



Octobre 2014

---

# « Politique de population » dangereuse

## Prise de position de la CFM sur l'initiative Ecopop

---

### Quel est le but de l'initiative?

L'initiative Ecopop « Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles » exige une réorientation fondamentale de la politique d'immigration. En effet, selon le texte de l'initiative, la part de l'accroissement de la population résidant de manière permanente en Suisse relevant de l'immigration ne doit pas excéder 0,2 % par an sur une moyenne de trois ans. En outre, en matière de coopération au développement, l'initiative populaire exige que l'on se focalise sur le planning familial. Au moins 10 % des moyens prévus pour la coopération au développement doivent y être consacrés, dit-elle. Ces deux orientations doivent pérenniser les « ressources naturelles » en Suisse et dans d'autres pays.

Les traités internationaux en contradiction avec les objectifs de l'initiative devront être adaptés dans les meilleurs délais, mais au plus tard dans un délai de quatre ans. Si nécessaire, les traités en question devront être dénoncés.

L'immigration doit être massivement réduite dès la première année civile consécutive à l'adoption de l'initiative. Si les directives rigides n'étaient pas respectées, le quota fixe devrait être compensé dans les cinq ans qui suivent.

### Commission fédérale pour les questions de migration

La Commission fédérale pour les questions de migration CFM a pour mission légale de s'attacher aux questions sociales, économiques, culturelles, politiques, démographiques et juridiques découlant du séjour des étrangers en Suisse. Les demandeurs d'asile, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire font également partie de ces étrangers. En tant que commission de spécialistes et d'experts, la CFM conseille le Conseil fédéral et l'administration sur les questions de migration. C'est du point de vue spécifique à la migration que la CFM se penche, dans le présent papier de position, sur les risques liés à une adoption de l'initiative populaire « Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles ».

## **Situation de départ**

La migration est une réalité. Ce phénomène constitue un facteur important pour le développement social et économique. La Suisse est ce qu'elle est notamment parce que des hommes et des femmes y immigreront ou émigreront.

Pourtant, que ce soit dans les débats politiques, dans le discours public ou dans les médias, la migration est souvent décrite comme une menace. Les immigrants sont associés aux problèmes sociétaux, et les défis posés à la société sont mis sur le compte de la migration. Or bien souvent, la migration n'est pas le problème – mais une partie de la solution. Pour réguler la migration, il faut disposer de moyens appropriés. La politique de migration devrait se concentrer sur le développement de ces moyens et non sur la stigmatisation du phénomène de la migration.

Aujourd'hui, l'immigration et l'émigration évoluent de manière plus ou moins parallèle à la conjoncture économique. Dans les périodes de baisse conjoncturelle, la nécessité de changer de cap et parfois de changer de lieu de vie s'impose. Les structures d'opportunité liées à la conjoncture ouvrent des perspectives. Au cours des dernières années, la situation économique florissante de la Suisse, la forte demande de main d'œuvre spécialisée et la libre circulation des personnes ont créé des conditions propices pour les immigrants qui se sont installés ici.

La migration ne peut se définir de manière adéquate avec des facteurs « push and pull », ni avec des ratios statistiques ; les circonstances de la vie, les parcours, sont complexes et les motifs de partir ou de rester, très divers.

## **Corrélation avec « l'initiative contre l'immigration de masse »**

Le 9 février 2014, les électeurs ont accordé pour la première fois plus de poids à la limitation de l'immigration qu'aux accords bilatéraux avec l'UE. Le nouvel article 121a de la Constitution prévoit de limiter les autorisations de séjour des étrangers par le biais de nombres annuels maximaux et de contingents. Ceux-ci s'appliquent à toutes les autorisations tombant sous le coup du droit des étrangers et concernent également les frontaliers et le domaine de l'asile. Le droit à un séjour durable et aux prestations sociales peut être limité. Les nombres maximaux et les contingents doivent être ajustés aux intérêts globaux de l'économie suisse. Par ailleurs, il convient de tenir compte de la préférence nationale. Le texte de la Constitution ne fournit pas d'éléments concrets quant à l'élaboration des contingents ou au volume de l'immigration ; les détails doivent être réglés à l'échelon législatif.

Le Conseil fédéral et le parlement disposent d'un délai de trois ans pour transposer les nouvelles dispositions constitutionnelles, ainsi que pour renégocier les traités internationaux contraires à leurs intérêts.

Les travaux concernant la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse battent leur plein. Le 20 juin 2014, le Conseil fédéral a voté un concept de transposition et d'ici la fin de l'année, l'on disposera d'une proposition de loi. Pour l'heure, l'on ignore encore si une renégociation de l'accord sur la libre circulation des personnes, du fait du nouveau régime d'immigration, sera possible. Si cet accord ne peut être renégocié, l'une des deux parties pourrait dénoncer la convention.

