'œuvre étrangère peu qualifiée et peu chère tendait, selon elle, à dissuader les entreprises de se moderniser, et à favoriser la survie de structures économiques obsolètes. Dans un contexte de

²⁷ La citation suivante, émanant d'un économiste actif dans le « tournant néolibéral » des quinze dernières années, est assez significative à cet égard: « Les perspectives d'emploi pour les économistes ne pourraient pas être meilleures. En ces temps d'incertitude, de changements radicaux et de globalisation accélérée, la connaissance (économique) est nécessaire pour réduire la complexité, analyser les problèmes et formuler des solutions. De larges opportunités professionnelles s'ouvrent dans ce champ pour les économistes » (Thomas Straubhaar, « Der Imperialismus der Ökonomen. Volkswirte haben auf jede Frage eine Antwort », *Neue Zürcher Zeitung*, 2 novembre 2004. Nous traduisons).

²⁸ Commission d'études sur le problème de la main-d'œuvre étrangère, *Le problème de la main-d'œuvre étrangère*, Berne: OFIAMT, 1964, pp. 93-112.

plein emploi, ces critiques n'eurent toutefois qu'un impact limité. Si certains économistes prônaient plus de concurrence sur le marché interne – notamment par la diminution des barrières aux échanges – pour rationaliser l'appareil de production et ainsi diminuer la demande de main-d'œuvre étrangère, une majorité du patronat, n'étant pas prête à procéder à des restructurations coûteuses, y était opposée. D'une certaine manière, cet événement montre l'isolement de l'expertise académique dans l'élaboration des politiques économiques dans la période d'après-guerre, ceci au profit des principales associations d'intérêts. Cependant, les économistes d'inspiration libérale restaient actifs dans les cercles académiques, par exemple à l'Université de Bâle, où ils parvinrent à imposer une nouvelle orientation de la recherche et de l'enseignement inspirée de l'école de Chicago²⁹.

110

Au tournant des années 90, les critiques économiques, si elles sont restées relativement semblables, auront un impact autrement plus important, dans la mesure où l'augmentation du chômage a rendu plus visibles les coûts du régime migratoire existant : du fait qu'ils étaient en majorité peu qualifiés et actifs dans les branches structurellement faibles de l'économie, les étrangers ont été bien plus sévèrement touchés par le chômage que les travailleurs nationaux. Au cours des décennies 1990 et 2000, leur taux de chômage a été systématiquement au moins deux fois plus élevé que celui des travailleurs suisses³⁰.

Pour expliquer ce phénomène, des arguments inspirés de la théorie du *public choice* ont fourni un cadre d'interprétation largement mobilisé : les déficiences de la politique d'immigration du passé ont été principalement imputées à la « colonisation » de ce

²⁹ Heinz Gabathuler, « Der Durchmarsch des Homo oeconomicus. Die neoliberale Denkfabrik an der Universität Basel », *Widerspruch*, N° 31, 1996, pp. 103-109.

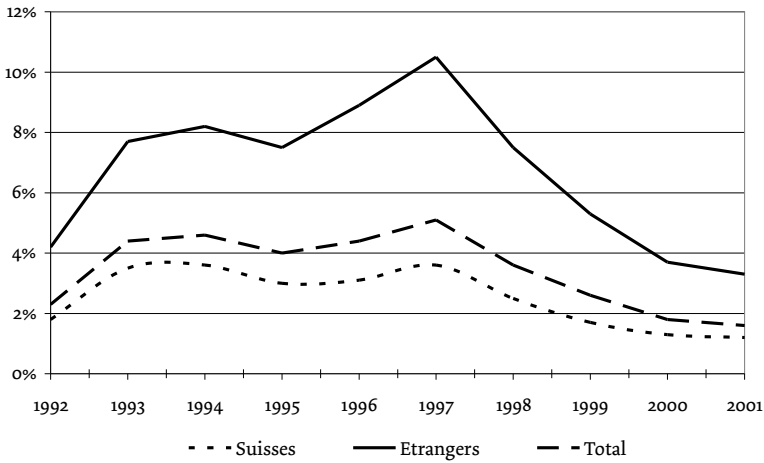
³⁰ Dans l'explication de ce taux de chômage élevé, il faut également mentionner les discriminations à l'égard de certaines nationalités la plupart du temps ignorées par les économistes. Voir Rosita Fibbi, Bülent Kaya et Étienne Piguet, *Le passeport ou le diplôme ? Étude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration*, Neuchâtel : Forum suisse pour l'étude des migrations, 2003.

