

Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés

du 15 mai 1991

1 Introduction

La politique à l'égard des étrangers et des réfugiés fait partie, depuis des siècles, des thèmes importants de la politique intérieure de la Suisse. Le pourcentage élevé de la population étrangère résidante et l'augmentation sensible du nombre des requérants d'asile depuis les années quatre-vingt ont donné lieu à plusieurs initiatives sur la population étrangère et à de nombreux débats au sein du public sur l'ampleur et la composition de l'immigration en Suisse. L'évolution de la situation montre que les problèmes de politique démographique, et notamment le rapport entre population autochtone et population étrangère, figurent parmi les questions d'importance capitale pour les Etats industrialisés, dont notre pays. Il convient par conséquent de reconsidérer les concepts actuels et il faudra inévitablement modifier largement la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés.

Les exigences du marché du travail, certains éléments de la politique sociale et des considérations d'ordre humanitaire sont autant de facteurs qui ont influencé la politique à l'égard des étrangers et autres demandeurs d'asile. Au cours des années écoulées, le problème des étrangers et de l'asile s'est fait plus aigu, notamment en raison de l'immigration croissante et incontrôlée de personnes provenant de régions de recrutement non traditionnelles et cherchant un emploi; ces personnes ont présenté une demande d'asile afin de bénéficier au moins d'une admission provisoire et de trouver du travail dans notre pays. Il en a résulté une inégalité de traitement entre étrangers cherchant un emploi. Un même état de fait a été apprécié et jugé selon des lois et des critères totalement différents.

Les mécanismes de régulation de l'immigration déterminés par les besoins de l'économie et les fluctuations de la conjoncture ont fait preuve de leur efficacité jusqu'au début des années quatre-vingt. L'immigration sous sa forme actuelle, c'est-à-dire par le biais des demandes d'asile, provoque de plus en plus leur remise en question.

Par conséquent, la politique à l'égard des étrangers et la politique à l'égard des réfugiés s'interpénètrent de manière croissante et il s'avère nécessaire de fixer certaines limites et de coordonner certaines actions:

En ce qui concerne les étrangers, l'essor économique des années quatre-vingt a entraîné une progression constante de la population étrangère résidant dans notre

pays. De ce fait, l'objectif du Conseil fédéral, dans le cadre de sa politique à l'égard des étrangers, n'est plus de stabiliser cette population mais de sauvegarder l'équilibre entre la proportion de Suisses et la proportion d'étrangers en Suisse.

Dans le domaine de l'asile, le problème des relations Nord-Sud s'est progressivement transformé, dès le milieu des années quatre-vingt, en un problème de migration des populations du Sud vers le Nord de la planète, auquel la Suisse et d'autres pays européens se sont trouvés confrontés. A la même époque, les bouleversements fondamentaux qui s'amorçaient dans les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est provoquaient l'ouverture des frontières avec l'Occident et la tendance à l'émigration vers l'Ouest s'accroissait. Les problèmes classiques ayant trait aux réfugiés et à l'asile ont cédé progressivement le pas aux problèmes de migration qui signifient pour notre pays de nouveaux défis dans les domaines culturel, économique, social et de la politique de l'habitat.

12 à 15 millions de personnes dans le monde relèvent actuellement du mandat du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Elles ne constituent toutefois qu'une partie des individus qui, pour des raisons très diverses, ont quitté leur patrie ou veulent émigrer. Le nombre des migrants potentiels est de quelques centaines de millions.

Etant donné que l'écart entre les nantis et les déshérités continue à se creuser, tous les Etats d'accueil européens doivent de plus en plus s'employer à améliorer les conditions de vie dans les pays de provenance des migrants. Les mouvements migratoires modernes ne cesseront que lorsque les droits de l'homme seront résolument respectés par tous les Etats et que les causes économiques du mouvement migratoire s'atténueront.

Afin de dégager tout d'abord les perspectives et les options à long terme, le Conseil fédéral a chargé le Délégué aux réfugiés, en automne 1987, d'élaborer avec un groupe de réflexion interdépartemental une stratégie propre à définir la politique des années nonante de la Suisse en matière d'asile et de réfugiés. Il a pris connaissance du rapport de stratégie au printemps 1989 et a ouvert une procédure de consultation auprès des cantons et des milieux intéressés. A la même époque, il a engagé un débat sur une première série d'études traitant des modifications à apporter à la politique suisse à l'égard des étrangers en vue de l'introduction de la libre circulation de la main-d'œuvre en Europe. Ces études ont donné lieu à un rapport détaillé sur une politique nouvelle à l'égard des étrangers.

Parallèlement au débat engagé au niveau national sur la stratégie à envisager, les représentants de la Confédération ont intensifié leurs efforts en matière de coordination avec d'autres Etats d'accueil et avec des pays de provenance, car il est devenu évident que la Suisse ne parviendra pas à elle seule à maîtriser les problèmes de réfugiés et de migration, mais que ceux-ci requièrent des efforts concertés au niveau international.

Le Conseil fédéral dispose donc des bases de décision nécessaires pour pouvoir présenter le rapport demandé par la Commission de gestion du Conseil national dans le postulat 89.021 du 24 mai 1989, sur une politique globale à l'égard des étrangers et des réfugiés. Entre-temps, ce rapport a donné lieu à diverses interventions parlementaires au Conseil national et au Conseil des Etats, qui ont un lien avec le sujet du présent rapport: 1990 P 89.757 Statistique des migrations

(N 23.3.90, Fäh); 1990 P 89.809 Rapport sur les perspectives de la politique des étrangers (E 22.3.90, Weber); 1990 P 90.493 Densité démographique de la Suisse (N 22.6.90, Seiler Hanspeter); 1990 P 90.305 Politique d'asile. Mesures à prendre (N 18.6.90, Gros); 1990 P 90.025 loi sur l'asile et coopération au développement (N 14.6.90, Commission du Conseil national); 1991 IP 91.3053 Besoins locatifs des années nonante (conseiller national Leuenberger M.). Etant donné que leurs auteurs réclament parfois des mesures concrètes, il ne pourra leur être répondu qu'au terme des débats de fond aux Chambres fédérales sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés et qu'une fois que les résultats des négociations avec la CE et dans le cadre de l'Uruguay-Round du GATT seront connus.

2 Situation initiale, problèmes et défis

21 Situation initiale et problèmes

211 Etrangers

De concert avec l'OFE, l'OFIAMT a élaboré le rapport sur la conception et les priorités de la politique suisse des étrangers pour les années nonante. Il constitue le fondement des considérations de politique des étrangers du présent rapport.

211.1 Population étrangère résidant en Suisse

L'année 1974 fut une année record en ce qui concerne le nombre des étrangers vivant en Suisse: ils étaient 1 066 000 selon la statistique. Ce nombre a été dépassé pour la première fois à la fin du mois d'août 1990: à cette époque, 1 071 753 étrangers possédant une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement vivaient en Suisse. Ils n'avaient jamais été aussi nombreux. A ceux-là s'ajoutent les étrangers qui ne font pas partie de la population étrangère résidente (saisonniers, fonctionnaires internationaux, détenteurs d'une autorisation de courte durée, requérants d'asile) ainsi qu'un nombre indéfini de personnes qui séjournent illégalement dans notre pays. Le pourcentage réel d'étrangers résidant en Suisse devrait par conséquent équivaloir à environ un cinquième de la population résidente globale.

Actuellement, 26,2 pour cent des personnes exerçant une activité lucrative dans notre pays sont des étrangers. 652 630 bénéficiaires d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement, 121 704 saisonniers et 180 606 frontaliers exerçaient une activité lucrative à la fin du mois d'août 1990. Environ 79 pour cent (750 373 personnes) d'entre eux provenaient d'Etats membres de la CE ou de l'AELE.

Les étrangers influencent donc dans une large mesure notre vie culturelle, sociale et économique. Certaines branches et certaines régions économiques ne pourraient plus se passer d'eux. Par ailleurs, ils constituent un défi notoire pour notre unité nationale, déjà difficile à préserver en raison des quatre cultures suisses et des modes de vie différents qui coexistent. Il importe par conséquent de continuer à accorder une grande attention au maintien d'un rapport équilibré entre la population de nationalité suisse et la population étrangère résidant en Suisse.

211.2 Répercussions accrues de la migration à l'échelle mondiale sur la politique à l'égard des étrangers

Au cours des dernières années, la pression migratoire a modifié la politique des nations industrialisées occidentales à l'égard des étrangers. L'admission des étrangers, surtout de ceux en provenance de pays lointains, est soumise de plus en plus à une sélection rigoureuse. Plusieurs Etats européens imposent le visa aux ressortissants d'un nombre croissant de pays.

L'admission d'étrangers est un droit souverain reconnu à chaque Etat. Il peut connaître certaines limites fixées par des conventions internationales. Toutefois, dans le domaine du droit des étrangers, de telles conventions ne se rapportent d'ordinaire qu'au statut juridique à accorder aux étrangers dans le pays qui les a admis. Elles prévoient l'égalité de traitement avec les nationaux et la réciprocité.

211.3 La politique suisse actuelle à l'égard des étrangers

Les restrictions sur l'admission des étrangers remontent, en Suisse, à l'époque de la Première Guerre mondiale, cette dernière ayant marqué la fin d'une période de libre circulation des personnes en Europe. Le but, en limitant l'afflux étranger au vu de la capacité restreinte d'absorption du pays et du marché du travail, était d'empêcher l'importation du chômage et de sauvegarder l'identité nationale. La politique actuelle à l'égard des étrangers date de la fin des années soixante. On peut la résumer comme il suit:

- Limiter l'admission des étrangers souhaitant élire domicile et exercer une activité lucrative en Suisse, dans le but de sauvegarder l'identité nationale;
- Mais: régler l'admission de certaines catégories d'étrangers désireux d'exercer une activité lucrative, uniquement à partir de contingents;
- Axer la politique d'admission sur les besoins de l'économie et du marché du travail;
- Harmoniser les dispositions régissant l'entrée des étrangers avec celles qu'appliquent les autres pays européens;
- Aider les étrangers vivant dans notre pays à s'intégrer et à s'accoutumer à notre mode de vie.

Le contrôle de l'entrée en Suisse des étrangers désirant exercer une activité lucrative est devenu l'instrument le plus important de notre politique à l'égard des étrangers.

L'article premier de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21) définit les objectifs de la politique suisse à l'égard des étrangers:

- assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente;
- créer des conditions favorables à l'intégration des travailleurs et résidents étrangers;
- améliorer la structure du marché du travail et assurer un équilibre optimal en matière d'emploi.

