

Université de Lausanne
Faculté des Sciences Sociales et
Politiques

Session de juillet 2005

Institutions, idées et apprentissage dans la politique d'immigration suisse

Mémoire de DEA en science politique UNIL/UNIGE
Présenté par Alexandre Afonso
Directeur : Prof. Yannis Papadopoulos
Expert : Prof. Sandra Lavenex

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
1. PLAN DU TRAVAIL	7
CHAPITRE 1. INSTITUTIONS ET IDÉES	8
1. INSTITUTIONS ET NÉO-INSTITUTIONNALISMES	10
2. IDÉES ET POLITIQUES PUBLIQUES	15
3. VERS UN CADRE D'ANALYSE : CONCILIER IDÉES ET INSTITUTIONS.....	20
4. PROBLÉMATIQUE, QUESTIONS ET HYPOTHÈSES DE RECHERCHE	26
CHAPITRE 2. INSTITUTIONS ET STRUCTURATION HISTORIQUE DES INTÉRÊTS DANS LA POLITIQUE D'IMMIGRATION SUISSE	28
1. L'IMMIGRATION EN SUISSE, OU LA CONSTRUCTION STATISTIQUE D'UN PROBLÈME PUBLIC (1848-1913)	28
2. LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE COMME CHOC EXTERNE ET L'INSTITUTIONNALISATION D'UNE POLITIQUE MIGRATOIRE DÉFENSIVE (1914-1945)	31
3. POLITIQUE MIGRATOIRE 1945-1960 : LA PORTE « ENTROUVERTE ».....	34
4. XÉNOPHOBIE ET TENTATIVES DE PLAFONNEMENT : APPRENTISSAGE ET CHANGEMENT INSTITUTIONNEL (1960-1970)	37
5. LA RÉCESSION ET L'EXPORTATION DU CHÔMAGE : REMARQUES SUR QUELQUES SPÉCIFICITÉS HELVÉTIQUES	44
6. STABILISATION ET CONSOLIDATION (1973-1986).....	46
7. SYNTHÈSE INTERMÉDIAIRE	48
CHAPITRE 3. APPRENTISSAGE ET CHANGEMENT INSTITUTIONNEL DANS LA POLITIQUE D'IMMIGRATION SUISSE DES ANNÉES 1990.....	51
1. LES ANNÉES 1990 : PRÉSENTATION	52
2. LE FORUM SCIENTIFIQUE: L'OFFENSIVE DES ÉCONOMISTES	54
3. LE FORUM DE LA COMMUNICATION POLITIQUE : PERSISTANCE DES CONTRAINTES DE « L'OPINION PUBLIQUE »	64
4. LE FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES : ENTRE CONTRAINTES ET AUTONOMIE RELATIVE.....	68
5. TENTATIVES DE RÉFORMES, IDÉES ET INSTITUTIONS.....	72
6. SYNTHÈSE ET RETOUR SUR HYPOTHÈSES	87
CONCLUSION	93
BIBLIOGRAPHIE.....	95
ANNEXE	105

INTRODUCTION

Dans son édition du 12 février 2004, le magazine alémanique *Facts* proposait un dossier sur la politique d'immigration suisse intitulé « Welche Ausländer wollen wir ? » - *Quels étrangers voulons-nous ?* Le principal objet de ce travail sera de déconstruire les processus par lesquels s'est construite et redéfinie la réponse adoptée par la Suisse à cette question, en particulier au cours des 20 dernières années.

La question de la régulation et de la gestion des flux migratoires s'est posée, de manière différenciée au cours du temps, à l'ensemble des pays industrialisés : dès leur phase de constitution pour les « anciens » pays d'immigration comme les Etats-Unis, le Canada ou l'Australie, principalement après la Deuxième Guerre Mondiale pour les pays du Nord de l'Europe, et seulement depuis les années 1980 pour les pays du Sud de ce continent, qui sont passés progressivement de l'état de pays d'*émigration* à celui de pays d'*immigration* (Bade 2002). Les *réponses* adoptées par les différents Etats-Nations ont également fortement varié selon les contextes nationaux et les époques. Si les « anciens » pays d'immigration ont adopté une posture relativement ouverte vis à vis de l'immigration, en considérant dès le départ ce phénomène comme un élément constitutif de leur identité nationale, d'autres pays ont adopté une posture (presque) totalement fermée, comme le Japon (Cornelius 1994). Entre les deux, un certain nombre de pays ont adopté une réponse marquée par les ambiguïtés, tiraillée entre les avantages économiques de l'immigration, d'un côté, et les problèmes qu'elle pose à l'existence de l'Etat-nation, de l'autre. Bade (2002 : 442) désigne ces pays comme des « pays d'immigration informels » (*unerklärte Einwanderungsländer*) : des pays d'immigration *de facto*, mais qui ne veulent pas se l'avouer. C'est notamment en analysant ces pays-là que Hollifield (1992) a mis en avant ce qu'il appelle le « paradoxe libéral », qui désigne les contradictions entre les logiques du capitalisme, qui poussent vers l'ouverture vis-à-vis de l'immigration, et celles de l'Etat-nation, qui poussent vers la fermeture vis-à-vis de ce phénomène.

