

Accueillir l'étranger en Suisse

un euphémisme paradoxal

Laurent MONNIER *

Sur fond d'un "mal d'identité" ("Qui sommes-nous donc, nous, les Suisses ?") et de réticence ambivalente face à la construction européenne, la Suisse ferme ses portes aux étrangers indésirables en définissant une "zone de recrutement préférentiel" (ressortissant d'Etats européens).

Les pratiques actuelles d'accueil de l'étranger en Suisse ne semblent pas fondamentalement différentes de celles ayant cours dans les autres Etats-nations européens. En effet, si les autorités helvétiques se sont jusqu'à présent montrées réticentes à s'engager dans la construction européenne, telle qu'elle s'est développée au sein de l'Union Européenne, elles ont toujours manifesté leur souci d'être partie prenante dans la coordination de la politique migratoire, élaborée au niveau européen. Leur préoccupation principale est que la Suisse puisse être associée à la concertation européenne des polices en vue de prévenir les flux migratoires non souhaités. Il n'est pas impossible que la perspective d'être incorporés par les Européens dans la catégorie des extracommunautaires poussent les Suisses à entrer dans la forteresse européenne. A cet égard, les réticences helvétiques sont ambivalentes ; elles s'expliquent en partie parce que la Suisse est elle-même un microcosme de l'Europe en devenir, la résultante d'un processus — non achevé ? — d'union d'Etats, les cantons, demeurés jaloux de leurs prérogatives face à Berne, siège du gouvernement fédéral.

La formule accueillir l'étranger est un euphémisme paradoxal : d'une part, près de 20% de la population vivant en Suisse est étrangère et, d'autre part, 70% de ces étrangers bénéficient d'un permis d'établissement. Il existe donc en Suisse de nombreux étrangers intégrés à la population indigène, témoins de la transformation d'une migration de travail en une migration de peuplement.

Les cantons suisses pourraient donc rester ouverts à l'accueil des étrangers européens qui leur sont proches, au niveau de la culture et du numéraire, et se fermer aux étrangers plus lointains, pauvres et dépour-

* *Chargé de cours, Institut Universitaire d'Etudes du Développement, Genève.*

vus, représentatifs de la misère du monde. Car aujourd'hui, les migrations s'inscrivent dans une logique d'intégration et d'exclusion, qui caractérise les sociétés humaines en voie de mondialisation sous l'hégémonie du système capitaliste. Des êtres humains abandonnent leurs régions de résidence pour se rapprocher des lieux où ils espèrent trouver emploi et sécurité. Mais ces lieux leur sont hostiles, habités par des sédentaires qui, dans leur grande majorité, sont en voie de paupérisation ou craignent que leurs conditions de vie ne deviennent de plus en plus précaires. L'étranger est une menace car la compétition économique a pris l'allure d'une guerre pour la survie, exacerbant les tensions sociales. La réussite individuelle, finalité même du système, n'est réservée qu'à une infime minorité, qui affiche son opulence avec arrogance comme l'un des bienfaits du libéralisme et de la mondialisation.

Pourtant, le système capitaliste a toujours suscité par lui-même ses propres ajustements. Hier, les luttes des classes prolétarisées conduisaient à une redistribution de la plus-value et à l'instauration d'une certaine justice sociale. Aujourd'hui, l'exclusion contribue à engendrer de nouvelles formes de mouvements sociaux revendiquant des pratiques démocratiques plus solidaires. Des dérives sont aussi très présentes sous forme de replis identitaires, générateurs de racisme et de xénophobie.

Une frilosité toute européenne

En Suisse, les frontières se ferment et le refoulement de l'étranger est à l'ordre du jour. L'actualité est focalisée sur les renvois — ou la suspension provisoire des renvois — de certains étrangers comme les Bosniaques, les Kosovars ou les Algériens, parce que ces refoulements semblent inhumains étant donné la violence prévalant chez eux. Mais, l'Algérie et le Kosovo sont de vastes régions et l'insécurité n'y est pas généralisée, déclarent les autorités fédérales, qui annoncent leur intention de poursuivre leur programme de renvois, tout au moins pour les délinquants. Un accord n'a-t-il pas été négocié à cette fin avec les autorités de la République fédérale de Yougoslavie, très réticente à réintégrer les Kosovars déboutés du droit d'asile en Suisse ?

Partout en Europe se met en place une société à plusieurs vitesses (ou de "soft apartheid"), discriminant certaines catégories d'étrangers par rapport aux

citoyens nationaux eux-mêmes discriminés par le travail, le revenu ou le statut social.

