



13 juin 2013

10 points contre une nouvelle politique des contingents

Position de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM sur l'initiative « Contre l'immigration de masse »

Observations générales

La migration, et cela fait aujourd'hui l'unanimité, est devenue un facteur non négligeable du développement de la société. Mais ce phénomène soulève aussi de nombreuses questions auxquelles une société confrontée à la croissance doit trouver des réponses. La migration, à laquelle on lie nombre de défis à relever, n'est pourtant pas la seule en cause.

Selon la CFM, la solution proposée par les auteurs de l'initiative « Contre l'immigration de masse » qui consisterait à fixer un contingentement annuel maximal pour toutes les autorisations relevant du droit des étrangers, en tenant compte du regroupement familial et du domaine de l'asile, ne constitue pas une option appropriée.

La CFM partage la position du Conseil fédéral qui indique dans son message que la Suisse serait confrontée à de sérieux problèmes si l'initiative était approuvée, notamment en ce qui concerne :

- la collaboration européenne et internationale
- la compétitivité de l'économie suisse
- la capacité concurrentielle de la Suisse en matière de recherche

Arguments supplémentaires à prendre en compte selon la CFM

S'agissant de la gestion de l'immigration telle que prévue par l'initiative, la CFM demande une réflexion quant aux points suivants :

1. Les contingents globaux mènent à un système rigide et trop bureaucratique.

Par le passé, l'idée de prévoir des contingents dits « globaux » s'appliquant à toutes les autorisations en matière du droit des étrangers (migration de travail, regroupement familial et asile) a souvent été formulée. Mais le rapport Arbenz de 1995 a rejeté cette proposition comme n'étant pas applicable. Il précisait notamment que des consignes rigides engendraient une charge bureaucratique élevée et empêchaient toute flexibilité dans l'aménagement d'une politique devant tenir compte tant des intérêts de la Suisse en matière de développement économique que de la responsabilité du pays dans le domaine humanitaire.

2. Les contingents globaux mènent à des conflits d'intérêts (graves) entre la politique économique et la politique de l'asile.

La proposition d'intégrer également des personnes émanant du domaine de l'asile dans les contingents est contraire aux différents principes de la politique économique et de celle de l'asile. Dans un cas extrême d'importante crise politique dans un pays de provenance, cela pourrait amener l'économie à renoncer au recrutement de main-d'œuvre ou à fortement le restreindre.

De fait, il convient de séparer clairement la politique économique de la politique de l'asile, car les deux domaines politiques diffèrent fondamentalement dans leur logique respective. Il serait totalement inapproprié de faire jouer les intérêts économiques contre les questions humanitaires : cela aurait des conséquences néfastes pour les deux.

3. Les contingents globaux aboutissent à une concurrence entre le regroupement familial et les besoins économiques et ont un impact direct sur la vie des Suisses.

A l'instar de l'argument apporté ci-dessus, il est important que le droit fondamental à une vie de famille ne soit pas en conflit avec les besoins de l'économie. Si l'on introduisait le principe des contingents, il faudrait prendre en compte, dans chaque cas, le nombre de personnes auquel le regroupement familial serait octroyé. Selon la situation, cela peut signifier que le regroupement familial a la priorité sur de nouvelles forces de travail pour l'économie. Dans un tel cas de figure, l'économie devrait renoncer à recruter les spécialistes dont elle a besoin.

Aujourd'hui déjà, une part non négligeable du regroupement familial se compose de personnes qui entrent en Suisse en tant que conjoints de ressortissants suisses (en 2012, cela concernait 8500 personnes). Ces personnes seraient directement touchées par une telle mesure de politique des étrangers.

4. Une politique de contingentement limite une flexibilité qui est d'intérêt général.

En fixant des contingents, l'initiative propose un système de recrutement étatique qui n'existe que pour l'économie planifiée. L'Etat déterminerait à la place de l'économie combien de personnes seraient autorisées à immigrer et dans quels « domaines » (pour un poste de travail dans le cadre du regroupement familial ou dans celui de l'asile). Les négociations annuelles pour déterminer les quotas conduiraient à des épreuves de force entre différents groupes d'intérêt (comme c'est le cas actuellement dans les discussions relatives à la restauration et à la santé publique, où la clause de sauvegarde a comparativement peu d'impact).

L'expérience faite avec la politique des contingents pratiquée de 1960 à 1980 a démontré que la lourdeur de ce système ne permettait pas de réagir à temps à de nouveaux développements. Paradoxalement, si l'on imagine le pire des scénarios, des contingents plus ou moins importants fixés à l'avance pourraient engendrer une migration allant bien au-delà de ce qui est souhaité et avoir des répercussions négatives pour les salariés suisses : la main-d'œuvre autochtone entrerait alors directement en concurrence avec les étrangers admis dans le contingent. En cas de crise économique, un système dit « ouvert », tel qu'il existe actuellement, est en mesure de restreindre l'immigration de main-d'œuvre étrangère de manière plus efficace par le biais de mesures d'accompagnement.