Ces objectifs ont été concrétisés par les règles suivantes, figurant dans l'OLE:

- La recherche d'un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente se traduit par des exigences de nature quantitative dans la politique d'admission. Le système des contingents fait partie de ces exigences. Ces contingents ne s'appliquent toutefois qu'à une partie des étrangers exerçant une activité lucrative: aux détenteurs d'une autorisation de séjour à l'année qui exercent pour la première fois une activité lucrative en Suisse, aux saisonniers et aux détenteurs d'une autorisation de courte durée qui veulent travailler plus de quatre mois dans notre pays.
- La volonté d'améliorer la structure du marché du travail et d'assurer un équilibre optimal en matière d'emploi se traduit par des exigences de nature qualitative dans la politique d'admission. Les étrangers exerçant une activité lucrative en Suisse n'étaient pas autorisés jusqu'à présent à changer d'emploi, de profession ou de canton (ainsi en allait-il des saisonniers et des personnes séjournant en Suisse pour une courte durée) ou n'obtenaient cette autorisation dans certains cas qu'après une année. En outre, la priorité était donnée aux travailleurs indigènes sur le marché du travail avant que des travailleurs ne soient recrutés à l'étranger. L'ordre des priorités était le suivant:
 1. Suisses, ressortissants du Liechtenstein (l'autorisation est pour eux un droit), étrangers détenteurs d'une autorisation d'établissement, réfugiés reconnus, apatrides, étrangers mariés à une Suisseuse et enfants étrangers de parents suisses;
 2. Détenteurs d'une autorisation de séjour à l'année;
 3. Travailleurs récemment recrutés à l'étranger et exerçant pour la première fois une activité lucrative en Suisse;
 4. Etrangers admis provisoirement, dans la mesure où ils ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention relative au statut des réfugiés;
 5. Requérants d'asile.

En outre, les étrangers désireux d'exercer une activité lucrative devaient, selon la politique suivie jusqu'à présent, être recrutés en premier lieu dans des régions de recrutement traditionnelles (Europe occidentale, Yougoslavie incluse, Etats-Unis et Canada), des pays donc où les valeurs culturelles, religieuses et sociales correspondent aux nôtres. Cette pratique devait permettre d'une part de préserver l'identité suisse et d'autre part de stimuler l'aptitude des étrangers à s'intégrer, aptitude qui influence de manière directe l'attitude des Suisses à l'égard des étrangers. Plus l'intégration des étrangers se fait tôt, plus les Suisses sont bien disposés à les accueillir et plus la marge d'action en matière de politique des étrangers est grande. L'utilisation de cette méthode de recrutement explique, à vrai dire, entre autres raisons, que le problème de la migration d'étrangers en quête de travail se soit déplacé du domaine des étrangers vers celui de l'asile.

Les exigences qualitatives à l'endroit de la politique d'admission comportaient aussi l'obligation de protéger les étrangers du dumping des salaires et du dumping des prestations sociales, de recruter en priorité des travailleurs qualifiés et celle de préserver les intérêts économiques des régions. Sur ce dernier point, les restrictions imposées à la mobilité professionnelle à l'intérieur du pays jouaient un rôle très important; elles devaient empêcher l'émigration

incessante de la main-d'œuvre étrangère des régions économiquement faibles vers les régions économiquement fortes.

- L'objectif consistant à créer des conditions favorables à l'intégration des travailleurs et résidents étrangers nécessitait la mise en œuvre d'une politique d'intégration à grande échelle. Une telle politique n'est efficace que lorsque Suisses et étrangers font un effort de compréhension réciproque et elle dépend donc beaucoup du niveau d'information des deux parties.

212 Réfugiés et asile

Depuis le début des années quatre-vingt, l'afflux de réfugiés s'est transformé progressivement en mouvements migratoires du Sud vers le Nord et de l'Est vers l'Ouest. Un nombre croissant de personnes voient en l'asile l'unique moyen d'immigrer en Europe. Elles ne sont pas persécutées pour des raisons politiques mais tentent de fuir le manque de perspectives économiques, les crises politiques ou les catastrophes naturelles qui sont le lot de leur pays. Certaines d'entre elles trouvent une nouvelle patrie en Suisse ou en Europe, d'autres, avec notre aide, doivent retourner dans leur pays.

La Suisse a reçu plus de 140 000 demandes d'asile au cours des deux dernières décennies, dont la moitié à peu près ces deux dernières années (1984: 7435 demandes d'asile; 1985: 9703; 1986: 8546; 1987: 10 913; 1988: 16 726; 1989: 24 425; 1990: 35 836). Afin de venir à bout de ce déluge de demandes individuelles, le Conseil fédéral a nommé en 1985 un Délégué aux réfugiés et il l'a chargé de créer dans tout le pays une infrastructure globale dans le domaine de l'asile, conforme aux exigences de la loi. Conscient du fait que la Suisse doit se préparer à une tâche de longue haleine, il a transformé en automne 1990 les services du Délégué en un Office fédéral des réfugiés.

En 1979, les Chambres fédérales avaient adopté une première loi fédérale sur l'asile, qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1981; elle a depuis lors fait l'objet de trois révisions. On a tenté d'adapter la procédure d'asile et le statut juridique des requérants d'asile aux modifications d'ordre structurel des flux de réfugiés, tout en conservant le niveau de qualité le plus élevé possible. Parallèlement, la Suisse a appuyé les efforts déployés au niveau international par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et intensifié ses efforts afin de mieux maîtriser les problèmes relatifs aux réfugiés à l'échelle nationale et internationale.

Malgré l'étoffement progressif des autorités en la matière, il est devenu de plus en plus difficile, ces dernières années, de faire face aux demandes d'asile. Le nombre des cas en suspens a par conséquent de nouveau augmenté; il s'élevait à 55 000 à la fin de 1990. Parallèlement, la problématique de l'asile en Suisse a suscité une controverse de plus en plus vive. Les contestataires, d'une part, ont formulé des exigences accrues à l'endroit des normes de la procédure et, d'autre part, ont réclamé la suppression pure et simple de la procédure individuelle. Du fait que les requérants séjournent assez longtemps en Suisse, il est devenu de plus en plus difficile d'exécuter les décisions de renvoi. Le pourcentage de décisions positives est tombé entre-temps à 5 pour cent, ce qui n'a fait qu'accroître la suspicion à l'égard de la procédure d'asile, d'autant plus qu'un grand nombre de requérants

réussissent à rester en Suisse à un autre titre. L'orientation vers des normes judiciaires plus strictes et l'afflux des demandes ont pour effet d'allonger la durée moyenne de la procédure, d'autant plus que la plupart des requérants déboutés en première instance saisissent l'instance de recours. En outre, on assiste à une augmentation inquiétante des demandes multiples déposées en Suisse et dans d'autres pays. La Suisse ne peut néanmoins pas déroger au principe de la procédure individuelle équitable aussi longtemps qu'elle voudra rester fidèle à sa tradition de terre d'asile et respecter ses obligations de droit international public.

Voulant sauvegarder à long terme sa marge de manœuvre à l'égard des réfugiés et de la politique d'asile, le Conseil fédéral a commandé en 1987 un projet définissant la politique des années nonante, projet qui devait comporter diverses options ainsi que des objectifs et des mesures réalisables. Ce rapport, dit rapport sur la stratégie, a été présenté en 1989 et il a été assorti ultérieurement de perspectives concernant la politique en matière d'assistance dans le domaine des réfugiés et de l'asile. Certains éléments de cette politique ont pu être pris en considération dans l'arrêté fédéral urgent de juin 1990 sur la nouvelle procédure d'asile.

Tant le rapport sur la stratégie que le rapport sur la politique en matière d'assistance servent de base à la partie traitant de la politique à l'égard des réfugiés du présent rapport. L'analyse des causes et des conséquences des mouvements de fuite et des migrations incluse dans cette partie n'a entre-temps rien perdu de sa pertinence.

213 Problèmes de coordination entre la politique à l'égard des étrangers et la politique à l'égard des réfugiés suivies jusqu'à présent

La politique à l'égard des étrangers et celle à l'égard des réfugiés suivies jusqu'à présent étaient fondées sur le principe que ces deux domaines doivent être rigoureusement séparés. Les recoupements se sont pourtant accumulés, dans la pratique, et souvent, ces dernières années, des questions ont jailli au sujet des objectifs et des mesures; il n'a pas été possible, en fin de compte, d'y répondre de manière concluante sans consulter les autorités compétentes dans le domaine concerné ou sans qu'il n'y ait de coordination au niveau des institutions, d'où de fréquents conflits à propos des objectifs. Voici quelques exemples de questions:

- Est-il politiquement soutenable de se montrer plus généreux face aux demandes d'asile (c'est-à-dire d'octroyer l'asile également dans des cas qui ne sont pas douteux)?
- Ne faudrait-il pas décider plus souvent d'admettre ou de rejeter des groupes entiers?
- Est-il judicieux d'augmenter le contingent de saisonniers?
- Est-il judicieux de recruter davantage de main-d'œuvre étrangère en considération de l'interdiction de travail de durée limitée imposée aux requérants d'asile?
- Est-il politiquement soutenable de renoncer plus souvent, pour des considérations humanitaires, à rapatrier des requérants déboutés?
- Est-il encore indiqué de parler d'objectifs de stabilisation?

- L'admission collective à partir de pays de premier asile est-elle toujours justifiée?
- Des objectifs différents en ce qui concerne la politique d'assistance et la politique d'intégration dans le domaine des étrangers et dans celui de l'asile sont-ils humainement défendables?
- Une libéralisation envers les Européens et, simultanément, une plus grande rigueur à l'égard des non-Européens sont-elles justifiables?

22 Défis à relever au cours des années nonante

221 En matière de politique des étrangers

La politique suisse à l'égard des étrangers est confrontée à de nombreux défis. Le marché du travail s'est tari, d'où les voix qui s'élèvent et qui demandent qu'on admette plus d'étrangers. Le statut de saisonnier est contesté. On lui reproche d'être inhumain et de favoriser une diminution insidieuse de la capacité concurrentielle de l'économie suisse.

L'évolution démographique s'annonce défavorable. La proportion d'étrangers elle aussi augmente considérablement. La pression migratoire s'accroît dans le monde entier. En outre, les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, dont les frontières avec l'Ouest sont en principe désormais ouvertes, nous placent devant de nouveaux défis.

Le comportement migratoire des étrangers qui vivent en Suisse et les possibilités migratoires au sein des pays d'Europe occidentale se sont également modifiés. Le nombre des étrangers citoyens des Etats membres de la CE qui vivent dans notre pays a diminué au cours des vingt dernières années, ce qui dénote une baisse de l'attractivité de l'emploi en Suisse.

Le taux de retour au pays natal reste élevé.