La Suisse peut facilement être classée dans cette dernière catégorie de pays, et en constitue même certainement l'archétype (Bade 2002 : 447). Parmi les pays d'Europe Occidentale, la Suisse a été, à l'exception d'un petit pays comme le Luxembourg, le pays qui a connu en proportion la plus forte immigration, et le pourcentage d'étrangers parmi la population helvétique au cours du 20^e siècle a constamment été parmi les plus élevés au monde. Piguët (2004 : 11) souligne ainsi que si aucune immigration ne s'était produite en Suisse au cours des cinq dernières décennies, la Suisse compterait aujourd'hui un tiers d'habitants en moins, alors que la différence ne serait que de 15% pour les États-Unis, pourtant pays d'immigration « par excellence ». Pourtant, certains acteurs politiques affirment encore aujourd'hui que la Suisse « n'est pas un pays d'immigration ».

Dans la période qui a suivi la Seconde Guerre Mondiale, les migrants *voulus* par Suisse étaient essentiellement des travailleurs peu qualifiés destinés à occuper les emplois délaissés par les travailleurs suisses. L'importation massive de main d'œuvre peu qualifiée permettait de répondre à une pénurie chronique de travailleurs, et ainsi de répondre à la croissance très importante de l'activité économique au cours de cette période. Par ailleurs, elle permettait aussi de maintenir en vie certaines structures économiques peu attrayantes pour les travailleurs suisses, en raison de leur bas niveau de salaire ou de leur caractère peu gratifiant ou dangereux. De l'autre côté, cette immigration était conçue comme un phénomène essentiellement économique et temporaire. Comme l'illustre assez bien la citation bien connue de Max Frisch – *Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen* –,

si la Suisse voulait bien accueillir des *bras*, elle était bien plus réticente à accueillir des *gens*. Ainsi, très peu de dispositifs institutionnels ont par exemple été mis en place pour assurer une intégration à long terme de cette immigration dans la société suisse. Au contraire, plusieurs dispositifs, comme ceux concernant la naturalisation ou les statuts de séjour, tendaient plutôt à dissuader les étrangers de s'établir durablement¹. Le paradoxe libéral était ainsi résolu au travers d'une ouverture relativement grande dans la politique d'*admission* (*immigration policy*) et une certaine fermeture dans le domaine de l'*intégration* (*immigrant policy*), de manière, pourrait-on dire, à obtenir les avantages de l'immigration sans ses inconvénients. C'est ainsi avec pertinence que Piguet (2004) qualifie la politique d'immigration suisse d'après-guerre de politique « d'entrouverture ».

Or, il semble qu'au cours des 20 dernières années, ce modèle ait été fortement remis en cause avec l'apparition ou le renforcement de certains phénomènes spécifiques : à mesure que le temps a passé, la capacité de l'Etat à ajuster les flux migratoires à la situation économique s'est fortement amoindrie. Aujourd'hui, les migrants ne sont plus seulement des travailleurs : les raisons pour lesquels ils migrent se sont fortement diversifiées (asile, regroupement familial, migrations clandestines, etc.). Au centre de la problématique que nous abordons dans ce travail, les transformations du mode d'insertion de la Suisse dans son contexte international (construction européenne, globalisation) et la remise en cause du *Sonderfall* suisse dans le domaine économique ont également constitué des facteurs majeurs de transformation de la politique migratoire suisse.