A l'instar de l'initiative populaire « contre l'immigration de masse », l'initiative « Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles » envisage aussi une réorientation de la politique d'immigration. Tandis que la première initiative prévoit des contingents en matière d'immigration, la seconde veut un plafonnement rigoureux et intangible pour les personnes avec des perspectives de séjour de longue durée en Suisse.

## **Les principes de la CFM en matière de migration**

Selon la CFM, tous ceux qui vivent et travaillent légalement en Suisse doivent être soumis aux mêmes règles à chaque fois que cela est possible. Indépendamment du régime d'admission en vigueur, la Suisse se doit d'apporter une protection aux réfugiés et aux personnes persécutées ou déplacées – tout en tenant compte des exigences juridiques et de celles relevant du droit international.

Aux yeux de la CFM, l'intégration est un processus qui interpelle trois entités d'acteurs : les immigrés et leur engagement, les autorités et leur soutien, la population résidente et son ouverture d'esprit. Le fait d'avoir un statut de séjour assuré facilite l'intégration. Les structures ordinaires doivent pouvoir bénéficier à toutes les personnes vivant en Suisse, indépendamment de leurs perspectives de séjour. Les autorités doivent favoriser l'accès à ces structures dans l'égalité des chances et protéger la population des discriminations.

Un concept d'intégration qui se limiterait à la participation à la vie économique, sociale et culturelle apparaît à la CFM comme étant trop étroit. La dimension politique de l'intégration est tout aussi importante. Avoir sa part aux questions d'ordre public, et y participer, améliore l'égalité des chances tout en encourageant l'intégration sociale.

La Commission voit cinq motifs contre « l'initiative Ecopop ».

### **1. La politique de migration ne peut résoudre les problèmes environnementaux.**

« L'initiative Ecopop » considère l'effectif de la population résidant de manière permanente en Suisse comme une menace pour l'environnement. Selon les personnes à l'origine de l'initiative, pour améliorer la qualité de la vie et protéger la nature, il faut repenser la politique de migration.

Cependant, la CFM défend le point de vue selon lequel les problèmes environnementaux ne peuvent se résoudre avec les recettes de « l'initiative Ecopop ». Si effectivement la protection de l'environnement est un impératif, il ne s'agit pas de réorienter la politique de migration, mais de changer de cap en termes de gestion des ressources. Ce changement de cap concerne toute la population et non seulement les immigrés !

### **2. Un plafonnement rigoureux entraverait les marges de manœuvre.**

Il y a différentes définitions quant à savoir qui fait partie de la population résidente permanente. En règle générale, en font partie tous ceux qui résident officiellement en Suisse pendant plus d'un an, soit les Suisses vivant en Suisse, les ressortissants étrangers avec une autorisation d'établissement ou avec une autorisation de séjour annuelle, les fonctionnaires internationaux, les diplomates et leurs familles, les ressortissants étrangers avec une autorisation de séjour de courte durée pour une durée de séjour cumulée d'au moins douze mois, les demandeurs d'asile, et les personnes admises à titre provisoire, pour autant que ces dernières n'aient pas quitté la Suisse après un an. La population résidente permanente a augmenté au cours des dernières années.

Le but de l'initiative Ecopop est que la population résidente de la Suisse croisse plus lentement à l'avenir. Pour ce faire, l'on devra limiter l'immigration : le nombre d'étrangers en Suisse pourra tout au plus augmenter de 0,2 % par an par rapport à l'ensemble de la population. Pour 8 millions d'habitants, le pourcentage de 0,2 % correspond actuellement à 16 000 individus. En comparaison, en 2013, la population étrangère a progressé de quelque 62 000 personnes.

Les dispositions transitoires de « l'initiative Ecopop » stipulent que la limitation devra s'appliquer dès la première année civile après l'adoption de l'initiative ; c'est-à-dire au

maximum 0,6 % la première année et au maximum 0,4 % la seconde année. A partir de la troisième année, la limitation se monterait à 0,2 %.

Les défis économiques et démographiques auxquels la Suisse sera confrontée au cours des prochaines années et décennies ne pourront certainement pas être maîtrisés avec un plafonnement rigoureux de la population résidente. Les directives de l'initiative sont rigides et entravent massivement les marges de manœuvre. Elles viennent s'inscrire en faux au regard d'une gestion réfléchie de la situation, notamment sur le plan des défis en matière de vieillissement démographique de la Suisse. Ainsi, par exemple, le domaine de la santé publique ferait face à de gros problèmes s'il ne pouvait recruter suffisamment de personnel qualifié (également en provenance de l'étranger).

### **3. L'initiative ne peut viser la limitation de la population résidente permanente, et dans le même temps encourager la mobilité transfrontalière.**

« L'initiative Ecopop » fait certes grand cas de l'écologie. Mais en réalité, elle se traduirait par des effets contraires, car les frontaliers et les bénéficiaires d'une autorisation de séjour de courte durée ne seraient pas concernés par des nombres maximaux fixes. Leur mobilité ne serait pas entravée par « l'initiative Ecopop ».