La réalisation progressive du grand marché unique de la CE constitue un défi à divers niveaux: notre politique à l'égard des étrangers n'est pas conciliable avec le droit communautaire. Il est donc inévitable de la modifier. Par ailleurs, le concept de libre circulation des personnes, tel qu'il est défini dans les normes juridiques en vigueur dans la Communauté, signifie la remise en question de la majorité des dispositions du droit suisse applicable aux étrangers. La mesure dans laquelle les Suisses auront accès au marché du travail de la CE (accès vital pour notre économie en raison de la possibilité d'acquérir à l'étranger les connaissances techniques dans le domaine scientifique, la recherche et le développement), découlera également de l'évolution de nos relations avec la CE. Il dépendra aussi de notre politique des années nonante à l'égard des étrangers que notre marché du travail redevienne aussi attractif que celui de la CE ou que nous soyons bientôt contraints de recruter notre main-d'œuvre dans des pays de plus en plus lointains.

Il est aussi demandé à la Suisse de rendre son marché du travail accessible à certains spécialistes du monde entier dans le secteur des services en prévision d'un séjour d'une durée limitée.

Il faut être conscient que tous les efforts déployés sur le plan international ne permettront pas à court terme de réduire l'écart entre le Nord et le Sud. La forte croissance démographique dans les pays nouvellement industrialisés et dans les pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, les multiples conflits politiques et les problèmes écologiques qu'ils connaissent donnent à penser que la pression migratoire du Sud vers le Nord ira en s'accroissant. Environ 10 pour cent des habitants de la planète, à l'heure qu'il est, sont probablement prêts à quitter leur lieu de domicile et à émigrer dans les grandes agglomérations de leur pays, dans des Etats voisins ou dans d'autres continents. Tant que la procédure d'asile offrira la possibilité d'émigrer, la Suisse risquera de devoir faire face, au cours des prochaines années, à un nombre de nouvelles demandes d'asile en forte progression.

Ni les contrôles effectués aux frontières ni les lois ne suffisent à enrayer les migrations. Seul un nouvel équilibre structurel peut y mettre fin. Il faudrait par conséquent, à long terme, soit réussir à élever le niveau de vie et améliorer la garantie des droits et des libertés individuels, qu'ils soient politiques ou économiques, dans les pays les plus pauvres de la planète, soit que les pays industrialisés, par des mesures compensatoires, ajustent progressivement leur propre niveau de vie à celui de ces pays. Etant donné que cette évolution n'est actuellement réaliste ni dans un sens, ni dans l'autre, la Suisse devra vraisemblablement s'accommoder pendant longtemps encore de ces mouvements migratoires de grande envergure.

Quelle que soit la disposition d'un pays à accueillir des étrangers, il fixera des limites à l'immigration. La situation économique, l'effectif des étrangers, la provenance et le nombre des migrants et la disposition de la population à les accueillir sont les facteurs d'influence les plus importants. La situation mondiale sur le plan stratégique ou en matière de politique de sécurité aura également une incidence décisive. L'afflux de réfugiés et les mouvements migratoires ont pris des dimensions difficiles à contrôler et il n'est pas exclu que la Suisse se trouve confrontée dans ce domaine à de nouveaux problèmes de politique de sécurité. Des conflits déjà existants entre la population suisse et de nouvelles minorités étrangères, mais également entre divers groupes d'étrangers pourraient par exemple s'aggraver.

La Suisse est confrontée en l'occurrence à de nouveaux défis qu'elle doit s'efforcer de relever en utilisant tous les moyens politiques à sa disposition. Nous devons, à l'avenir, contribuer davantage à améliorer les relations économiques et politiques dans les pays de provenance et, partant, à éliminer les causes des mouvements migratoires. L'asile doit continuer d'être accordé aux réfugiés qui ne disposent pas d'une alternative raisonnable à la fuite. Les requérants d'asile déboutés qui n'obtiennent ni autorisation de séjour ni autorisation de travail doivent être renvoyés.

Notre pays, qui se veut solidaire des autres, devra continuer, à l'avenir, d'accueillir des réfugiés afin de décharger les pays de premier asile. Mais il ne pourra le faire qu'à la condition que la procédure d'asile n'exerce aucun attrait sur des immigrants à la recherche d'un emploi; elle doit retrouver son but premier, qui est de garantir une protection aux victimes de persécutions politiques.

3 Principes directeurs en matière de politique nationale

Comme principes directeurs de la politique nationale à l'égard des étrangers et des réfugiés, le Conseil fédéral a fixé les objectifs prioritaires suivants:

- Orienter les activités de l'Etat en observant des principes éthiques, notamment ceux de la solidarité, du respect des droits de l'homme, de la liberté et du droit à l'autodétermination de l'individu, ainsi que les engagements internationaux.
- Sauvegarder le milieu naturel dans lequel nous vivons.
- Sauvegarder les bases économiques, notamment maintenir le rendement et la compétitivité de notre économie. Etre apte à réagir avec souplesse aux mutations rapides de la situation économique mondiale. Optimiser la division internationale du travail.
- Intégrer la Suisse de manière optimale dans la nouvelle construction européenne.
- Maintenir la paix sociale, notamment en évitant le chômage, en atténuant les disparités entre riches et pauvres et en maintenant les institutions sociales existantes.
- Sauvegarder l'identité nationale, que le Conseil fédéral ne considère pas comme un état de fait mais comme un processus, qui donne à l'individu la sécurité dont il a besoin au sein de la communauté et dans le milieu vital qui sont les siens.

Les objectifs prioritaires susmentionnés doivent être compris comme des objectifs d'égale valeur de la politique nationale.

4 Objectifs et mesures en matière de politique à l'égard des étrangers et à l'égard des réfugiés

41 Objectifs et mesures communs aux deux domaines

Les stratégies, décrites ci-après, en matière de politique à l'égard des étrangers, des réfugiés et de politique d'asile ne sauraient être limitées à un seul domaine politique. Il convient plutôt d'en tenir davantage compte, dans le sens d'une politique intersectorielle, dans le cadre de tous les instruments de politique étrangère et de politique économique extérieure dont dispose la Suisse.

411 Priorités

Le Conseil fédéral se voit confronté à deux défis communs à la politique à l'égard des étrangers et à la politique de l'asile. Il lui faut d'une part maîtriser en priorité la pression migratoire, d'autre part définir une politique conforme aux normes européennes à l'égard des étrangers. Il s'agit par conséquent de renoncer absolument à prendre des mesures qui feraient de la Suisse une terre d'émigration attrayante aux yeux de travailleurs qui n'ont pas été recrutés dans un but déterminé. En outre, il faut tout faire pour éviter que la demande d'asile ne continue à être utilisée pour émigrer. La redéfinition des rapports de la Suisse

avec le marché intérieur européen et la mise en œuvre d'une politique conforme aux normes européennes à l'égard des étrangers implique que la Suisse libéralise sa politique actuelle en la matière. Par ailleurs, il résulte de ce qui précède qu'elle devra pratiquer à l'égard des autres Etats une politique conséquente de limitation.

Il s'agira, dans un premier temps, de définir une politique à l'égard des étrangers qui soit conforme à celle des Etats de la CE et de l'AELE, et dans un deuxième temps seulement de décider le cas échéant d'une ouverture vers d'autres Etats. Sur le plan de la politique nationale à l'égard des réfugiés, il importe tout d'abord de réorienter la procédure d'asile vers le but pour lequel elle a été initialement créée: assurer la protection d'individus persécutés.

412 Nouveaux organes de coordination

Il faut améliorer la manière globale d'agir face aux problèmes des migrations et coordonner les mesures que prennent divers services de l'administration fédérale, mesures qui influent sur les mouvements migratoires et sur leur prévention. Les problèmes d'exécution doivent être mieux prévus au niveau des processus de décision. Dans ce but, trois nouvelles institutions seront créées:

- *un groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration au sein de l'administration fédérale*

Ce groupe sera chargé d'assurer la circulation continue de l'information entre les offices fédéraux concernés, de coordonner les mesures touchant plusieurs services de l'administration, et d'uniformiser les positions qui seront défendues au sein des conférences et des négociations au niveau international.

- *une conférence suisse de coordination pour les problèmes de migration*

Cette conférence réunira les services concernés de l'administration fédérale, les commissions extraparlémentaires compétentes sur le fond, des représentants des autorités cantonales chargées d'exécuter les décisions ainsi que des représentants d'organisations d'aide aux réfugiés et d'autres organisations intéressées. Dans ce cas également, il s'agira d'assurer un flux régulier de l'information et notamment d'être mis régulièrement au fait de l'exécution des décisions.

413 Campagne d'information

Certains aspects de la politique à l'égard des étrangers et de la politique d'asile sont liés dans une grande mesure à la volonté et à la capacité de notre pays d'accueillir des étrangers. Compte tenu de sa proportion élevée d'étrangers, la Suisse a apporté jusqu'à présent une contribution remarquable à cet égard. La coexistence de cultures diverses est l'une des conditions de l'existence de notre Etat. L'attitude du public jouera un rôle déterminant dans la future politique à l'égard des étrangers et des requérants d'asile. Le Conseil fédéral estime qu'une meilleure compréhension, par la population suisse, des problèmes des migrants et des réfugiés, de même que la compréhension, par les étrangers, du mode de vie des Suisses, sont des conditions essentielles au maintien de la paix sociale.

42 Objectifs et mesures de la politique à l'égard des étrangers

421 Principes de la nouvelle politique suisse à l'égard des étrangers

La nouvelle politique à l'égard des étrangers aura pour objet principal l'intégration de la Suisse dans son environnement européen. Notre pays doit pouvoir garder sa place, reconnue par les autres Etats, au sein de l'Europe. Cela exige une ouverture progressive pour aboutir finalement à la libre circulation des personnes entre la Suisse et les Etats de la CE et de l'AELE.

La deuxième priorité consistera à maîtriser la pression migratoire croissante du Sud vers le Nord et de l'Est vers l'Ouest. Une politique d'admission restrictive est ici impérative.

La nouvelle politique suisse des années nonante à l'égard des étrangers sera donc la suivante:

- a. Afin de préserver notre identité nationale, de sauvegarder la paix sociale et de conserver l'équilibre démographique, il importera de maintenir un *rapport équilibré entre Suisses et étrangers*. L'effectif de la population étrangère résidente continuera à être placé sous contrôle. Une clause de protection devra permettre d'empêcher d'éventuels mouvements de migration massifs et imprévus en provenance des Etats de la CE et de l'AELE.
- b. Il importera de coordonner les efforts sur les plans européen et mondial afin de maîtriser la *pression migratoire*.
- c. La Suisse a besoin comme auparavant de recourir à la main-d'œuvre étrangère pour pouvoir conserver ses *avantages en tant que place économique*.
- d. Ces raisons ont conduit à l'élaboration d'un *modèle des trois cercles*:
 - Dans le *cercle intérieur* (libre circulation), qui ne comprend que les Etats de la CE et de l'AELE, les limitations actuelles en matière de politique à l'égard des étrangers et de marché du travail qui touchent la libre circulation des personnes sont progressivement abolies.
 - Le *cercle médian* (recrutement restreint) comprend les pays qui ne font partie ni de la CE, ni de l'AELE et qui ne font donc pas partie du cercle intérieur; néanmoins, nous souhaitons y recruter de la main-d'œuvre dans le cadre d'une politique restrictive. Dans l'optique actuelle, les Etats-Unis et le Canada font notamment partie de ces pays. Dans les années à venir, il sera possible d'admettre d'autres Etats (d'Europe centrale et d'Europe de l'Est essentiellement) dans le cercle médian. Il conviendra de faciliter l'admission de main-d'œuvre particulièrement qualifiée provenant de ce dernier cercle. Il devra être possible de procéder à des simplifications d'ordre administratif, d'améliorer le statut juridique, d'aider au perfectionnement professionnel et à l'intégration des intéressés. Toutefois, il faudra poursuivre par principe la politique restrictive qui a été la nôtre jusqu'à présent.
 - Le *cercle extérieur* (pas de recrutement mais possibilité de faire des exceptions) englobe tous les autres Etats. Les ressortissants de ces derniers ne recevront d'autorisation de séjour et de travail que dans des cas

exceptionnels. Il sera toutefois possible d'assouplir au besoin cette pratique dans le cas de spécialistes très qualifiés désirant effectuer un séjour de plusieurs années mais de durée limitée dans notre pays, tout en évitant de favoriser la fuite des cerveaux.