Ainsi, par rapport à la politique d'après-guerre, les immigrants « voulus » ne sont plus des travailleurs peu qualifiés destinés à l'hôtellerie, la construction ou l'agriculture, mais ce que l'on appelle aujourd'hui des « high-skilled » : cadres, spécialistes, ingénieurs, investisseurs, etc. De l'autre côté, on cherche à stopper les flux de travailleurs peu qualifiés susceptibles de représenter des coûts pour l'Etat social. Sur le plan de la politique d'intégration, les différences de statut entre la population suisse et étrangère se sont amoindris, et les étrangers ont tendu à gagner plus de droits dans le domaine social, économique, et même politique dans certains cantons. Comme je tâcherai de le montrer, ces changements ont été fortement sous-tendus par des processus d'apprentissage basés sur le constat de l'échec des politiques précédentes, impulsés notamment par l'expertise économique. A bien des égards, les « intérêts de l'Etat » dans le domaine de la politique d'immigration ont été fortement redéfinis, même si les transformations concrètes ont fait l'objet de fortes contestations de la part de divers acteurs (secteurs économiques faibles qui avaient bénéficié des politiques précédentes, milieux xénophobes), ce qui a contribué renforcer la nature incrémentale et lente des changements.

Le présent travail tente d'analyser les transformations de la politique d'immigration suisse, principalement pour ce qui concerne la politique d'admission, du milieu des années 1980 à aujourd'hui, en mettant en avant le rôle des idées et de l'apprentissage dans ces transformations. De l'autre côté, il cherche également à cerner les résistances au changement, en mettant en évidence le jeu d'interaction entre idées et institutions. Nous insistons notamment sur le rôle de l'expertise économique comme élément sous-tendant la redéfinition des « intérêts de l'Etat » dans la politique d'immigration suisse, en considérant bien entendu qu'il s'agit d'une interprétation *complémentaire* censée contribuer au développement de la littérature actuelle sur la politique d'immigration suisse².

¹ Ainsî, Ireland (1994: 148) décrit de manière très tranchée le mode de gestion de l'immigration en Suisse : "since World War II, Swiss governments and institutions have worked [...] earnestly [...] to keep foreigners out of host-society politics and divided among ethnic lines".

² Voir en particulier l'ouvrage dirigé par Hans Mahnig (2005a) sur l'histoire de la politique d'immigration suisse

1. Plan du travail

La *Chapitre 1* présente les principaux postulats théoriques du travail et tente de formuler un cadre d'analyse pour appréhender la matière empirique. A cette fin, il passe en revue deux types de littérature théorique : les approches néo-institutionnalistes et celles basées sur les idées, à partir desquelles des hypothèses de recherche pourront être dérivées. Sur cette base, je présenterai un cadre d'analyse tentant de concilier deux variables explicatives centrales des politiques publiques : les idées et les institutions.

Le *Chapitre 2* traite essentiellement de la variable *institutions* comme élément constitutif de la politique d'immigration suisse, en présentant un historique de cette politique à partir de sa phase d'institutionnalisation au tournant de la première guerre mondiale. Dans une optique compréhensive, il s'agira de montrer comment les choix effectués dans cette politique au cours de différentes « conjonctures critiques » (première guerre mondiale, années 1960) vont conditionner les choix effectués par la suite, et limiteront la marge de manœuvre des autorités dans ce domaine au tournant des années 1990. Dans cette perspective, j'insisterai sur les logiques institutionnelles, et aussi sur la manière dont les idées conditionneront (ou pas) les choix du Gouvernement dans ce domaine.

Le *Chapitre 3* adopte une perspective semblable, quoique de manière plus systématique. Il présente principalement les mécanismes d'apprentissage qui ont sous-tendu les transformations de la politique d'immigration suisse depuis le milieu des années 1980. Je mets notamment en avant le rôle et l'affirmation de l'expertise économique dans les réformes de la politique d'immigration en Suisse, facteur qui n'a jusqu'à présent été que marginalement abordé dans les analyses de la politique d'immigration. Par la suite, je mets en avant les logiques institutionnelles qui contribueront à faciliter ou freiner les réformes de cette politique.

Dans la *Conclusion*, je formule quelques critiques, limites et ouvertures par rapport au travail effectué.