5. Une politique de contingentement aggraverait des évolutions indésirables sur le marché de l'emploi.

Les évolutions indésirables liées au recrutement et à l'emploi de travailleurs étrangers comme le dumping salarial, le contournement du versement des cotisations de sécurité sociale, etc., ne sont pas résolus par l'introduction d'une politique de contingentement. Au contraire, si de nouvelles personnes en provenance de l'étranger étaient recrutées chaque année, il serait beaucoup plus tentant de renoncer au respect des salaires comparables dans un secteur ou une région, ou d'éviter un transfert des prestations sociales. S'il n'y avait pas la possibilité de recruter assez de travailleurs sur les contingents réguliers, on pourrait craindre une augmentation du travail au noir.

Le cap proposé par le Conseil fédéral, à savoir étoffer et renforcer les mesures d'accompagnement, aura certainement davantage d'impact dans la lutte contre d'éventuels abus.

6. Une politique de contingentement ne résout ni les problèmes liés à la croissance ni les défis à relever.

L'initiative aborde des questions en suspens dans le contexte de la croissance. Il ne fait aucun doute que notre pays est confronté à des problèmes dans les domaines de l'aménagement du territoire, du marché du logement, du trafic routier et ferroviaire, de l'énergie ou de l'environnement. Mais imputer ces problèmes unilatéralement à l'immigration est réducteur et ne résout par pour autant les problèmes constatés dans lesdits domaines.

Ainsi, au cours de ces 30 dernières années, la « consommation » de surface habitable est passée de 34m² (1980) à 48m² (2010) par habitant. Par ailleurs, le nombre de ménages ne comportant qu'une seule personne a significativement augmenté (plus de 50% dans nombre de villes). La pénurie de logements et leur coût croissant sont donc au premier chef la conséquence d'une augmentation de la prospérité, du besoin en surface habitable supplémentaire et des ménages ne comportant qu'une personne ou deux.

En outre, les goulots d'étranglement constatés dans les domaines de l'infrastructure du trafic et de l'approvisionnement énergétique existeraient aussi, bien sûr, sans l'immigration. Quant à la pollution, elle ne s'arrête évidemment pas aux frontières de notre pays.

Il convient de prendre des mesures appropriées dans les champs d'actions respectifs, indépendamment du fait que des personnes immigreront en Suisse.

7. Une politique de contingentement ne résout pas la question de l'utilisation des ressources existantes.

Le moyen le plus important pour limiter l'immigration consiste en une meilleure utilisation des ressources existantes au sein du pays. Plus d'un tiers de la population active et plus de la moitié de toutes les femmes actives travaillent à temps partiel ; une petite part d'entre elles ont un taux d'emploi très bas en dépit de leur formation de premier ordre, qui a été financée par les contribuables. De plus, de nombreuses femmes disposant d'une excellente formation n'occupent aucun emploi. Il y a là un énorme potentiel à exploiter, à condition

- de promouvoir davantage la conciliation entre la vie familiale et professionnelle et de pratiquer une politique fiscale qui récompense le travail au lieu de préférencier les ménages dont les deux conjoints travaillent, comme c'est le cas actuellement ;
- de former davantage de personnes dans des domaines où elles sont nécessaires (en médecine, mais ailleurs aussi), d'ouvrir et de flexibiliser de manière générale les perspectives de carrière (sciences) ;
- d'éviter, par le biais d'une politique d'encouragement ciblée, que, malgré leur potentiel, des personnes n'aient accès qu'à un niveau de qualification très bas en raison de problèmes de formation qu'il serait facile de résoudre (par exemple, compétences linguistiques).

8. Une politique de contingentement inhibe les processus d'intégration et met en péril la cohésion sociale.

L'initiative exige que lors de la délivrance d'une autorisation de séjour, « l'aptitude à l'intégration » de l'immigré ou du requérant d'asile soit l'un des critères à examiner. Le concept d'une politique de contingentement contredit diamétralement le processus d'intégration, à savoir que l'immigré bénéficie d'une perspective de séjour à long terme en Suisse ! Les personnes autorisées à immigrer dans le cadre de contingents fixés chaque année ne pourront ou ne voudront pas se motiver à s'intégrer dans notre pays. Cela n'est pas dans l'intérêt de la Suisse.