Lorsqu'on procédera à une libéralisation de notre politique d'admission de main-d'œuvre étrangère, il faudra veiller à ce qu'elle s'accompagne, en contrepartie, de l'ouverture d'autres marchés du travail qui se fera alors au bénéfice des ressortissants suisses.

- e. Il conviendra de redoubler d'efforts afin d'intégrer la population résidente étrangère et de veiller à ce que *les Suisses restent disposés à accueillir des étrangers parmi eux*.
- f. Toutes les questions relatives aux migrations devront être abordées à la fois du point de vue de la politique à l'égard des étrangers et de la politique d'asile, ceci de manière étroitement concertée, globale et conformément aux priorités susmentionnées.
- g. Il faudra favoriser la *compréhension de cette nouvelle politique* en intensifiant le dialogue avec la population autochtone et la population étrangère résidente.

422 Nouvelles marges de manœuvre

Le modèle des trois cercles fait la distinction entre les pays avec lesquels la Suisse conviendra de la libre circulation des personnes et ceux dont elle n'accueillera les ressortissants que de manière limitée. Les pays du cercle médian et ceux du cercle extérieur se distinguent donc par une caractéristique commune: ils sont soumis à une politique de limitation. Il convient de préciser deux points quant à la portée de cette dernière:

- Etant donné les besoins dans les domaines de la science, de la recherche et de l'enseignement, l'encouragement à développer des structures démocratiques, mais aussi la volonté de lever les barrières qui entravent le commerce mondial et notamment la circulation des services, des exceptions devront de plus en plus être tolérées dans le cas de spécialistes très qualifiés, malgré une politique de limitation fondamentalement stricte. De telles situations d'exception sont mentionnées de manière sporadique également dans des accords multilatéraux.
- En outre, la politique de limitation ne devra pas être appliquée avec la même sévérité à tous les pays concernés. Il faudra distinguer certains pays d'autres en leur accordant un traitement privilégié. Pour ce faire, il conviendra de retenir les critères suivants:
 - la reconnaissance et le respect effectif des droits de l'homme dans ces pays;
 - l'appartenance de ces pays à la même culture (marquée par les idées européennes au sens large), étant entendu que leurs conditions de vie sont similaires aux nôtres;
 - des rapports commerciaux et économiques de longue date;
 - de bonnes relations traditionnelles avec la Suisse en matière de recrutement de main-d'œuvre;

- les besoins de l'économie en spécialistes dont la formation a été assurée de préférence dans des pays déterminés.

Ces éléments conduisent à distinguer les groupes suivants parmi les pays à l'encontre desquels la Suisse applique sa politique de limitation: le premier, qui regroupe ceux remplissant les critères conduisant à les favoriser et dans lesquels il est par principe possible de procéder au recrutement dans le cadre de la politique de limitation (ce qui donne le cercle médian), et le second, dans lequel le recrutement ne peut se faire qu'à titre tout à fait exceptionnel car les pays qui le composent ne remplissent pas le critère permettant de les favoriser (ce qui caractérise le cercle extérieur).

Au vu de ces critères, on peut se demander s'il sera possible à l'avenir de compter toutes les régions traditionnelles de recrutement au nombre des pays dans lesquels nous engagerons notre main-d'œuvre. En effet, une partie des personnes qui demandent l'asile en Suisse sont originaires de certains de ces pays.

La politique de limitation sera rendue caduque dans le cercle intérieur une fois réalisée la libre circulation des personnes. Si la main-d'œuvre provenant de ce cercle intérieur venait à diminuer, la politique d'intégration et la possibilité d'introduire des facteurs d'attraction supplémentaires à son bénéfice, facteurs qui dépasseraient le minimum habituel dans les autres Etats d'Europe, resteraient les instruments principaux de la politique à l'égard des étrangers (par exemple, possibilités de formation, avantages fiscaux, amélioration du statut dans quelques domaines des assurances sociales). Certains éléments de la politique à l'égard des étrangers seront déplacés aux frontières extérieures du marché du travail européen, notamment le contrôle d'entrée et la lutte contre les entrées illégales. Par principe, la Suisse restera autonome lorsqu'il s'agira de définir la politique qu'elle entendra suivre à l'égard d'étrangers provenant du cercle médian et du cercle extérieur. En poursuivant la politique de limitation à l'égard de tous les Etats non-membres de la CE et de l'AELE, la pression dans le domaine de l'asile se maintiendra.

A l'avenir, la Suisse ne pourra pas renoncer au système de contingentement dans la politique de limitation qu'elle aura à l'encontre des pays membres des cercles médian et extérieur. La marge de manœuvre et l'importance des contingents dépendra d'une part des effets de la libre circulation des personnes dans le cercle intérieur et, d'autre part, de l'efficacité de la limitation des migrations irrégulières en provenance de pays qui n'en font pas partie.

Plus le nombre des requérants d'asile qui entreront en Suisse et qui ne seront pas renvoyés de manière conséquente à la conclusion de la procédure les concernant sera grand, plus la marge qui restera pour admettre des personnes provenant du cercle extérieur et leur permettre d'exercer une activité lucrative sera réduite et plus les contingents libérés pour le recrutement d'étrangers dans des pays non-membres du cercle intérieur seront faibles.

On pourra disposer d'une certaine flexibilité lorsqu'il faudra classer les différents pays dans un cercle ou un autre. Il n'est pas exclu à long terme d'étendre notamment la libre circulation des personnes dans le cercle intérieur à d'autres Etats, dont particulièrement ceux d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. En

outre, seuls le pays que l'on peut qualifier d'exempts de persécution pourront appartenir au cercle médian.

423 Détail des objectifs et des mesures

Au cours des années nonante, également la politique suisse à l'égard des étrangers devra tendre à un équilibre entre les intérêts économiques et les intérêts politiques: nous sommes tributaires de la présence d'un nombre élevé d'étrangers si nous voulons maintenir notre prospérité à son niveau actuel, assurer l'avenir de notre pays en tant que pays producteur et rester compétitifs. La capacité d'accueil de la Suisse est toutefois limitée car la proportion d'étrangers dans la population résidente permanente est déjà élevée.

L'exposé ci-après des objectifs et des mesures politiques suppose que le modèle des trois cercles sera réalisé de manière progressive au cours des années nonante. L'ouverture de la politique des étrangers à l'égard des Etats du cercle intérieur laisse présager un transfert de l'action gouvernementale du niveau national vers le niveau international. A l'intérieur du pays, la politique d'intégration restera l'instrument principal à l'égard des étrangers provenant du cercle intérieur.

423.1 Politique internationale à l'égard des étrangers

Migrations à l'échelle mondiale

Objectif

Donner la possibilité aux hommes et aux femmes de vivre dans la sécurité et la dignité dans leur pays et maîtriser la pression migratoire croissante dans le monde.

Mesures

Lutter contre les causes de la migration dans les Etats de provenance, notamment en appuyant les mesures qui y sont prises en ce qui concerne le marché du travail. Coordonner l'action que mènent dans ce même but les Etats cibles des migrants, développer des projets communs, de nouveaux instruments ainsi que des modèles de financement à large participation. Promouvoir l'échange d'expériences.

Prévenir les migrations irrégulières: coopérer à un contrôle d'entrée plus sévère aux frontières extérieures du marché du travail européen libéralisé, notamment en ce qui concerne le trafic aérien. Coordonner la politique en matière de visa en Europe et la pratique du rapatriement. Accroître l'assistance administrative internationale dans le domaine des travailleurs migrants. Intensifier la lutte contre les filières internationales de passeurs.

Elaborer à l'échelle mondiale un système de détection précoce des migrations massives.

Formation et perfectionnement professionnels et universitaires

Objectif

Encourager la mobilité des jeunes ayant une formation professionnelle ou universitaire.

Mesures

Conclure d'autres accords sur l'échange de stagiaires avec les pays industrialisés non inclus dans le cercle intérieur.

Assurer la participation à des projets de recherche internationaux ainsi que l'échange de professeurs, de chercheurs et d'étudiants en concluant des conventions internationales et en adhérant à des institutions multinationales.

Relations avec les Etats de provenance des étrangers

Objectif

Contribuer à la solidarité internationale entre Etats de provenance et Etats cibles; améliorer le statut juridique des travailleurs saisonniers.

Mesures

Dans le cercle intérieur, consacrer le principe de l'exportation de prestations et de la totalisation des périodes d'assurance dans l'assurance-chômage.

Examiner la possibilité d'adhérer aux accords suivants de l'Organisation internationale du travail OIT: Numéro 97 relatif aux travailleurs migrants et numéro 143 sur les abus lors de migrations et sur la promotion de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement des travailleurs migrants.

Encourager le perfectionnement professionnel des étrangers qui viennent en Suisse pour y exercer une activité saisonnière, pendant la saison intermédiaire qu'ils passent dans leur pays.

423.2 Politique nationale à l'égard des étrangers

Libre circulation dans les pays du cercle intérieur

Objectif

Libéraliser la politique d'admission pratiquée envers les ressortissants des Etats membres de la CE et de l'AELE; mettre en œuvre un modèle de libre circulation des personnes assortie du libre accès au marché du travail; améliorer le statut juridique des Européens qui ont été admis; faire sien progressivement l'acquis communautaire.

Mesures

Se distancer graduellement du système actuel des contingents pour certaines catégories d'étrangers.

Limiter à moyen terme le statut de saisonnier aux entreprises véritablement saisonnières et remplacer à long terme les «faux» permis de saisonniers par une

autorisation de séjour de plusieurs années, pouvant être prolongée et une réglementation des conditions de travail concernant les activités saisonnières, qui soit conforme aux normes européennes.