CHAPITRE 1. INSTITUTIONS ET IDÉES

Dans un précédent travail (Afonso 2004a), les évolutions entamées au cours de la dernière décennie dans le domaine de la politique d'immigration suisse ont été principalement interprétée au travers des processus de redistribution des ressources découlant de l'« internationalisation », comprise comme un abaissement généralisé des coûts liés aux échanges économiques internationaux (Milner & Keohane 1996). Dans cette perspective, les acteurs agissent de manière relativement rationnelle et répondent aux transformations de la « structure d'opportunités » constituée par l'environnement international. Ainsi, en m'appuyant sur des travaux d'économie politique comparée, j'avais tenté de mettre en avant la redéfinition des ressources, intérêts et préférences des secteurs les plus internationalisés de l'économie, qui les avaient poussé à ne plus « tolérer » une politique d'immigration qui favorisait les secteurs structurellement faibles en leur fournissant une main d'œuvre abondante, peu qualifiée et bon marché. Les réformes des années 1990 sont ainsi allées spécifiquement dans le sens de restreindre l'immigration de travailleurs peu qualifiés destinés à travailler dans les secteurs peu compétitifs de l'économie, et de favoriser l'immigration de travailleurs « utiles », c'est-à-dire employés dans les secteurs pour lesquels la Suisse possède un « avantage comparatif ».

Le postulat de cette ligne d'analyse était implicitement pluraliste dans la mesure où l'Etat se comportait de manière relativement neutre, réagissant au gré des rapports de force entre acteurs sociétaux. Cette perspective laisse un certain nombre d'aspects inexplorés, qu'il s'agira d'aborder de manière plus approfondie dans le cadre de ce travail. Ainsi, le travail sera principalement axé sur le rôle des *idées* et des *institutions* dans les changements de politiques publiques.

Premièrement, si une perspective d'analyse qui met en avant les changements de la structure d'opportunités des acteurs permet dans une certaine mesure d'appréhender les intérêts et comportements des acteurs économiques *privés* pouvant se comporter de manière rationnelle (maximiser leur profit), elle se révèle plus problématique pour comprendre les intérêts de l'Etat. En effets, les « intérêts de l'Etat » sont particulièrement difficiles à saisir si l'on considère les objectifs contradictoires qui lui sont assignés : assurer efficacité économique et cohésion sociale, croissance et protection de l'environnement, etc. Dans cette optique, les théories devenues classiques du *public choice*, qui ont d'ailleurs acquis une certaine légitimité dans l'analyse des politiques d'immigration³, se révèlent peu pertinentes dans la mesure où la rationalité d'une décision et la distribution des *coûts* et des *bénéfices* d'une politique font toujours l'objet de controverses et d'interprétations concurrentes, comme le révèlent d'ailleurs les conclusions contradictoires de certains auteurs concernant le comportement « rationnel » des politiciens vis-à-vis de l'immigration : certains prétendent en effet que les politiciens rationnels adoptent des postures électoralistes en promouvant des politiques restrictives pour plaire à un électorat en général hostile à l'immigration (Guiraudon 2000; Joppke 2001), alors que d'autres affirment que les décideurs adoptent le plus souvent une posture « anti-populiste » et sont plutôt réceptifs aux intérêts particuliers organisés (entrepreneurs, groupes ethniques) favorables à des politiques d'immigration expansives (Freeman 1995).

³ Voir en particulier Freeman (1995).

Comme le souligne Hall (1993: 275), « To suggest that policymakers respond instead to the “national interest” leaves us wondering how this national interest comes to be defined ». Comme cet auteur l’a fait dans le cas des politiques économiques en Grande-Bretagne, j’accorderai une place importante au rôle des *idées* et des *schèmes interprétatifs* comme facteurs sous-tendant la définition des « intérêts de l’Etat », et donc la production des politiques publiques. Comme le souligne Haas (2004 : 571-2), il semble relativement irréaliste de penser que les crises et les phases d’incertitude majeure créent les structures d’opportunités pour leur résolution et que les bureaucraties développent automatiquement des solutions rationnelles pour les résoudre, ou encore que les acteurs sociaux ont une connaissance absolue de leurs intérêts, en particulier sur le long terme. Ainsi, au delà de la conception positiviste inhérente aux perspectives inspirées du choix rationnel, je considère ainsi que le réel est filtré par des représentations pré-établies et histoires causales, afin d’être rendu *intelligible* pour les acteurs politiques, notamment pour qu’ils puissent saisir leurs intérêts.

En particulier, il s’agira de montrer comment les réformes de la politiques d’immigration en Suisse ont été sous-tendues par l’émergence de nouvelles représentations de l’impact de l’immigration et des « intérêts de l’économie » générées au sein de différents forums scientifiques ou administratifs, dans la lignée d’autres travaux insistant sur le rôle des idées en économie politique comparée (Hall 1997). Le rôle de l’expertise comme réponse à l’incertitude et à la complexité sera notamment mis en avant.