³¹ Jean-Christian Lambelet, *L'Économie suisse*, Paris : Economica, 1993, p. 157.

domaine par des intérêts particuliers nécessitant de la main-d'œuvre abondante et bon marché, et ceci au détriment de l'intérêt global d'une économie tournée prioritairement vers les marchés mondiaux. Le statut de saisonnier fut à cet égard vivement critiqué :

« Seules certaines branches à caractère saisonnier ou supposé tel ont par définition la possibilité d'engager des saisonniers. Cela signifie que tant que l'immigration globale reste plafonnée, ces branches bénéficient de fait d'un mode de subvention en nature et largement occulte. Comme tout mode de subvention, celui-ci entraîne un coût pour les autres branches et pour l'économie en général en termes de capacité d'innovation et d'efficacité. Les industries orientées vers les marchés mondiaux s'en trouvent indirectement pénalisées. »³¹

Graphique 2



Taux de chômage, Suisses et étrangers, 1992-2001. Source: OFS.

Dès le milieu des années 80, la science économique se tourne de plus en plus vers la recherche appliquée. Plusieurs études empiriques viendront mettre en évidence les impacts négatifs de la politique d’immigration suisse sur divers indicateurs économiques: croissance, productivité, etc.³². C’est sur cette base par exemple que les objectifs de solidarité régionale poursuivis par cette politique seront invalidés: une majorité des étrangers affectés aux régions périphériques pour travailler dans le tourisme, une fois leurs permis transformés, s’en vont dans les cantons et villes où les salaires sont plus élevés, mais où ils rencontrent également plus de difficultés sur le marché du travail en raison de leur faible niveau de qualification³³. Par rapport aux travaux essentiellement théoriques qui avaient été menés jusque-là, le développement de la statistique publique permettra à ces études de s’appuyer sur des données empiriques substantielles pour chiffrer les conséquences économiques de la politique d’immigration suisse. Cette orientation empirique confèrera à la recherche économique une force de frappe bien supérieure, contribuant à médiatiser les déficiences de la politique suivie jusque-là, ses coûts globaux et ses conséquences pour la capacité concurrentielle de l’économie. En dépit de perspectives et de propositions de

³² Heinrich Schwarz, *Volkswirtschaftliche Wirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz*, Zurich: Ruegger, 1988; Giorgio Dhima, *Politische Ökonomie des schweizerischen Ausländerregelung*, op. cit.; Thomas Straubhaar et Thomas A. Fischer, «Economic and Social Aspects of Immigration into Switzerland», in H. Fassmann et R. Münz (eds), *European Migration in the late Twentieth Century*, Aldershot: E. Elgar, 1994, pp. 127-148.

³³ Georgio Dhima, *Politische Ökonomie des schweizerischen Ausländerregelung*, op. cit.

réformes parfois divergentes, la communauté des économistes s'accordera pour considérer la politique d'immigration suisse comme un large échec³⁴.

Parmi les acteurs impliqués dans cette offensive, on trouve principalement les instituts de recherche économique appliquée des universités de Bâle et de Saint-Gall entretenant des liens étroits avec les segments les plus globalisés du patronat. Ces acteurs ne se contentent pas d'agir au sein du champ académique, mais conduisent une stratégie d'investissement de l'espace public au travers de publications grand public (les fameux *Livres Blancs*), ou d'interventions dans la presse³⁵. L'engagement d'économistes issus de ces instituts à des positions de pouvoir au sein de l'appareil d'État constitue aussi l'expression de ce nouvel activisme³⁶. Plus récemment, le *think tank* «Avenir Suisse» a également joué un rôle non négligeable de diffusion du discours économique sur la politique d'immigration dans l'espace public³⁷. Un élément central de cette stratégie est l'alliance entre ces économistes et certaines sections du grand patronat, qui peut être expliquée à partir de la perspective d'analyse par les intérêts évoquée plus haut.

112

Intérêts et pouvoir:

redistribution des ressources et changement de préférences des acteurs patronaux

Les modifications de l'environnement international de la Suisse depuis la fin des années 80 peuvent être comprises comme une reconfiguration de la structure d'opportunités pour les acteurs nationaux. Il en résulte un changement de préférences des acteurs patronaux au cours des années 90. Alors que les déficiences économiques de la politique d'immigration du passé étaient tolérables dans un contexte peu concurrentiel, la nouvelle configuration de l'environnement international de la Suisse les rend bien moins acceptables pour les représentants des industries d'exportation.