Autoriser le regroupement familial, l'accession à la propriété foncière et l'exercice d'une activité indépendante pour tous les ressortissants de la CE et de l'AELE exerçant une activité rémunérée en Suisse. Libre circulation à l'intérieur du pays: octroyer le droit de changer en tout temps de profession, d'emploi et de canton.

Faire profiter les travailleurs provenant d'Etats du cercle intérieur du principe de la priorité des travailleurs indigènes.

Améliorer les assurances sociales: prendre en compte les cotisations payées à l'étranger, permettre les transferts de caisses suisses à des institutions d'assurances sociales étrangères.

Faciliter la reconnaissance des diplômes et des certificats d'aptitudes professionnelles obtenus à l'étranger.

Simplifications d'ordre administratif: augmenter la durée de validité des papiers d'identité et en introduire la prorogation automatique.

Développer des instruments qui permettent de revenir provisoirement à une politique restrictive pour des raisons impératives de politique économique ou démographique.

Politique d'admission des ressortissants des pays du cercle médian

Objectif

Améliorer de façon ponctuelle la politique d'admission à l'égard des étrangers provenant d'Etats du cercle médian. Améliorer leur statut juridique.

Mesures

Maintenir le système actuel de restriction d'admission. Réduction des contingents en fonction de l'émigration en provenance du cercle intérieur. Priorité par rapport à des recrutements effectués dans le cercle extérieur.

Voir si toutes les régions traditionnelles de recrutement peuvent être classées dans le cercle médian.

Accorder des facilités en ce qui concerne l'admission de spécialistes dans le secteur tertiaire et de personnes très qualifiées qui viennent effectuer en Suisse un séjour de plusieurs années mais de durée limitée. Améliorer le statut juridique des personnes entrant dans ces catégories.

Appuyer les mesures prises dans le domaine de la formation et du perfectionnement professionnels.

Développer une politique coordonnée du marché du travail au niveau européen à l'égard des Etats d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. Etudier la question de savoir s'il est possible de classer ces Etats dans le cercle médian ou extérieur et à quelle date.

Politique restrictive à l'égard des ressortissants des pays du cercle extérieur

Objectif

Continuer à pratiquer une politique d'admission restrictive à l'égard des étrangers en provenance d'Etats tiers.

Mesures

S'en tenir au système restrictif actuel en matière d'admission. Ne recruter de la main-d'œuvre que dans des cas exceptionnels.

Accorder au besoin des facilités en ce qui concerne l'admission de spécialistes dans le secteur tertiaire en vue d'un séjour de durée limitée.

Intégration des étrangers

Objectif

Intensifier la politique d'intégration.

Mesures

Accroître l'information du public sur les questions relatives aux étrangers. Encourager l'esprit d'accueil, la compréhension et la tolérance à l'égard d'autres groupes de population.

Elaborer une nouvelle politique d'intégration dans laquelle il soit tenu compte du modèle de libre circulation retenu pour le cercle intérieur.

Intensifier l'aide à l'intégration. Elargir les possibilités de formation et de perfectionnement offertes aux étrangers, notamment à ceux de la «deuxième génération».

Simplifier et accélérer la procédure de naturalisation et en réduire le coût en raccourcissant la durée de séjour minimale.

Dans le domaine de l'assistance, faire prévaloir l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers. Mettre à disposition les moyens et les capacités institutionnelles.

Marché du travail

Objectif

Améliorer la structure du marché du travail et veiller à maintenir une situation de l'emploi aussi équilibrée que possible.

Mesures

Renforcer les activités de l'Etat dans le domaine du perfectionnement professionnel. Inciter les gens à se perfectionner tout au long de leur vie.

Développer de nouveaux instruments afin d'aider les régions économiquement faibles qui pâtiennent du départ de la main-d'œuvre. Mettre à disposition les moyens nécessaires pour promouvoir la politique régionale.

43 Objectifs et mesures de la politique à l'égard des réfugiés et de la politique de l'asile

431 Politique internationale à l'égard des réfugiés

431.1 Généralités

La politique internationale à l'égard des réfugiés comprend chaque mesure que prend la Suisse, au niveau bilatéral comme multilatéral, afin de lutter contre les causes des mouvements de fuite et de restreindre leurs conséquences. Des migrations dues à d'autres motifs viennent se superposer à ces derniers mouvements. Pour cette raison, la politique suivie au niveau international à l'égard des réfugiés devra également tenir compte de ce fait.

Les conflits pouvant amener des gens à prendre la fuite ainsi que les motifs d'émigration ne sont pas identiques partout. Notre pays n'est pas à même de changer seul toutes ces causes. On ne peut envisager de solution sans le soutien extérieur efficace de plusieurs Etats, ni une collaboration étroite entre eux, ni l'aide des institutions internationales, en particulier des organisations spécialisées de l'ONU. Le HCR joue en cela un rôle important, mais pas unique, surtout dans le cadre des objectifs à long terme.

Certains pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale ne sont plus des pays de provenance des réfugiés mais jouent de plus en plus le rôle de pays d'accueil (par exemple, la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie). Ils suivent avec attention les développements politiques en Europe de l'Ouest et partagent déjà partiellement certains courants d'idées tout en s'intéressant au processus de formation de l'opinion publique. Leurs conceptions se rapprochent de celles de l'Ouest. Quelques-uns d'entre eux ont l'intention d'adhérer à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ou l'ont déjà fait.

On peut distinguer, dans les efforts combinés des pays donateurs et des pays d'accueil, trois domaines en fonction de l'urgence et de l'efficacité:

- *Des mesures immédiates* dans les situations de crise, par exemple lors d'exodes ou de mouvements de fuite massifs. Dans ces circonstances, il est indiqué de solliciter une action optimale de la part des organisations internationales appropriées et d'activer les mécanismes d'intervention.
- *Des mesures nécessitant une certaine préparation* et qui ne déploient pas des effets immédiats. Elles permettent de dénouer des situations bloquées pour les réfugiés au niveau régional, comme par exemple actuellement en Amérique centrale (au Salvador), en Asie du Sud-Est (au Cambodge) et dans certaines parties de l'Afrique. En vue d'un règlement, il est nécessaire de combiner les efforts de nature politique et humanitaire et de les compléter suivant les circonstances au moyen d'aides financières et de mesures de coopération au développement.
- *Des mesures à long terme* produisant des changements structurels dans les pays d'origine, dans le but d'améliorer de façon fondamentale les conditions et d'éliminer les motifs d'exil. Bien que les origines de l'exil et les motifs des migrations, de même que les sources de conflits soient en général connus, il faut étudier de façon détaillée et différenciée les situations propres à chaque pays.

De tels changements ne peuvent être guidés de l'extérieur ou de façon sommaire, mais doivent au contraire faire l'objet d'une étroite collaboration entre les pays donateurs et les pays d'accueil. Ils nécessitent également tout un processus d'adaptation dans les pays d'accueil industrialisés.

Il n'est guère nécessaire de créer de nouvelles institutions appelées à agir dans ces trois dimensions. Il s'agit plutôt d'adapter les mécanismes et les organisations existants à ces tâches nouvelles et complexes et d'améliorer la coordination entre eux.

431.2 Objectifs et mesures

Maîtrise d'afflux massifs de réfugiés

Objectifs

Des situations de crise aiguë, provoquées par des catastrophes naturelles, des guerres civiles ou des mesures discriminatoires imprévues prises contre certains groupes de la population peuvent provoquer en un très court laps de temps des mouvements de migration et des afflux de réfugiés conduisant dans le pays d'origine ou les pays voisins, voire même dans des pays d'accueil éloignés, à de grands rassemblements de réfugiés. Dans de telles situations, il convient de trouver rapidement une solution afin d'éviter une plus grande détresse et des situations de crise permanente.

Mesures

Aider les pays de premier asile en mettant à disposition des logements provisoires et des biens de première nécessité. Garantir une assistance médicale de base. Mettre à disposition des moyens de transport en vue du transfert dans le pays de provenance et d'autres pays de la région. Analyser les causes spécifiques de fuite et de migration ainsi que développer des stratégies d'urgence en vue de trouver une solution par des moyens techniques ou politiques. Le corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe, de même que les œuvres d'entraide privées suisses ainsi que les organisations internationales, en particulier le HCR et l'OIM, sont les interlocuteurs adéquats pour de telles situations.

Lutte contre les causes dans les pays de provenance

Les motifs qui poussent l'individu à s'exiler sont aussi nombreux que complexes. Ils sont fréquemment politiques: guerres civiles, oppression de minorités ethniques, violations des droits de l'homme. Mais ils peuvent aussi être économiques: chômage, misère, ou l'attrait exercé par l'Ouest dont les mass média, notamment la télévision, présentent l'image idéalisée d'une société d'abondance.

Les mesures politiques prises par les pays industrialisés et la coopération au développement à laquelle ils consentent peuvent influencer dans une certaine mesure sur la situation dans les pays d'origine et limiter les flux migratoires.

Développement politique, amélioration du respect des droits de l'homme, règlement de conflits internes

Ce n'est qu'après la guerre que la notion de «droits de l'homme» a pris une dimension internationale. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, fondée sur les conceptions occidentales des droits fondamentaux, a créé la base de bon nombre de conventions qui contraignent leurs Etats contractants à respecter les droits de l'homme (telles les pactes internationaux de l'ONU et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales). A l'heure actuelle, l'opinion dominante est qu'un Etat ne peut plus invoquer le principe de la non-ingérence pour éviter que le respect des droits de l'homme fasse l'objet d'une discussion dans un collège multilatéral ou pour se soustraire à la critique d'un autre Etat. C'est dans ce contexte qu'il faut également considérer le principe de la responsabilité qu'ont les Etats d'éviter les mouvements migratoires incontrôlés.

Une situation insatisfaisante au niveau des droits de l'homme, à savoir une violation grave des droits fondamentaux de l'ensemble de la population, d'un groupe déterminé ou d'individus dans un pays déterminé, est la plupart du temps un signe de tensions politiques et sociales graves. Les droits effectifs ou supposés ainsi que les tentatives autonomistes de groupes minoritaires incitent toujours à nouveau les Etats à limiter les droits de l'homme et à prendre des mesures répressives plutôt que de chercher des solutions politiques. Le respect des droits de l'homme est pourtant une condition essentielle du règlement pacifique de tels conflits.

Objectifs

Respect des droits de l'homme dans les pays d'origine des réfugiés, règlement pacifique des conflits intérieurs.