Le deuxième aspect relativement négligé dans le premier travail consiste dans le rôle des *institutions* comme éléments de rigidité et de contrainte sur l’action des acteurs. En effet, si j’ai insisté sur les dynamiques de changements liées à la détérioration des conditions socio-économiques et à l’internationalisation, susceptibles de générer des « pressions fonctionnelles » favorables aux changements, il faut bien constater que les changements effectivement mis en place dans la politiques d’immigration suisse ont été relativement lents, et leur ampleur effective (en particulier pour ce qui concerne l’admission des étrangers extracommunautaires) reste incertaine en raison notamment de la grande marge de manœuvre des autorités cantonales lors de la mise en œuvre (Sheldon 2001). D’une certaine manière, on peut donc considérer que les institutions contribuent à « filtrer » les pressions fonctionnelles et les dynamiques de changement, notamment par des mécanismes de sédimentation qui rendent des arrangements institutionnels relativement résistants face aux pressions externes (poids du passé). Enfin, si j’avais placé les changements de la dernière décennie dans une perspective historique, la manière dont le passé restreignait les choix du présent était effectué de manière quelque peu insuffisante. La partie historique présentée dans ce travail insistera donc de manière plus précise sur la manière dont le passé conditionne le présent.

Bien plus que de conditionner ou filtrer des pressions ou des préférences *exogènes* d’acteurs rationnels, on peut également considérer que les institutions sont susceptibles de *générer* ou du moins de façonner les préférences des acteurs, comme le soulignent certains auteurs se revendiquant de l’« institutionnalisme sociologique » (DiMaggio & Powell 1991 ; March & Olsen 2004). Ainsi, il faut bien constater que face à des problèmes semblables, les perspectives, préférences, intérêts ou idées des acteurs sont sensiblement différents au sein de différents champs sociaux, qu’il s’agisse de sections administratives (un Département des Finances et celui des Affaires Sociales, par exemple) ou encore au sein de disciplines scientifiques (voir par exemple le traitement du chômage par des sociologues ou des économistes). Les institutions, considérées comme les règles régissant le fonctionnement de ces champs sociaux, produisent ainsi

des comportements et des perceptions très dissemblables dans des espaces d'action différenciés. Dans le cadre de ce travail, ils s'agira notamment de montrer comment l'appartenance organisationnelle des acteurs impliqués dans les réformes de la politique d'immigration ont généré et conditionné leurs préférences et actions, et agi sur les réformes effectivement mises en place (Guiraudon 1999). Différents arrangements institutionnels sont ainsi susceptibles de générer des idées différentes de la part des acteurs concernant les « bonnes » réformes à mettre en place, ou de mieux se prêter à la mise en place de recettes de politiques publiques que d'autres (Skocpol 1992 : 41ss).

Dans cette première partie, il s'agit de mettre en évidence les orientations épistémologiques fondamentales de l'étude et les outils théoriques qui pourront être mobilisés dans l'analyse de l'objet de recherche. Fondamentalement, je tente de mettre en évidence les principales caractéristiques de la perspective néo-institutionnaliste – principalement sa variante historique –, la conception des institutions retenue, et comment elle peut être exploitée dans le cas qui nous intéresse. Dans une deuxième partie, c'est au rôle des idées que je m'attache, en passant en revue certaines pistes d'analyse considérant les idées comme des variables d'explication centrales des caractéristiques des politiques publiques. Enfin, une discussion des interactions entre idées et institutions et l'élaboration d'un cadre théorique compréhensif permettra d'émettre un certain nombre d'hypothèses de recherche.

1. Institutions et néo-institutionnalismes

Parmi les courants théoriques qui ont émergé dans le champ de la science politique au cours des vingt dernières années, le courant « néo-institutionnaliste » semble être celui qui a fait le plus d'émules aux États-unis et en Europe, si bien qu'aujourd'hui, rares sont les politologues qui ne prennent pas en compte – de manière implicite ou explicite – les « institutions » dans leurs analyses. L'émergence de ce mouvement est d'autant plus remarquable que, comme le remarque Freymond (2003: 5), il est assez rare d'observer un nombre important de chercheurs se rassembler sous la même « bannière » théorique, ces derniers étant souvent bien plus enclins à critiquer les paradigmes dominants de leur champ de recherche pour légitimer leurs propres propositions, dans une logique de différenciation. Néanmoins, la diversité des approches se réclamant du « néo-institutionnalisme », et notamment les usages divers qui sont faits du concept même d'institution, permettent de mettre en doute l'idée que ce courant de recherche constitue un paradigme unifié.