Si de nouveaux bénéficiaires de titres de séjour de courte durée étaient recrutés tous les ans à l'étranger, cela augmenterait le risque de renoncer au maintien de salaires comparables dans une seule et même branche ou région, ou que l'on esquiverait le paiement des prestations sociales. D'un côté, les immigrés avec des perspectives limitées dans le temps feraient l'objet d'une demande économique croissante et de l'autre, ils seraient de plus en plus mal vus par la société.

Une initiative qui entend résoudre les problèmes de l'environnement en limitant la population résidente permanente, tout en tolérant une mobilité transfrontalière effrénée, n'est pas crédible. La réorientation prévue de la politique d'immigration liée à un tel changement qui s'accompagnerait de désavantages juridiques et de discriminations sociales pourrait être assimilée à la création d'un nouveau « statut de saisonnier ».

Lors de sa mise en œuvre, « l'initiative Ecopop », avec son introduction d'une limite supérieure fixe, mettrait fin à la flexibilité voulue par « l'initiative contre l'immigration de masse » et ses nombres maximaux non définis. A l'inverse, la flexibilité prévue par « l'initiative Ecopop », avec l'immigration illimitée de frontaliers et de personnes titulaires d'un permis de courte durée, se verrait entravée par le contingentement de toutes les catégories de séjour exigé par le nouvel article 121a de la Constitution. Les deux initiatives renforcent ainsi leur impact mutuel !

### **4. L'initiative constitue un danger pour la cohésion sociale et pour l'intégration.**

L'adoption de l'initiative pourrait également augmenter la pression sur les immigrés qui ne sont plus impliqués dans la vie active, car leur émigration aurait une incidence positive sur l'immigration nette. Les migrants qui vivent en Suisse depuis de longues années, voire depuis des décennies, se verraient dans la situation où ils devraient constamment prouver la légitimité de leur séjour. Les conséquences négatives qui se répercuteraient sur le climat social et politique, mais aussi sur la cohésion sociale, ne peuvent être dans l'intérêt de la Suisse.

Tandis que les immigrants avec une perspective de séjour de plus longue durée s'intègrent progressivement dans leur milieu social et se familiarisent avec les conditions de vie, les frontaliers et les titulaires de titres de séjour de courte durée ont relativement peu de possibilités d'aborder la vie quotidienne en Suisse et de trouver des repères dans leur nouvel environnement. Les prestations de services des structures ordinaires et les offres d'intégration s'adressent aux immigrants avec une perspective de séjour de longue durée. Si l'on force les séjours de courte durée sans améliorer l'accès aux ressources sociétales et

aux droits sociaux pour les titulaires d'un titre de séjour de courte durée, l'on encourage la précarité et l'intégration sociale est mise en danger.

##### **5. L'initiative remet en question les obligations internationales.**

L'initiative peut certes être présentée de manière à ne pas être en contradiction avec les impératifs du droit international. Dans la mesure où l'initiative établit que la Suisse ne peut conclure de traités internationaux « qui contreviendraient au présent article ou qui empêcheraient ou entraveraient la mise en œuvre de mesures propres à atteindre les objectifs visés par le présent article », il ne pourrait plus y avoir à l'avenir d'accords contenant un droit à l'immigration. Les traités actuels relevant du droit international devraient être remaniés dans un délai de quatre ans ou dénoncés. Une dénonciation de l'accord sur la libre circulation des personnes deviendrait inévitable. Les six autres accords contenus dans les accords bilatéraux I seraient touchés. Les sept accords importants pour la Suisse, indépendants les uns des autres sur le plan juridique, sont liés entre eux par des « clauses guillotine » ; en cas de dénonciation ils seraient tous caducs.

L'accord sur la libre circulation des personnes contenu dans les accords bilatéraux I constitue un préalable au traité Schengen/Dublin faisant partie des accords bilatéraux II. En cas de dénonciation de l'accord sur la libre circulation des personnes, l'on ne peut exclure que l'UE ne remette aussi en question la participation de la Suisse à l'accord Schengen/Dublin.

Par ailleurs, le chiffre limite supérieur de la croissance de la population s'oppose au droit international humanitaire qui protège les réfugiés des poursuites et, par conséquent, à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. En outre, cette initiative remet également en question d'autres traités internationaux, comme la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'est pas possible de savoir comment l'interdiction de refoulement ou le droit à la vie de famille pourraient se concilier avec les principes de l'initiative.

**« L'initiative Ecopop » tend à instaurer sur le territoire suisse un nombre d'habitants permettant « la préservation durable des ressources naturelles ». Le nombre d'habitants serait régulé par le biais de l'immigration. L'initiative ne fournit pas de réponses convaincantes quant à savoir comment les défis économiques et démographiques pourront être résolus, comment l'on pourra assurer la protection des réfugiés, ni comment la Suisse pourra assumer ses obligations face à la communauté des Etats. Sur le plan de la politique intérieure, l'initiative conduirait à des conflits d'intérêts, sur celui de la politique étrangère, à la perte de crédibilité de la Suisse.**