Mesures

Le Conseil fédéral poursuivra et, le cas échéant, renforcera les activités qu'il exerce déjà dans les domaines suivants:

- Engagement pour le respect des droits de l'homme dans les pays d'origine et règlement des conflits de minorités au niveau multilatéral: collaboration active au sein du Conseil de l'Europe, de la CSCE (sur le plan humain), de l'ONU (surtout dans la commission des droits de l'homme) et de l'UNESCO. A cet égard, il faut noter les initiatives actuelles de la Suisse dans le cadre de la CSCE (proposition en vue de perfectionner le mécanisme de contrôle et proposition visant à la protection des minorités). En outre, la Suisse n'épargne aucun effort pour doter la Convention contre la torture d'un protocole additionnel qui établisse, au niveau du droit international public, un système universel de visites des prisonniers. En général, l'extension des mécanismes internationaux de contrôle sera au premier plan des préoccupations.
- Démarches bilatérales dans les pays où la situation des droits de l'homme est insatisfaisante. La base légale pour de telles interventions sera renforcée par la ratification imminente par la Suisse des pactes de l'ONU sur les droits de l'homme et de la Convention de l'ONU contre la discrimination raciale, car ces

accords ont été ratifiés également par des pays qui connaissent des problèmes dans ce domaine.

- Soutien financier des activités intergouvernementales et non gouvernementales tendant à améliorer la situation des droits de l'homme et des organisations non gouvernementales pour des actions spécifiques. En outre, il est prévu de créer une fondation suisse pour la démocratie, le fédéralisme et les droits de l'homme à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération afin de coordonner et soutenir les efforts en vue de trouver des solutions démocratiques et légales aux problèmes posés, qui tiennent compte des besoins spécifiques des minorités.

Développement économique et social dans les pays de provenance

L'écart de niveau de vie entre pays riches et pauvres est immense et ne pourra être réduit au cours des prochaines dizaines d'années, d'autant plus que les limites physiques de la planète rendent impossible une diffusion universelle du mode de vie occidental actuel. La force d'attrait des sociétés occidentales sur de nombreuses personnes, surtout les plus dynamiques, restera donc une réalité avec laquelle il faut compter.

Il est cependant possible de diminuer la détresse économique la plus grave. A moyen terme, la couverture des besoins essentiels pour la majeure partie de la population des pays pauvres est un objectif réaliste de la coopération au développement. En ce sens, on peut considérer que toute la coopération au développement est une contribution à la diminution des causes de l'émigration.

La coopération au développement peut jouer un rôle utile pour permettre le retour dans leurs pays de populations déplacées par un conflit violent, lorsque ce conflit est parvenu à son terme politique. Il est alors possible de permettre la reconstruction des infrastructures essentielles et de redonner une base aux activités économiques traditionnelles.

Objectifs

Diminuer les raisons économiques de l'émigration en améliorant les conditions économiques et sociales des populations les plus pauvres, notamment celles qui sont affectées par des crises économiques ou écologiques graves. Favoriser le retour dans leurs pays des migrants.

Mesures

Intensifier du point de vue quantitatif et qualitatif la coopération publique au développement et l'aide humanitaire ainsi que l'aide financière, en prenant plus en considération les pays et les régions dans lesquels apparaissent des signes de mouvements de fuite et d'émigration en raison, dans une large mesure, de croissance démographique trop rapide ou qui, à cet égard, sont particulièrement susceptibles de connaître une crise.

Poursuivre les efforts pour surmonter la crise du surendettement.

Exiger plus souvent une amélioration du respect des droits de l'homme comme condition de la mise sur pied de programmes de développement, afin d'éviter que des régimes antidémocratiques et corrompus n'utilisent l'aide reçue à des fins propres et ne la répartissent inéquitablement.

Accroître la coopération au développement, lorsque les circonstances politiques le permettent, pour permettre le retour de populations en fuite dans leur pays, en participant à la reconstruction des pays et au rétablissement d'une base économique autonome. Dans certaines situations, la coopération au développement peut également être engagée dans les pays de premier accueil pour donner une base économique aux migrants. Cela n'est possible qu'avec l'accord du pays concerné.

432 Politique nationale à l'égard des réfugiés et politique de l'asile

432.1 Généralités

Le Conseil fédéral a défini en 1957 le droit d'asile suisse en tant que maxime politique découlant de la conception suisse de la liberté et de l'indépendance. Fort de cette maxime, il s'est donné pour tâche d'appliquer une politique de l'asile correspondant à la tradition suisse et permettant de prévoir de façon libérale l'accueil des réfugiés.

Cette pratique est encore aujourd'hui partie intégrante de la politique suisse. Cependant, les conditions ont évolué au cours de l'histoire. En ces dernières années du XX^e siècle, la Suisse est prête à garantir l'asile aux personnes persécutées, indépendamment de leur nationalité, de leur race ou de leur religion.

Ces dernières années, on s'est souvent demandé, lors de débats politiques, quand il fallait limiter l'accueil. Les réponses à ces questions épineuses ont changé avec le temps. Alors qu'initialement, les limites devaient dépendre de la situation alimentaire et militaire, un membre du Conseil fédéral a indiqué par la suite que ces limites pourraient être constituées par des «situations extrêmes», par exemple une situation où, «à la suite d'un coup d'Etat dans un pays voisin, des dizaines de milliers de personnes voudraient venir chez nous».

Cette «situation extrême» est aujourd'hui devenue la norme. Ils sont des dizaines de milliers chaque année à requérir l'asile. Ce ne sont pas des coups d'Etat dans les pays voisins qui en sont la cause, mais bien les conditions de vie sociale et politique extrêmes auxquelles est soumise une partie importante de l'humanité. Ces gens prennent donc la fuite et cherchent asile. Une question prend donc une tout autre dimension: déterminer notre volonté d'accueillir ces gens et nos capacités de le faire.

Au fil des décennies, notre façon d'appréhender la notion de droit d'asile a également changé: nous voyons aujourd'hui le droit d'asile en Suisse comme l'expression de notre solidarité avec les personnes persécutées et privées de leurs droits ainsi que l'adhésion profonde de notre pays aux droits de l'homme. Les réfugiés nous font prendre conscience de notre situation privilégiée dans le monde. Cela nous oblige à avoir un comportement solidaire. En tant que pays non affecté par les troubles sociaux, les conflits ethniques ou une situation proche de la guerre civile, nous saisissons bien la signification des droits de l'homme et des minorités.

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, la Suisse a pris divers engagements sur le plan juridique qui forment la base de sa politique actuelle en matière d'asile. Elle

✚ a signé la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés ainsi que le protocole additionnel de 1967, de même que la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a introduit la notion de réfugié dans le droit national au moyen de la loi sur l'asile de 1979. Pour le Conseil fédéral, les bases légales fondamentales impliquant notre solidarité avec la communauté des Etats sont inviolables. Le développement de l'appareil juridique international ne peut se poursuivre qu'en collaboration avec les autres Etats. Le Conseil fédéral sait que sa marge de manœuvre est limitée, tant il est vrai que c'est dans la nature même des traités de droit international public que d'imposer certaines limites au traitement des dossiers dans les différents Etats.

Il y a aujourd'hui quatre groupes de personnes qui entrent dans notre pays en se prévalant de la législation sur l'asile:

- Les réfugiés qui remplissent les conditions prévues par la Convention de Genève. Ils sont soit reconnus dans le cadre d'une procédure individuelle, soit admis au sein d'un contingent. D'après les expériences de ces dernières années, ils sont environ 1000 à 2000 par année.
- Les étrangers qui ne remplissent pas les conditions leur conférant la qualité de réfugiés, mais dont le rapatriement ne peut être ordonné pour des raisons de droit international public. Dans ce cas, l'exécution du renvoi n'est pas admissible et l'étranger doit être admis provisoirement. Il s'agit essentiellement de personnes qui craignent d'être victimes de traitements inhumains ou dégradants. Le nombre de ces personnes se monte à quelques centaines par an. Il peut croître ou décroître selon l'évolution que connaissent les pays de provenance de ces personnes.
- Les étrangers dont le départ peut être provoqué et est admissible du point de vue du droit international public, mais qui se trouveraient dans leur pays d'origine dans une situation telle qu'on ne peut leur imposer l'exécution de leur renvoi. Ils peuvent être admis provisoirement jusqu'à ce que la situation se soit améliorée dans leur pays d'origine. Le nombre de ces étrangers, dénommés «réfugiés de la violence», est difficile à estimer; toutefois, il peut fortement augmenter de manière passagère selon l'évolution de la situation. Il en est notamment ainsi lorsque l'on ne parvient pas à trouver de solutions en leur faveur qui soient coordonnées à l'échelle internationale et que la pratique suivie en matière de renvoi et de règlement de leurs conditions de résidence diffèrent considérablement d'un pays d'accueil à un autre. Une pression migratoire encore plus forte se ferait jour si la Suisse accordait dans sa législation nationale à ces personnes un statut analogue à celui du réfugié.
- Les étrangers dont le renvoi dans le pays de provenance est possible en pratique, admissible du point de vue du droit international public et raisonnablement exigible. Ils doivent être renvoyés. Le nombre de ces étrangers dépendra de l'afflux annuel de nouveaux requérants.

Cette classification montre bien que le champ d'action politique est extrêmement limité pour les deux premiers groupes. La marge de manœuvre existe plus particulièrement dans le cas d'un groupe de personnes dont le renvoi est exigible, mais en faveur de qui des motifs humanitaires sont à considérer. C'est essentiellement dans la définition de la politique de renvoi que réside la marge de

manœuvre qui appartient au Conseil fédéral. Pour cela, il faut tenir compte des différents aspects de la pression migratoire, du marché du travail, de la volonté et de la capacité d'intégration, de l'éducation ainsi que de la politique sociale et de la politique en matière de sécurité. Les décisions dans ce domaine doivent être en accord avec la politique générale en matière d'étrangers.

Ces dernières années, l'afflux incontrôlé de migrants en Europe et particulièrement en Suisse a pris des proportions inquiétantes. Il en résulte un nombre croissant de demandes d'asile ainsi qu'une augmentation des entrées illégales. Il ne fait aucun doute que les différences de niveaux au plan des possibilités matérielles et de la sécurité personnelle jouent un rôle déterminant dans cette évolution.

432.2 Coopération entre les Etats d'accueil

La Suisse contribue très activement depuis quelques années à la coordination de la politique de l'asile au niveau européen. Là où elle en a la possibilité, elle prend part aux processus de décision, à la formation de l'opinion et prend des initiatives. Autant il est important d'avoir une politique coordonnée sur le plan européen, autant il est utopique d'espérer obtenir des résultats rapides de ces efforts. L'Europe est encore loin de disposer d'une pratique uniforme de l'asile. Chaque pas dans ce sens est donc important.

Objectif

Elaborer une pratique de l'accueil et une politique de l'asile coordonnées au niveau européen et endiguer les migrations incontrôlées.

Mesures

Promouvoir le dialogue au sujet d'une politique européenne commune en matière de réfugiés et d'asile.

Adhérer à l'accord sur les pays de premier asile avec les Etats européens afin de pouvoir déterminer lequel sera responsable de la procédure d'asile, pour autant que les Etats tiers y soient partie prenante.