En Suisse, la norme dominante pourrait se résumer dans la formule, qui est aussi une injonction : "Chacun à sa place !". Les discours et les pratiques officielles au niveau fédéral ont pour objectif explicite de dissuader toujours davantage tout exilé de venir chercher refuge sur le territoire national. La précarité du statut de requérant d'asile vient encore d'être durcie dans un projet de révision de la loi au Parlement.

Les citoyens ouverts à l'accueil des exilés sont très minoritaires, souvent très actifs mais assez impuissants face aux gouvernements fédéral et cantonaux conditionnés par la pression des opinions publiques dont les pulsions xénophobes et chauvines sont régulièrement manipulées à des fins électorales par des hommes politiques. En effet, face à la crise découlant de la mondialisation, les administrations s'efforcent de conserver leur légitimité en sabrant les budgets sociaux et en jetant le discrédit sur ces boucs émissaires exemplaires que sont les requérants d'asile, les chômeurs et les toxico-dépendants, justifiant ensuite des mesures restrictives à leur égard.



Une Suisse plurielle en mal d'identité

En Suisse, le problème de l'accueil de l'étranger est effectivement articulé à un problème de lieu, celui de l'espace des différents cantons, de leurs habitants et donc celui de l'identité helvétique — “qui sommes-nous, donc, nous les Suisses ?” — mais c'est aussi celui du fonctionnement de la démocratie dans le cadre du fédéralisme et celui de la légitimité de ceux qui décident d'accueillir ou non des étrangers, c'est-à-dire les parlementaires et le gouvernement fédéraux.

Qui a vraiment le pouvoir en Suisse ? Les gouvernements cantonaux ? Le gouvernement fédéral ? L'Administration fédérale ? Tout dépend des domaines. Mais en l'occurrence, les choses sont claires. La gestion des étrangers est du domaine fédéral.

Par ailleurs, il se pourrait bien que les Suisses pensent par tradition en général que le pouvoir est trop dangereux pour être confié aux instances publiques, surtout les fédérales, dont les tenants envisagent les problèmes à partir de leurs bureaux à Berne. Par contre, la Suisse s'étant constituée dans le passé comme une entente fragile d'Etats face à la menace étrangère, il serait tout à fait légitime pour le peuple suisse dans son ensemble que les autorités fédérales protègent aujourd'hui les cantons contre des flux d'étrangers qui risquent de perturber l'équilibre entre populations.

Gestion, consensus, compromis et compromission

La Suisse se distingue des autres Etats européens par son absence de politique migratoire, impliquant une conception ou une vision à long terme du phénomène des migrations. Les autorités fédérales se contentent de gérer les “étrangers” selon les besoins de l'économie et selon un équilibre qu'elles prétendent maîtriser en vue d'empêcher toute surpopulation étrangère susceptible de réveiller le démon xénophobe, qui, pensent-elles, sommeille au sein du peuple suisse. Cette gestion se caractérise par différentes pratiques du “bureau”, faites de consultations, de travaux de commissions mettant en oeuvre des compromis et des recherches de consensus entre les représentants d'intérêts politiques, économiques et régionaux divergents et contradictoires.

Cette absence de ligne politique peut être envisagée positivement dans la mesure où les extrémismes

du type xénophobe sont désarmés à la source même par la reconnaissance et la prise en compte de leurs demandes et de leurs discours. Ceux-ci sont ultérieurement neutralisés dans le processus bureaucratique lui-même, au cours duquel d'autres exigences sont également considérées avant d'arriver à un consensus, satisfaisant pour tous mais insatisfaisant pour chacun.

Négativement, cette procédure implique l'absence de toute prévision à long terme et une certaine dose d'immoralité. En effet, cette forme de gestion n'implique aucun état d'âme et sa dimension abstraite peut conduire aux “crimes administratifs ou de bureau”, selon la formule utilisée par Me Zaoui au procès Papon à Bordeaux. Retrospectivement, c'est bien en ces termes que pourrait être qualifiée la requête suisse acceptée par les autorités allemandes en 1938 d'apposer un timbre J sur les passeports des juifs allemands. Pour un membre du gouvernement fédéral, le fait de négocier de nos jours avec les autorités de la République serbe de Bosnie le retour des réfugiés non serbes, ou de traiter avec le gouvernement de Milosevic le renvoi des Kosovars, ne pourrait-il pas ressortir d'un même manquement ?