Ainsi, ce qui rassemble les travaux se réclamant de cette perspective théorique semble être avant tout une remise en cause des analyses atomisées de l'action individuelle (notamment le béhaviourisme et l'individualisme méthodologique), et la conviction commune que les arrangements institutionnels et les processus sociaux ont une importance dans l'analyse des phénomènes sociaux, politiques et économiques (Immergut 1997: 325-326). Au delà de la posture relativement générale qui reconnaît que « les institutions comptent » dans l'explication des comportements individuels, les théories de l'action et la conception des institutions qui sous-tendent les travaux néo-institutionnaliste peuvent diverger radicalement. Il est devenu habituel de subdiviser le courant néo-institutionnaliste en trois courants principaux, à savoir le néo-institutionnalisme du choix rationnel, le néo-institutionnalisme sociologique et le néo-institutionnalisme historique (Hall & Taylor 1996; Knoepfel, Larrue & Varone 2001; Freymond 2003). Sans approfondir outre mesure les querelles théoriques et les problèmes que sous-tend cette catégorisation, je présenterai ici très brièvement ces différentes approches.

1.1 Les institutions comme contrats

L'institutionnalisme du choix rationnel considère les institutions comme des contrats volontaires entre acteurs destinés à stabiliser les échanges, réduire l'incertitude inhérente à toute décision collective en situation d'information incomplète. La fonction des institutions est donc avant tout de fournir une certaine prévisibilité aux comportements collectifs. Les acteurs agissent de manière rationnelle, c'est-à-dire qu'ils calculent et anticipent les conséquences de leurs actes dans le cadre des règles institutionnelles existantes, dont la principale fonction est de stabiliser les attentes des acteurs par rapport au comportement des autres acteurs dans des situations d'interdépendance (entre producteurs, vendeurs et consommateurs, par exemple). La théorie de l'action qui sous-tend ces approches est empruntée au modèle de l'économie néo-classique : les acteurs possèdent des préférences constantes et transitives, et agissent uniquement pour les satisfaire (Hall *et al.* 1996).

Pour ce qui concerne la question du changement et de la résistance institutionnelle, sur laquelle je reviendrai plus tard, les institutionnalistes du choix rationnel considèrent la plupart du temps que les institutions perdurent aussi longtemps qu'elles se révèlent efficaces (avec toutes les implications normatives et épistémologiques que cela comporte) en terme d'allocation des ressources, maximisation des bénéfices sociaux et minimisation des coûts de transaction (Freymond 2003). Si le constat de l'inefficacité d'une institution peut amener au changement institutionnel, certains facteurs peuvent néanmoins restreindre les possibilités de changement, comme par exemple des coûts de transaction trop élevés pour la mise en place d'institutions alternatives. Dans la perspective du choix rationnel, un des objectifs des acteurs sociaux est de réduire au maximum les situations d'incertitude, et les institutions, même partiellement inefficaces, sont les vecteurs principaux de ce processus.

1.2 Les institutions comme normes et valeurs

L'institutionnalisme sociologique (ou organisationnel selon Immergut 1997) définit les institutions comme des systèmes de valeurs, de symboles et de schèmes cognitifs qui guident l'action des acteurs. Cette approche de type « culturaliste » est certainement celle qui adopte la définition la plus large des institutions. La théorie de l'action employée par cette approche découle initialement des travaux de March, Olsen et Simon sur les limites de la rationalité : les acteurs ne savent pas quels sont leurs intérêts à long terme dans la mesure où ce qui caractérise la vie sociale est avant tout l'incertitude et la complexité. Il est difficile de prévoir les conséquences de ses actes étant donné que d'un côté, l'environnement dans lequel l'individu agit est complexe et incertain, et de l'autre, les individus n'ont pas les capacités cognitives, ni le temps, de procéder au traitement détaillé des informations nécessaires à la prise d'une décision rationnelle (Jones 1999).

Afin de pallier à ces limites, les acteurs s'appuient sur des règles, formelles ou informelles, préétablies pour agir, incorporées par socialisation. Dans cette perspective, les institutions remplissent un rôle autrement plus important que dans la perspective rational choice : les institutions ne se contentent pas de canaliser les préférences exogènes des acteurs, elles *gènèrent* ces préférences. L'environnement institutionnel inculque aux acteurs des préférences et des identités. La *logic of appropriateness*, théorie de l'action qui sous-tend ces travaux, postule que les acteurs n'agissent pas en fonction d'un intérêt économique et maximisateur, mais selon des considérations prenant en compte ce qu'il est convenable de faire pour eux dans une situation donnée.