Adapter les critères de reconnaissance au travers d'une harmonisation progressive du droit et de la pratique en matière d'asile. Elaborer une procédure uniforme.

Entraide judiciaire et coopération entre administrations, particulièrement en ce qui concerne l'échange de données sur les requérants d'asile en tenant compte de la nécessité de protéger les données et échange d'informations d'ordre général sur la situation dans les pays de provenance, ainsi qu'intensification de la collaboration au niveau policier pour lutter contre les passeurs.

Coordonner les actions en vue du retour volontaire des requérants d'asile déboutés.

432.3 Pratique de l'accueil

De par sa pratique de l'accueil, la Suisse indique à quelles personnes elle accorde de pouvoir séjourner légalement sur son territoire, soit en vertu de la loi, soit sur

la base d'une décision politique. Depuis quelques années, nous sommes confrontés au fait qu'il entre en Suisse beaucoup plus de gens que nous ne pouvons en accueillir. D'autres restent dans notre pays alors qu'ils devraient le quitter. Il est aujourd'hui nécessaire de disposer d'une pratique claire et compréhensible de l'accueil, non seulement pour améliorer la compréhension des objectifs de la politique de l'asile, mais aussi afin de satisfaire aux conditions d'une pratique conséquente et exécutable en matière de renvoi. Pour ce qui est des personnes persécutées pour leurs convictions politiques, la Suisse ne dispose que d'une marge de manœuvre politique réduite dans le cadre des accords internationaux; elle jouit par contre d'une liberté un peu plus grande dans le cas des «réfugiés de la violence». Le Conseil fédéral est prêt à en faire usage dans les limites citées plus haut (quelques centaines de personnes par an).

En revanche, la procédure d'asile ne saurait être utilisée pour accorder protection et accueillir en Suisse des personnes qui ont quitté leur pays, chassées par la faim ou des problèmes écologiques.

Objectif

Garantir une protection aux personnes persécutées et menacées.

Mesures

Mettre en place un statut juridique adapté aux nécessités de personnes ayant besoin de protection. Néanmoins, on n'entreprendra la création d'un statut en faveur des «réfugiés de la violence» que lorsque d'autres Etats d'accueil auront consenti des efforts analogues ou qu'un instrument régional pourra être élaboré.

Accorder l'asile aux personnes persécutées pour leurs opinions politiques au sens de l'article 3 de la loi du 5 octobre 1979 sur l'asile (LA; RS 142.31). Dans une très large mesure, ce statut est déterminé par le droit international.

Admettre provisoirement des personnes qui, sans être des réfugiés, sont menacées de façon provisoire ou durable à cause de la situation générale dans le pays de provenance et dont le rapatriement n'est pas exigible aux termes du droit international public. Si le séjour doit perdurer, il faut prévoir de conférer aux intéressés un statut régulier prévu par le droit des étrangers.

A défaut de solutions coordonnées au niveau international, le Conseil fédéral pense n'admettre provisoirement, à l'avenir, que les personnes qui ne peuvent être renvoyées pour des motifs humanitaires en raison d'une situation générale défavorable dans le pays de provenance, ou dont le renvoi se heurterait de fait à de grandes difficultés, et seulement pour autant que cela se justifie au vu de la situation prévalant sur le marché du travail, des efforts d'intégration consentis par les intéressés, de la paix sociale et de la sécurité intérieure du pays; cela doit être également compatible avec les buts de la politique générale à l'égard des étrangers. Les chiffres maxima doivent être revus périodiquement à l'aide d'études politiques idoines.

L'admission de contingents de réfugiés provenant de pays de premier accueil ou celle, à titre prophylactique, de petits contingents vont dans le sens d'une politique internationale active à l'égard des réfugiés. Pour ce faire, il faut pouvoir disposer comme précédemment des structures d'accueil nécessaires. Il est indiqué d'ad-

mettre des contingents de réfugiés si cela détend la situation dans les pays de premier accueil et améliore du même coup les conditions de vie de tous les réfugiés qui s'y trouvent. Le Conseil fédéral entend utiliser davantage l'admission de contingents de réfugiés comme instrument d'une politique active des droits de l'homme. Toutefois, de telles actions ne doivent pas favoriser «l'exode des cerveaux».

432.4 Limitation des entrées

Les frontières d'un pays tourné vers le monde, situé au cœur de l'Europe, et qui doit sa prospérité entre autres à un commerce extérieur fort et au tourisme ne peuvent être fermées hermétiquement. Au contraire, la Suisse cherche actuellement à s'intégrer à l'espace européen, ce qui atténuera l'importance des frontières nationales. Les contrôles effectués aux frontières afin de prévenir les entrées illégales ne pourront donc jamais s'effectuer que de façon ponctuelle et n'auront qu'un effet limité, car la tendance générale est à un démantèlement progressif des frontières intérieures.

Objectif

Permettre l'accès des personnes persécutées à la procédure d'admission tout en diminuant l'attrait de l'entrée illégale pour les étrangers n'ayant que des motifs économiques.

Mesures

Intensifier et coordonner la lutte contre les passeurs.

Augmenter les contrôles à des points précis de la frontière au moyen du personnel à disposition dans le cadre d'une politique ponctuelle déjà en pratique aujourd'hui.

Renforcer, le cas échéant, le corps des gardes-frontière par la troupe.

Adhésion de la Suisse à une réglementation européenne sur le passage des frontières.

Harmoniser par une politique idoine les dispositions en matière de visas en tenant compte de la situation des personnes poursuivies pour des motifs politiques.

432.5 Procédure d'admission

Ces dernières années, la procédure d'asile a été révisée trois fois au niveau de la loi et des ordonnances. Nous disposons aujourd'hui d'une loi qui – si l'on s'en tient à la procédure individuelle – se rapproche d'une procédure courte et diligente. Le Conseil fédéral n'a pas l'intention de procéder à une nouvelle révision des dispositions de la procédure. Ce n'est qu'en prenant des mesures appropriées en matière d'organisation, en tenant mieux compte des conditions politiques et sociales prévalant dans les pays de provenance lors de l'appréciation des preuves et en améliorant l'exécution des décisions que l'on pourra rendre la procédure plus efficace.

Objectif

Procédure courte, diligente et fortement légitimée. Liquidier les dossiers en suspens et éviter qu'il s'en crée de nouveaux.

Mesures

Utiliser toutes les possibilités offertes par la troisième révision de la loi sur l'asile en vue d'accélérer la procédure.

Rassembler les collaborateurs du canton, de l'Office fédéral des réfugiés, de la Commission de recours, des œuvres d'entraide et les interprètes en vue d'accélérer l'examen des demandes et de rendre ce dernier plus efficace et moins bureaucratique.

Faire correspondre les mesures d'assistance publique avec l'état d'avancement de la procédure.

En cas de doute, rendre plus souvent des décisions positives plutôt que de procéder à une longue instruction.

Mettre sur pied une Commission de recours indépendante.

Etendre l'interdiction de travail à six mois.

Examiner périodiquement si d'autres pays peuvent être désignés comme pays exempts de persécution. On pourra ainsi éviter d'entrer en matière sur les demandes déposées par des ressortissants de pays sûrs.

Préparer une structure qui permette de maîtriser sur-le-champ un afflux massif de personnes entrées en Suisse car fuyant leur pays pour des raisons sans rapport avec la notion d'asile.

Prendre davantage en considération les solutions dont dispose le requérant à l'intérieur de son propre pays et qui lui évitent de s'exiler; mieux tenir compte, lors de l'administration des preuves, des conditions sociales et politiques prévalant dans les pays de provenance.

Intensifier la formation continue des fonctionnaires s'occupant de la procédure, des interprètes et des représentants des œuvres d'entraide.

Investir dans la formation et la documentation en vue d'améliorer le plus possible les connaissances des pays. Améliorer la coopération avec les services privés.

A moyen terme, étudier l'admission provisoire de groupes de requérants, tout en évitant que d'autres membres de ces groupes viennent les rejoindre en Suisse depuis un pays européen voisin.

Améliorer les conditions de travail, notamment des personnes chargées des auditions dans les cantons.

432.6 Rapatriement des requérants déboutés

Le rapatriement des requérants déboutés constitue aujourd'hui un problème crucial de la politique d'asile. Une grande partie des étrangers reste chez nous après la clôture de la procédure, soit par tolérance, soit de façon illégale. Les possibilités pratiques de rapatriement sont très limitées. La plupart du temps, les

papers, les effectifs et les moyens de transport manquent; mais la volonté politique d'exécuter les renvois fait également défaut. En période de pénurie de main-d'œuvre, les requérants d'asile déboutés constituent pour certains un réservoir discret et bienvenu de travailleurs; pour des raisons émotionnelles, certains milieux s'opposent strictement à l'exécution de toute décision de renvoi entrée en force.

Objectif

Départ de tous les requérants qui n'ont pas obtenu d'autorisation de séjour en Suisse après la clôture de la procédure. Encouragement des départs spontanés. Préserver dans toute la mesure du possible la dignité de l'individu lorsque son rapatriement forcé est inévitable.

Mesures

Encourager davantage les départs et en surveiller l'exécution.

Créer des ressources en personnel et en infrastructure pour les instances chargées de l'exécution.

Etoffer l'aide au départ et développer des programmes d'aide au retour à l'intention de ceux qui souhaitent retourner dans leur pays; améliorer les conditions de leur retour.

Etudier la mise en œuvre dans les pays de provenance de zones exemptes de persécutions et placées sous surveillance internationale où rapatrier dans la sécurité et la dignité les requérants déboutés, et préparer leur réintégration.

432.7 Assistance et intégration

L'assistance des réfugiés et des requérants d'asile a demandé ces dernières années d'énormes efforts aux communes, aux cantons et aux œuvres d'entraide privées; eu égard au nombre toujours plus grand de demandes ainsi qu'à la charge sans cesse croissante imposée au budget de la Confédération, on peut s'interroger sur les buts qu'il convient de retenir en matière d'assistance et d'intégration. Il ne fait aucun doute que le niveau de vie élevé de notre pays exerce une attirance sur de nombreux requérants d'asile et demandeurs d'emploi, de par ses salaires minimum garantis par la loi et ses prestations d'assistance. Les prestations d'assistance versées en cours de procédure d'asile ne doivent donc pas être une fin en soi aux yeux des requérants, mais doivent leur être attribuées de manière différenciée selon les stades de la procédure auquel ils se trouvent. Le but de l'assistance est d'assurer la prise en charge et l'entretien des personnes qui en bénéficient et de leur donner une certaine autonomie au sein de notre société. Ces prestations doivent être calculées d'après le niveau de vie en Suisse et d'après les conditions qui doivent être remplies pour maintenir l'ordre social et la paix sociale. Il n'est pas possible de renoncer totalement à verser des prestations d'assistance, ne serait-ce que pour des motifs constitutionnels. Néanmoins, il faut veiller à ce que nos prestations sociales ne provoquent pas à elles seules, de par leur ampleur, une migration incontrôlable. C'est pourquoi le Conseil fédéral voit dans les perspectives qu'esquisse le rapport sur l'assistance dans la politique future de l'asile et des réfugiés la voie qu'il conviendra de choisir.