Une sélection culturaliste de la main d'oeuvre étrangère

Actuellement, la population étrangère résidant en Suisse représente plus ou moins un cinquième de la population totale. Sans remonter avant les années 1960, l'accueil de l'étranger était le fait des employeurs recrutant la main d'oeuvre qu'ils ne trouvaient pas en Suisse. Mais l'administration fédérale contrôlait ces opérations en suggérant les zones “préférentielles” de recrutement afin d'empêcher toute immigration en provenance de populations de cultures éloignées. Ainsi, la circulaire N°8 du 16 mars 1964, diffusée au sein des services du Département fédéral de Justice et police sous le sceau de la confidentialité recommandait l'application d'une pratique d'immigration sélective en vue d'empêcher l'entrée en Suisse de ressortissants d'Etats “éloignés”. Il fallait éviter une surpopulation étrangère de travailleurs en provenance de pays dont les ressources de main d'oeuvre sont abondantes et qui, selon les responsables fédéraux de la police, s'adapteraient difficilement au mode de vie des Suisses.

Cette même logique de “soft apartheid” est présente dans la bien nommée “politique des trois cer-

cles”, adoptées par les autorités fédérales dès 1991. Dans le premier cercle sont classés les Etats européens constituant une zone de recrutement préférentielle alors que le deuxième cercle, zone de recrutement restrictive, comprend des pays comme les USA, le Canada ou l’Australie. Il s’agissait de pouvoir recruter des travailleurs qualifiés dont la Suisse avait besoin. Le troisième cercle comprenait tous les ressortissants des Etats exclus de l’accès au territoire national, ceux de cultures “autres”, que les observateurs perspicaces de la vie politique suisse n’ont pas manqué d’identifier : les non-blancs et les non-chrétiens.

La Commission fédérale contre le racisme a d’ailleurs attaqué cette politique en des termes très nets : “le modèle des trois cercles part de prémisses relevant de l’ethnocentrisme et du racisme, a une influence discriminatoire et encourage les préjugés xénophobes et racistes sur le plan culturel”. Le Conseil Fédéral a alors réagi en rejetant résolument les reproches formulés, mais cette formulation “politique des trois cercles” a par la suite été abandonnée.

Il faut aussi rappeler que le grand mouvement “anti-étrangers”, l’Action nationale contre la surpopulation étrangère, se fit connaître vers la fin des années 1960 en lançant une série d’initiatives populaires en vue de réduire le nombre des étrangers en Suisse. Il avait connu alors un réel succès national alors que la Suisse était en pleine expansion économique. Le malaise à l’époque n’était pas le chômage, mais celui des “laissés pour compte” de la croissance. Les autorités fédérales avaient alors accentué les mesures visant à limiter et contrôler le recrutement de la main d’oeuvre étrangère, en vue de désamorcer les revendications du mouvement nationaliste en démontrant tout simplement qu’elles étaient excessives.

Contenir et refouler les requérants d’asile

Les exilés du tiers monde commencent à arriver en Suisse dès les années 1980 et ils sont catégorisés par l’épithète “requérant d’asile” qui prend très vite une connotation péjorative. Une politique plus restrictive se met en place, alors qu’une loi sur l’asile assez libérale venait d’être promulguée. Celle-ci est révisée rapidement pour ne pas apparaître comme un instrument permettant aux étrangers de toute provenance de contourner les dispositions légales en matière d’immigration. Au niveau du discours et de sa circulation, ce

ne sont plus les lieux d’oppression, là-bas, qui sont stigmatisés, mais les masses de réfugiés de tout bord menaçant d’invasion, ici, le petit Eden helvétique.

Au niveau des refoulements, c’est le gouvernement helvétique qui inaugure le renvoi de requérants d’asile par charter en novembre 1985 avec un contingent de Zaïrois.

L’amalgame entre requérants d’asile, délinquants et trafiquants de drogue résulte de deux événements largement médiatisés en Suisse.

D’une part, l’afflux de requérants d’asile culmina en 1991, entraînant une crise du consensus suisse à propos de l’asile. Comme en Allemagne, des requérants subirent une série d’attentats et un débat intense se développa à ce propos dans les médias, qui perdit peu à peu de sa virulence lorsque le nombre de requérants commença à décroître.