Par ailleurs, l'effet symbolique qu'aurait la campagne référendaire sur l'introduction d'une politique de contingentement et plus tard les continues discussions au sujet de l'attribution des contingents ne peut être dans l'intérêt général, car il signifierait aussi implicitement un

vote de défiance à l'égard de tous les étrangers résidant dans notre pays. Cette défiance pourrait à nouveau provoquer une vague de xénophobie, comme cela avait été le cas dans les années 1960 et 1970. La Suisse ne peut pas se permettre que le climat social s'envenime.

La priorité des ressortissants suisses sur le marché du travail aurait un impact dévastateur. D'une part, tout investissement dans l'éducation des jeunes migrants serait caduc, d'autre part, les étrangers déjà établis en Suisse seraient victimes de discrimination.

Le cap pris ces dernières années en vue de soutenir la cohésion sociale en Suisse par le biais d'un encouragement spécifique de l'intégration des étrangers a fait ses preuves et il convient de le maintenir. L'introduction d'une politique de contingentement menacerait durablement ces efforts.

Accepter l'« étranger » et l'intégrer, il convient de noter que la Suisse l'a fait à maintes reprises au cours de son histoire. Dès lors, on ne devrait pas seulement faire confiance à cette aptitude d'intégration, mais aussi investir davantage dans ce domaine, car la Suisse tire profit du fait que des individus migrent. L'esprit d'innovation et le dynamisme économique de nombre d'immigrés contribue au modèle de succès de la Suisse. De nombreuses entreprises que l'on associe aujourd'hui au « label » Suisse sont le fait des créations ou des innovations d'immigrés. Il suffit pour s'en convaincre de songer aux fondateurs des grands groupes que sont devenus ABB, Nestlé et Swatch, pour ne citer qu'eux. N'oublions pas non plus que les Suisses tirent eux aussi profit des opportunités qu'offre la migration.

9. Une politique de contingentement occulte le fait que la migration a lieu et empêche une gestion basée sur la réalité.

Lorsqu'on jette un regard à la presse écrite ou au petit écran, rien ne semble plus anormal que la migration. La migration y est décrite comme un regrettable déraillement, comme un phénomène qui devrait aussi rapidement que possible être maîtrisé, réduit et finalement disparaître, afin que l'on puisse revenir à la normalité, à savoir à un monde où chacun a prétendument sa place, et où la migration n'est pas nécessaire.

La migration a lieu, indépendamment des efforts déployés pour la limiter. Une politique de contingentement ne reconnaît pas les craintes exprimées par la population au sujet de l'immigration. Au contraire, elle les accentue plutôt, car on devrait alors constamment se demander « combien de migration » la Suisse est capable de supporter. Par exemple, le secteur de la santé publique a-t-il droit à un contingent supérieur à celui de l'agriculture ? Les établissements hospitaliers doivent-ils rester en sous effectif pour que les agriculteurs puissent effectuer leurs récoltes, ou vice-versa ? De telles questions se poseraient continuellement et se traduiraient par des affrontements permanents entre tous les secteurs sociétaux et économiques. Faire face avec objectivité et en connaissance de cause à la réalité, qui démontre que la migration n'est ni un « mal » ni une « maladie », mais un phénomène « normal » : voilà qui pourra bien davantage contribuer à apaiser les esprits.

10. La résiliation de l'accord de libre circulation des personnes ferait aussi obstacle aux perspectives des Suisses.

Le message du Conseil fédéral constate que la mise en œuvre de l'initiative impliquerait la résiliation de l'accord de libre circulation des personnes. Cela aurait de graves conséquences sur de nombreux plans, comme l'évoque en détail le message, notamment sur le plan économique, dans le domaine de la recherche et au niveau de la coopération internationale (Schengen, Dublin).

Il ne faut pas oublier qu'il n'est pas exclu que les Suisses qui séjournent dans l'un des Etats-membres de l'UE/AELE (quelque 500'000 personnes) puissent avoir à en subir des conséquences qui auraient des répercussions défavorables sur leurs conditions de vie ou de travail. Les perspectives des (jeunes) ressortissants suisses qui souhaitent étudier ou travailler dans un pays européen seraient aussi limitées.

En conclusion, la CFM considère les propositions de l'initiative comme irréalistes et contraires à l'intérêt national. Elles exacerbent les conflits d'intérêts au sein de la politique migratoire et sont dommageables à l'économie en favorisant un système bureaucratique. En cas de crise, elles conduiraient paradoxalement à une plus forte pression sur les travailleurs résidants. L'initiative ne répond pas de manière adéquate aux défis de la croissance et de l'utilisation optimale des ressources humaines déjà en Suisse. Enfin, elle met en péril les accords bilatéraux avec UE et envoie à la population étrangère un signal contre-productif pour l'intégration.