³⁴ Voir Thomas Straubhaar et Silvio Borner, «Betreibt die Schweiz eine falsche Gastarbeiterpolitik? Freizügigkeit – Ein Scheinproblem aus ökonomischer Sicht», *Neue Zürcher Zeitung*, 29 juillet 1995. Les critiques pouvaient cependant varier. Celles d'Yves Flückiger se dirigent par exemple essentiellement contre les effets de la politique d'immigration sur la segmentation du marché du travail, alors que les économistes bâlois susmentionnés s'attaquent essentiellement à l'efficacité économique de cette politique (Yves Flückiger, «Le changement du contexte

économique international et les transformations du marché du travail», in H. Mahnig (dir.), *Histoire de la politique de migration...*, op. cit., pp. 432-454).

³⁵ Véronique Burkhalter, Alexandre Petersen et Fabienne Pini, «Le néolibéralisme comme revendication politique: acteurs et discours dans la Suisse des années 1990», in A. Mach (dir.), *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*, Zurich: Seismo, 1999, pp. 51-104.

³⁶ Le Secrétariat d'État à l'économie, expression institutionnelle d'une réorientation générale des politiques économiques helvétiques vers des solutions plus libérales, a notamment engagé un certain nombre d'économistes bâlois comme Aymo Brunetti, doctorant de Silvio Borner et professeur au Wirtschaftswissenschaftszentrum de Bâle.

³⁷ Voir Stefan Flückiger, «Für eine Neue Migrationspolitik», en ligne: www.avenir-suisse.ch (consulté le 3 juin 2003), également publié dans le *Tages Anzeiger*, 8 mars 2003.

Dans la perspective d'une participation de la Suisse au marché unique européen des biens, des services et des personnes à l'horizon 1993, la politique d'immigration suisse mise en place dans les années 60 et 70 constituait un élément particulièrement problématique. La protection du marché du travail helvétique (système de quotas, priorité des nationaux) était incompatible avec le principe de libre circulation des personnes en vigueur dans la Communauté européenne, lui-même destiné à être étendu aux pays de l'Association européenne de libre-échange (l'AELE, dont la Suisse faisait partie) avec l'avènement de l'Espace économique européen. Le statut de saisonnier, ne donnant pas droit au regroupement familial, était également fortement critiqué par les pays du Sud de l'Europe comptant beaucoup de ressortissants en Suisse (Italie, Espagne, Portugal).

113

Au-delà du cadre européen, le processus de libéralisation multilatérale des échanges poursuivi dans le cadre du GATT commençait à intensifier la concurrence internationale pour les entreprises. Cette dynamique incitait à une plus grande spécialisation de l'économie suisse dans les activités à haute valeur ajoutée pouvant représenter un «avantage comparatif». Ici aussi, la politique d'immigration menée par la Suisse constituait un obstacle à cet objectif, dans la mesure où elle favorisait l'emploi de main-d'œuvre étrangère peu qualifiée dans des activités peu productives, alors que le système de quotas limitait la possibilité d'embaucher des travailleurs qualifiés susceptibles de contribuer au «potentiel d'innovation» de la place économique helvétique.

Pour les sections les plus internationalisées du patronat helvétique, une plus forte intégration au marché européen et mondial était l'occasion d'enranger des bénéfices plus importants, mais s'avérait également plus risquée dans le cas où la protection des secteurs économiques domestiques devait se maintenir. Ces politiques furent conçues comme des freins importants à la compétitivité des entreprises suisses sur les marchés mondiaux: les subventions agricoles pesaient lourd sur la charge fiscale des entreprises, l'importance des cartels contribuait à renchérir les produits d'exportation suisses, et les coûts sociaux engendrés par la politique d'immigration (chômage) retombaient sur l'ensemble de l'économie alors que les bénéfices de cette politique ne concernaient qu'un nombre restreint de secteurs domestiques. Diverses prises de parole de la part de représentants des secteurs les plus globalisés de l'économie appelèrent à diminuer les «avantages» consentis en particulier à l'agriculture, aux secteurs privés ou publics protégés³⁸.