D’autre part, la télévision a largement contribué à produire un amalgame fantasmagique entre requérants d’asile, délinquants et trafiquants de drogue en diffusant régulièrement des images de la gare désaffectée du Letten, scène ouverte de la drogue à Zurich (fermée depuis lors). Une image diffuse du dealer basané requérant d’asile empoisonnant la jeunesse suisse avait largement contribué à faire pression sur le législateur pour qu’il avalise des dispositions permettant la détention d’étrangers n’ayant commis aucun délit, mais seulement suspectés de vouloir se soustraire à une décision de refoulement. Le 4 décembre 1994, le peuple suisse approuve cette disposition en votation populaire à une majorité de 72,8% des voix, après qu’un référendum contre cette “loi scélérate” eût été lancé par les milieux des défenseurs des droits de l’homme et du droit d’asile. Cette importante majorité s’explique par l’obsession sécuritaire des Suisses face à cette menace que représenteraient les requérants d’asile trafiquants de drogue.

Enfin, le fantasme que des étrangers clandestins viendraient voler des emplois aux Suisses était manifestement à l’oeuvre dans le lancement d’une initiative populaire “contre l’immigration clandestine” par l’Union démocratique du centre (UDC), l’un des quatre partis gouvernementaux. C’est la première initiative dit xénophobe lancée par un parti gouvernemental mais le Conseiller fédéral (ministre) de l’UDC était lui-même hostile à l’initiative. Elle est rejetée à une

courte majorité de 53,6% par le peuple et les cantons suisses le 1er décembre 1996. Cette initiative émanait de milieux suisses-alsaciens populistes conservateurs pour lesquels le travail est une des valeurs traditionnelles associées à la patrie suisse. Son objet était de pénaliser les réfugiés qui entrent sans papiers en Suisse et d'instaurer une interdiction générale de travailler pour tous les requérants d'asile.

La question de la criminalité étrangère est à nouveau reposée en cette fin mars 1998 à la suite de la publication de statistiques exprimant sa progression, et du démantèlement à Neuchâtel d'un réseau de trafiquants albanais d'Albanie et du Kosovo et l'arrestation de requérants d'asile vendant de l'héroïne. Pourquoi les autorités fédérales accueilleraient-elles encore des requérants d'asile, alors que c'est parmi cette population même que sont identifiés les trafiquants contribuant à l'expansion du marché de la drogue au niveau de tel ou tel canton, Zurich, Berne et aujourd'hui Neuchâtel ?

Gérer les requérants d'asile signifie en l'occurrence renforcer la police des frontières, pourchasser les passeurs et renvoyer chez eux les clandestins.

Sous cet angle, le consensus helvétique — quelque peu mis à mal ces dernières années dans les rapports entre les Romands et les Alsaciens — semblent en voie de recomposition.

Alsaciens et Romands : quel ciment ?

En effet, le clivage entre Romands minoritaires — habitant les cantons ou régions francophones — et Alsaciens majoritaires en nombre et en cantons — parlant le schwyzerdutch — s'était exacerbé depuis que les Romands s'étaient sentis minorisés au niveau suisse, lors du rejet de l'Espace Economique Européen en votation populaire le 6 décembre 1992, alors que les Romands l'avaient massivement approuvé.

Déjà en perte de vitesse au niveau économique et marginalisés au niveau linguistique, les Romands semblent toujours plus frustrés à l'égard d'une politique fédérale qu'ils ressentent souvent comme arrogante, contraire à leurs intérêts et répondant à des critères culturels différents.

Comme le reconnaît l'écrivain Peter Bichsel à propos des relations entre Alsaciens et Romands,

“il faut se rendre compte d'une chose. Nous n'avons jamais véritablement vécu ensemble, mais les uns à côté des autres”.

Les deux piliers de l'identité helvétique, l'armée de milices et la neutralité, sont devenues obsolètes avec la fin de la guerre froide.

L'armée avait fabriqué une Suisse très réelle — le peuple suisse en armes car chaque Suisse conserve son fusil dans son placard — et la neutralité armée l'avait mythifiée dans l'imaginaire : chaque Suisse était persuadé que Hitler et Staline appréciaient à sa juste valeur cette volonté de défense armée alors que les élites ont toujours été au courant des compromis et compromissions passées avec l'Allemagne nazie.

Dès lors, si les Suisses ne savent plus très bien ce qu'est vraiment la Suisse, ils savent au moins que l'étranger n'est pas Suisse, et que le peuple suisse ne peut impunément se laisser envahir par certaines formes de délinquance, comme le trafic de drogue, véhiculées par des étrangers. ■