Plutôt que des choix rationnels, les acteurs mobilisent des règles appropriées. Ainsi, les modèles utilitaristes orthodoxes ne permettent que difficilement d'expliquer pourquoi des gens payent leur dû dans un magasin de campagne en libre-service avec personne à la ronde⁴. Ils le font parce qu'ils jugent convenable de payer pour un bien dont ils vont jouir. On peut d'ailleurs remarquer que dans certains contextes, il est « convenable » (selon des règles informelles) de ne pas respecter les règles formelles : les limitations de vitesse sur les autoroutes ou la corruption institutionnalisée dans certains pays en fournissent un bon exemple.

La possibilité du changement semble bien plus difficile dans cette perspective que dans la première, dans la mesure où ce n'est pas la connaissance « objective » de la réalité et le calcul en fonction de cette réalité (par exemple déterminer si une institution est efficace ou pas) qui détermine l'action des acteurs, mais leur représentation de cette réalité filtrée par des schèmes cognitifs incorporés. Dès lors, il n'existe pas de « pressions fonctionnelles » imposées par la réalité dans la mesure où les acteurs n'ont pas la capacité de la connaître « objectivement ». Les institutions comme éléments structurés et structurants ont une forte tendance à l'autoreproduction par des mécanismes dits de « taken-for-grantedness ». Elles perdurent tant qu'elles sont jugées légitimes. Le changement est possible toutefois par l'intermédiaire de transformations cognitives : l'apprentissage, la création de nouvelles normes (par l'intermédiaire « d'entrepreneurs de normes », l'interaction avec des autres systèmes de normes (isomorphisme institutionnel). Quoi qu'il en soit, le changement est le plus souvent de nature incrémentale dans la mesure où la nouveauté doit être compatible avec les normes et règles préexistantes (path-dependence).

1.3 Les institutions comme structures de contraintes et le poids du passé

Le néo-institutionnalisme historique, sans véritablement constituer une synthèse des deux précédentes approches, adopte une position intermédiaire dans la mesure où il considère les institutions comme « des normes constitutionnelles et juridiques, des procédures politico-administratives formelles ou des conventions informelles qui fixent les règles du jeu entre acteurs » (Varone 2000). Il s'agit certainement de l'approche la plus flexible du fait qu'elle peut emprunter les théories de l'action inspirées des deux autres approches (Hall & Taylor 1997).

Le postulat central pourrait consister dans la volonté de considérer que le présent est inévitablement conditionné par le passé dans la mesure où les acteurs agissent dans des structures formelles (juridiques) ou informelles (normes, valeurs) construites dans le temps : en Suisse, la structure de l'Etat (fédéral), la nature des relations entre employeurs et salariés (paix du travail) ou entre partis (la défunte « formule magique ») ont été par exemple « objectivées » lors d'un certain nombre de moments-clefs – ou « conjonctures critiques » (Thelen 1999) – et reflètent en grande partie les relations de pouvoir de l'époque. Ces choix passés déterminent inévitablement les possibilités de changement et les choix disponibles par la suite. Le concept de *path-dependence* est central dans cette perspective, dans la mesure où il met en évidence l'influence des politiques existantes sur les possibilités de réformes futures ; sont donc considérées

⁴ On pourrait objecter que cette attitude est aussi concevable dans une perspective du choix rationnel : l'acteur décide de payer pour assurer (à une échelle très modeste) la bonne marche des activités économiques, ce qui lui est indirectement profitable. Néanmoins, il semble que le calcul « rationnel » devienne de moins en moins vraisemblable à mesure que les chaînes de causalités entre une action et les bénéfices escomptés de cette action s'allongent. L'accumulation des chaînes de causalité entraîne par ailleurs un très fort degré d'incertitude.

comme des institutions structurantes non seulement les structures formelles, mais aussi les politiques publiques déjà en place (Pierson 1993) :

« The central notion of « path dependence » is that early conditions and choices send public policy along a distinctive developmental pathway which it is difficult, though not impossible, to depart in the future. Initial decisions are reinforced over time by engaged agents, interests and institutions that have either invested in or adapted to the track along which policy has travelled » (Tichenor 2002: 48).