Si auparavant le patronat était généralement hostile à des réformes dans le domaine de la politique d'immigration, l'évolution du contexte international va en rallier la

³⁸ Véronique Burkhalter, Alexandre Petersen et Fabienne Pini, «Le néolibéralisme comme revendication...», *art. cit.*

partie la plus internationalisée aux idées formulées depuis un certain temps par les économistes libéraux, rompant ainsi les alliances existantes entre les deux secteurs de l'économie suisse. La remise en cause du compromis entre les secteurs qui profitaient de la politique d'immigration et ceux qui pensaient en assumer les coûts a conduit à des réformes substantielles. En vue de laisser une plus grande place aux mécanismes de marché dans divers champs d'action publique, la promotion de la concurrence sur le plan intérieur devint un *leitmotiv* de la politique économique de la Confédération. Suivant la même logique que les remises en cause du subventionnement de l'agriculture ou la révision de la législation sur les cartels, les diverses barrières à la mobilité des travailleurs étrangers sur le marché du travail, destinées à les maintenir dans les secteurs et régions à bas salaires, furent perçues comme des entraves intolérables aux mécanismes de marché, qui prêteraient les secteurs les plus compétitifs de l'économie.

Changements et contraintes institutionnels

Les changements dans la politique d'immigration suisse au cours des années 90 peuvent être compris comme le résultat des deux dynamiques présentées plus haut, dont l'ampleur a toutefois été limitée par certaines contraintes institutionnelles. Dès 1991 et la mise en place du modèle dit «des trois cercles»³⁹, l'immigration extra-européenne fut en principe réduite aux seuls spécialistes et cadres qualifiés, alors que s'amorçait une ouverture croissante vers le marché du travail européen: suppression de la priorité des travailleurs suisses pour les postes de spécialistes, diminution progressive des contingents de saisonniers. Si elles répondaient aux attentes des économistes et du grand patronat, ces mesures se heurtèrent à la résistance de nombreux cantons et régions dépendants d'une main-d'œuvre peu qualifiée, mais également à celles d'autres groupes dénonçant leur caractère discriminatoire, du fait qu'elles rendaient impossible l'entrée en Suisse des étrangers extra-européens à moins qu'ils ne soient des spécialistes «indispensables à l'économie».

³⁹ La politique des «trois cercles» mise en place en 1991 pour préparer l'adhésion à l'Espace économique européen définissait des régions de recrutement préférées ou bannies en fonction du critère de la «distance culturelle». Alors que l'immigration des pays de l'UE (1^{er} cercle) devait constituer l'essentiel des entrées en Suisse, celle des pays du 2^e cercle (USA, Canada, Australie) et a fortiori du 3^e (tous les autres pays) devait être limitée aux seuls travailleurs très qualifiés.

La libéralisation du marché du travail et la mise en place de la libre circulation des personnes avec l'Union européenne (à partir de 2002) ont marqué une étape décisive dans l'évolution de la politique d'immigration suisse et de la régulation du marché du travail. Dans la mesure où cet enjeu comportait des contraintes internationales fortes, la régulation de l'immigration européenne a subi des changements substantiels. Les plus notables sont certainement la suppression graduelle des contingents et des limitations à la mobilité professionnelle des étrangers au

sein du marché du travail helvétique. À condition qu'un travailleur européen prouve qu'il a un contrat de travail valable, le permis lui sera de toute manière accordé, ce qui signifie le remplacement de la régulation administrative-corporatiste et du contrôle préalable des conditions de salaire par une régulation par le marché d'une part, et un contrôle a posteriori des conditions de travail d'autre part. La libre circulation peut être comprise comme la suppression de plusieurs mesures qui visaient à protéger les secteurs économiques domestiques. Le statut de saisonnier et les restrictions à la mobilité des travailleurs étrangers sur le marché du travail helvétique sont abolis⁴⁰.

La réglementation de l'immigration extra-européenne, si ses évolutions semblent sensiblement plus lentes en l'absence des contraintes internationales directes, s'achemine dans la même direction. La nouvelle loi sur les étrangers, en cours de révision au moment de la rédaction de ces lignes, qui régit l'admission et le séjour des ressortissants extracommunautaires, pose explicitement comme principe la restriction du recrutement de main-d'œuvre extra-européenne aux seuls «travailleurs qualifiés indispensables à l'économie», c'est-à-dire susceptibles d'être employés dans les secteurs pour lesquels la Suisse possède un «avantage comparatif».