Objectif

L'assistance doit promouvoir l'indépendance des personnes dans le besoin et les encourager à trouver les forces et la responsabilité d'assumer leur propre destinée. Alors que l'assistance a pour objet, dans un premier temps, de subvenir aux besoins immédiats des requérants d'asile et des réfugiés, elle contribue, au fur et à mesure que le séjour se prolonge, à l'acclimatation de ses bénéficiaires aux conditions de vie locales et à l'intégration dans la société suisse des personnes appelées à rester définitivement dans notre pays.

Mesures

Des directives appliquées dans toute la Suisse prévoient le versement des prestations de l'assistance, la distinction étant faite suivant les différents groupes-cibles et les phases concernées. Il convient de tenir compte de la situation spécifique des femmes et des enfants.

La Confédération renforce le soutien qu'elle accorde aux projets d'intégration destinés aux réfugiés reconnus et aux personnes admises provisoirement, ainsi que les programmes s'adressant aux différents groupes-cibles dans la mesure de leurs besoins. Il faut donc tendre à une étroite collaboration avec les cantons, en particulier avec la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et celle des directeurs de la santé publique.

Il faut définir clairement les domaines de compétence de la Confédération d'une part, et des cantons, des communes et des œuvres d'entraide d'autre part.

Le remboursement des prestations d'assistance doit se faire de façon simple, si possible sous la forme de montants forfaitaires permettant de couvrir les frais.

La Confédération entretient avec les cantons, les communes et les œuvres d'entraide des relations aussi souples que possible, de façon à ce que les services chargés de l'assistance puissent mener à bien leur tâche difficile.

5 Conclusions

La Suisse vit en grande partie de l'échange de biens, de capitaux, de personnes et de services avec d'autres Etats. Elle est et reste partie intégrante d'un ordre international et surtout européen. L'isolement ne correspond ni à son histoire ni à sa vocation.

Pour sa politique future, le Conseil fédéral se laissera guider par les principes directeurs cités plus haut (ch. 3): La sauvegarde des principes vitaux économiques et écologiques, le maintien de la paix sociale et de notre identité nationale, l'orientation des activités de l'Etat selon des principes éthiques et humanitaires ainsi que l'intégration de la Suisse dans le futur espace européen sont autant de prémisses de la politique future à l'égard des étrangers et des réfugiés, prémisses auxquels tous les intérêts particuliers devront être subordonnés.

Le Conseil fédéral est conscient du fait que cette politique ne saurait reposer sur le maintien de l'acquis de tous les groupes d'intérêts que comporte notre pays, mais qu'elle entraînera des modifications parfois importantes de la pratique actuelle ainsi que des renoncements douloureux pour certains groupes. Le

Conseil fédéral est en outre d'avis que l'on ne peut plus trouver de réponses aux défis actuels concernant la politique en matière de migration qu'en considérant de manière globale les problèmes et les ébauches de solutions à leur apporter. Il s'agit de redéfinir les fondements de la politique menée à l'égard des étrangers et des réfugiés.

51 Politique d'admission

Tout d'abord, la politique d'admission à l'égard des étrangers doit être profondément remaniée. A cet égard, notre pays cherche l'ouverture vers l'Europe. De cette manière seulement, il réussira à trouver sa place au sein de l'Europe unie, place reconnue par les autres Etats et en conformité avec sa situation géographique et sa vocation culturelle.

Une fois adoptée, la libre circulation des personnes entre la Suisse et les Etats membres de la Communauté européenne et de l'AELE diminuera considérablement l'influence que le Conseil fédéral exercera sur la future politique à l'égard des étrangers. Il reste à définir en combien de temps et à l'aide de quels instruments juridiques cette libre circulation pourra être réalisée. Il pourrait s'avérer nécessaire d'agir en fonction de la situation. La libre circulation entre la Suisse et les pays membres de la CE et de l'AELE doit cependant être considérée dès aujourd'hui comme un préalable réaliste à la future politique à l'égard des étrangers.

Si l'on donne à l'Europe la priorité, la marge de manœuvre se trouve limitée dans les autres domaines de la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés. Selon toute vraisemblance, celle-ci devra être essentiellement utilisée pour contenir la pression migratoire croissante qui s'annonce de diverse manière du Sud et de l'Est. La politique du Conseil fédéral tendra, comme elle l'a fait jusqu'à présent, à limiter l'immigration des personnes en provenance des pays autres que ceux de la CE et de l'AELE à des cas d'exception résultant d'engagements internationaux ou d'intérêts évidents de politique intérieure. Il accueillera par exemple des réfugiés et des victimes de persécutions et autorisera l'entrée de spécialistes ou d'étudiants, de groupes d'étrangers particulièrement importants pour le marché du travail et entérinera la présence d'autres groupes d'étrangers que l'on ne peut plus inciter à quitter la Suisse pour des raisons politiques. A l'avenir, il ne saura plus être question de mener une politique de recrutement active, ni de limiter ce dernier à quelques régions déterminées. Il convient d'abroger le statut de saisonnier et de le remplacer par une forme de séjour provisoire qui soit conforme aux normes européennes.

52 Politique d'intégration

Le deuxième pilier de la politique menée jusqu'à présent à l'égard des étrangers consistait à encourager l'intégration. Ce principe également devra être reconsidéré. La politique d'intégration reposait sur l'hypothèse que les étrangers détenteurs d'une autorisation de séjour et d'une autorisation de travail durables avaient, en règle générale, l'intention de rester dans notre pays. Elle a entraîné, indirecte-

ment, une discrimination sociale et professionnelle à l'égard de tous ceux qui ne pouvaient y séjourner que temporairement.

La future politique d'intégration (il faudra développer de manière plus approfondie une politique sociale à l'égard des étrangers) devra poursuivre un double objectif: elle devra offrir aux groupes de population qui ont choisi la Suisse comme deuxième patrie la possibilité de réussir leur intégration sociale. Les étrangers qui resteront durablement en Suisse proviendront en grande partie des Etats membres de la CE et de l'AELE et pourront s'établir chez nous en vertu d'un droit légitime. En feront aussi partie des réfugiés reconnus, des personnes au bénéfice d'un permis humanitaire ou d'autres groupes autorisés à séjourner durablement en Suisse. L'intégration de ces personnes dans notre société doit rester un objectif de notre politique. Vu qu'il faut s'attendre à ce que des groupes de population provenant de cultures qui nous sont moins connues nous parviennent dans le cadre des migrations Sud-Nord et Est-Ouest, il importe d'intensifier les mesures prises en vue d'encourager cette intégration, et ceci à tous les échelons de l'Etat. Il faut notamment prendre des mesures ponctuelles d'intégration à l'égard de personnes issues de cultures autres que la nôtre.

En outre, un nombre croissant d'étrangers séjourneront à l'avenir dans notre pays pour une durée limitée et à titre provisoire. Aujourd'hui déjà le nombre des ressortissants de pays membres de la CE et de l'AELE qui n'ont pas l'intention de rester durablement dans notre pays augmente. L'introduction de la libre circulation devrait renforcer cette tendance. De plus, les personnes appelées à ne séjourner que provisoirement en Suisse proviendront pour la plupart de pays non-membres de ces unions.

Il convient d'élaborer à l'égard de ces personnes une politique sociale qui, d'une part, ne soit pas axée sur l'intégration mais sur l'adaptation à nos conditions de vie et qui, d'autre part, ménage la possibilité de retourner au pays et encourage à le faire. Pour ce dernier point, il faudra dégager des moyens plus importants.

53 Aspects à long terme

Le fossé grandissant entre les Etats riches et les Etats pauvres, les régions politiquement stables et celles ébranlées par les crises ne fait qu'accroître le nombre des émigrants. Ce n'est qu'en comblant ce fossé qu'il serait possible de ralentir les mouvements migratoires. Cependant, rien n'indique à l'heure actuelle que les différences s'atténueront. La Suisse, l'Europe de l'Ouest, l'Amérique du Nord, le Japon, l'Australie, certains Etats du Sud-Est asiatique et, dans un avenir proche, quelques Etats d'Europe centrale et de l'Est deviennent des îlots de prospérité dans un monde de privations. Il s'avère de plus en plus que si les pays du tiers-monde venaient à copier ce modèle de société, à supposer que cela soit possible, on aboutirait à une catastrophe écologique. Dans l'hypothèse où les populations des pays pauvres, fort nombreuses, revendiqueraient ne serait-ce que la moitié de l'énergie et des ressources naturelles que nous sommes accoutumés à consommer, les limites que nous impose l'écologie seraient dépassées. Force est de constater que les critères de civilisation que connaissent nos sociétés occidentales ne peuvent servir de modèle à un ordre mondial qui soit viable. Nous ne pouvons que pressentir la gravité des conséquences de ce qui précède.

C'est pourquoi il faudrait soutenir les recherches et les processus de prise de conscience qui ont lieu sur ce point en Suisse et à l'étranger.

54 Résumé

Le Conseil fédéral est conscient du fait que la révision de la politique d'admission ainsi que l'assouplissement de la politique d'intégration ne suffiront pas à résoudre tous les problèmes. Celui de la pression migratoire croissante subsiste notamment. Il résulte de l'écart flagrant entre les perspectives d'avenir existant dans les pays industrialisés et celles s'offrant aux populations d'autres parties du monde. Ces disparités constituent également chez nous une source de tensions qui ne sont pas près de s'atténuer. En affrontant résolument cette situation et en coordonnant son action avec celle des autres Etats européens, notre pays devrait être à même de trouver les réponses appropriées.

6 Phase ultérieure

Pour qu'une nouvelle politique à l'égard des étrangers et des réfugiés soit efficace, il faut qu'elle soit de plus en plus comprise comme une politique intersectorielle. Il convient que tous les services concernés, qu'ils soient d'Etat ou privés, et les organisations internationales mènent une action mieux concertée et qu'ils se donnent des objectifs communs. Toute politique et les programmes qui en découlent ne sont viables que s'ils reposent sur un consensus politique élaboré dans le cadre du Parlement puis du public en toute connaissance de cause et dans une perspective à long terme. Ce consensus crée la marge de manœuvre politique nécessaire lorsque les mesures étatiques doivent être mises en œuvre, dans un esprit de loyauté et de solidarité, par tous les partis et les partenaires concernés.

Le Conseil fédéral est décidé à mettre au point des programmes d'action afin de donner une substance durable à cette nouvelle politique. Une fois acquis ces programmes à moyen et long terme, le Conseil fédéral répondra en détail aux diverses interventions parlementaires qui exigent des mesures concrètes.

34507

Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	27
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.036
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.07.1991
Date	
Data	
Seite	316-348
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 637

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.