L'expertise économique a joué ici un rôle de légitimation important vis-à-vis des opposants potentiels et des acteurs publics, dans la mesure où ces réformes étaient présentées comme nécessaires pour la capacité concurrentielle de l'économie suisse en général, et pas comme un enjeu redistributif divisant des gagnants et des perdants. Les branches ne pouvant se passer de main-d'œuvre extra-européenne peu qualifiée furent appelées à se restructurer impérativement, la politique d'immigration suisse «n'ayant pas pour vocation d'encourager le maintien en place de structures économiques qui ne peuvent survivre que grâce à des salaires trop bas»⁴¹. Au niveau de la mise en œuvre toutefois, les déterminants institutionnels existants laissent une marge d'incertitude certaine quant à l'effectivité des critères qualitatifs d'admission à l'avenir. Certains pensent en effet que les principes qui guideront le recrutement de main-d'œuvre extra-européenne répondront toujours à des intérêts régionaux ou sectoriels si des modifications radicales des instruments à disposition (fédéralisme d'exécution) ne sont pas effectuées⁴².

⁴⁰ Il est d'ailleurs à noter que ces réformes ont bénéficié de l'appui tant des milieux économiques internationalisés que de la gauche, quoique pour des raisons sensiblement différentes (efficacité économique vs. nouveaux droits accordés dans le cadre de la libre circulation) et avec des divergences notables pour ce qui concerne la lutte contre le dumping salarial. Yves Flückiger, «Le changement du contexte économique international...», *art. cit.*, p. 402.

⁴¹ Ruth Metzler, ancienne cheffe du Département fédéral de Justice et police, *Le Temps*, 8 février 2001.

⁴² George Sheldon, «Foreign Labour Employment in Switzerland: Less is not More», *Revue suisse de Science politique*, Vol. 7, N° 1, 2001, pp. 104-112. On retrouve d'ailleurs ici les critiques formulées par certains économistes à l'encontre des institutions suisses, peu propices selon eux à la mise en œuvre rapide de réformes nécessaires.

Dans un État fortement décentralisé, une formulation vague concernant les «qualifications particulières» nécessaires à l'entrée de travailleurs extra-européens laisse ainsi présager une marge d'interprétation pour les acteurs locaux.

Conclusion

À bien des égards, on retrouve dans la politique d'immigration suisse d'après guerre les traits caractéristiques du modèle de développement économique propre aux petits États européens. À l'opposé des systèmes économiques anglo-saxons, les mécanismes de régulation non strictement marchands (corporatisme, autorégulation, cartels) y jouent un rôle central⁴³. Dans le domaine étudié ici, ces arrangements ont favorisé les segments du patronat les plus menacés par la concurrence étrangère, au détriment des acteurs les moins dotés en ressources politiques, c'est-à-dire les étrangers eux-mêmes (statuts précaires, faible protection sociale, etc.). Les changements intervenus à partir des années 90, comme la suppression du statut de saisonnier, sont aussi profondément liés aux évolutions plus générales du rôle de l'État dans l'économie, accordant une plus grande place aux mécanismes de marché dans toute une série de domaines (agriculture, marchés publics, télécommunications, etc.).

Compte tenu de ces observations, une approche intégrant les problématiques migratoires aux modalités plus générales d'intervention de l'État dans l'économie s'avère parti-

cièrement fructueuse pour analyser un domaine trop longtemps assimilé à une problématique *à part*. Une «normalisation» de l'étude des questions migratoires passe ainsi par l'intégration de concepts développés dans d'autres champs d'analyse. Dans une optique d'économie politique comparée, la politique d'immigration peut alors être comprise comme une politique économique caractérisée par des modes spécifiques de régulation (État, marché, corporatisme⁴⁴). Dans une telle perspective, il serait particulièrement intéressant d'analyser en comparaison internationale les relations entre les politiques d'immigration mises en place par les pays industrialisés et leur modèle plus général de régulation de l'économie. Une telle approche contribuerait à mieux saisir les liens entre ces politiques et le pouvoir relatif des employeurs et des syndicats, leurs préférences, les structures de négociations collectives et les niveaux d'intervention de l'État⁴⁵. ■

⁴³ Peter Katzenstein, *Small States...*, *op. cit.* Voir aussi les travaux sur les «variétés de capitalisme», où les petits États européens décrits par Katzenstein sont classés dans les économies «coordonnées» (Peter Hall et David Soskice [eds], *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, 1999).

⁴⁴ Wolfgang Streeck et Philippe Schmitter, «Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order», in W. Streeck et P. Schmitter (eds), *Private Interest Government*, London: Sage, pp. 1-29.

⁴⁵ Peter Hall et David Soskice (eds), *Varieties of Capitalism...*, *op. cit.*