Ainsi, les politiques publiques tendent à générer des coalitions de bénéficiaires qui s'opposent aux tentatives de réforme de ces politiques.

Un exemple souvent cité pour illustrer ces mécanismes de « lock-in » (verrouillage) est celui du clavier « QWERTY ». L'enchaînement des touches répond aux impératifs techniques des premières machines à écrire (ralentir la frappe afin que les marteaux ne s'entrechoquent pas) que l'on ne retrouve plus aujourd'hui avec les ordinateurs, mais du fait que les premiers claviers ont été développés selon cet arrangement, tous les claviers produits jusqu'à aujourd'hui l'ont reproduit. Les différentes tentatives de vendre des claviers avec des arrangements de touches différents et plus efficaces se sont soldées par des échecs (David 1985). Notons que le concept de path-dependence peut tout autant être conçu dans une approche *rational choice* (les coûts de transaction nécessaires au changement sont trop importants) que dans une approche plus sociologique (les routines incorporées font percevoir les institutions existantes comme les seules concevables, excluant les possibilités de changement).

Dans l'approche historique, un rôle plus grand que dans l'approche sociologique est accordé à l'Etat, au pouvoir et aux intérêts (ces derniers étant construits historiquement). En particulier, cette approche s'est fondée dès ses débuts sur la revendication du « retour de l'Etat » comme variable d'explication centrale des résultats politiques (Evans, Rueschemeyer & Skocpol 1985a). Ainsi, la nature des structures étatiques et les politiques publiques passées constituent des facteurs institutionnels centraux dans la compréhension des possibilités de changement politique. Les travaux de Pierson (1994) ou d'Immergut (1992) ont montré comment la constitution d'institutions démocratiques agissant comme lieux de veto (le référendum facultatif en Suisse) ou de coalitions d'intérêts (les bénéficiaires d'un système de protection sociale⁵) ont rendu les changements particulièrement ardues à mettre en œuvre pour les élites au pouvoir.

Dans le domaine de la politique d'immigration aux USA, Tichenor (2002 : 46ss.) fournit également un exemple très intéressant : au cours du 19^e siècle, les autorités américaines ont facilité l'entrée et la naturalisation d'un nombre très important d'immigrants européens pour peupler les immenses territoires de l'Union. Il a été par la suite très difficile d'adopter une politique plus restrictive dans la mesure où cette immigration massive a contribué à la constitution de blocs électoraux importants dont les intérêts étaient à prendre en compte pour les politiciens au pouvoir. Dans les premiers temps, les intérêts de ces groupes ont été de favoriser une encore plus grande

⁵ Cet exemple est intéressant dans la mesure où il constitue une bonne illustration de la manière par laquelle l'Etat contribue à *créer* la société et la structuration des intérêts de la « société civile », mentionnée auparavant. Les mobilisations sociales se créent ainsi souvent non seulement pour réclamer une intervention de l'Etat, mais aussi pour résister au démantèlement de prestations offertes par l'Etat. Les politiques publiques contribuent par ailleurs à tracer des limites, des catégories souvent nécessaires à l'émergence d'une « conscience de groupe » : le groupe des « personnes âgées » existe en partie depuis l'existence des systèmes de retraites. Les « chômeurs », par rapport aux anciens « pauvres », existent depuis la mise en place de systèmes assuranciers contre le chômage, et leur capacité de mobilisation est autrement plus grande que celle des vagabonds, pauvres et indigents des siècles passés.

ouverture aux immigrants afin de pouvoir faire venir leur famille restée au pays (Irlande, Italie,...).

Par rapport à notre interrogation, un des aspects intéressants de l'approche institutionnaliste historique est son insistance sur les structures étatiques comme contraintes et espaces d'interaction pour les acteurs. Ainsi, certains types de configurations étatiques ou arrangements administratifs sont susceptibles de favoriser tel type d'évolution politique plutôt que tel autre. En Suisse, le contexte de repli de l'entre-deux guerres a contribué à structurer l'espace administratif de la politique d'immigration fédérale autour d'un leitmotiv de contrôle, ce qui déterminait l'accès des acteurs à la conduite de cette politique (participation des instances responsables du marché du travail, et de la police des étrangers, pas d'instance en charge de l'intégration) (Arlettaz & Arlettaz 2004). De même, on peut penser que des « conjonctures critiques » passées ont contribué à façonner les politiques d'immigration des Etats nationaux. Ainsi, si la France a perdu un nombre très importants de soldats lors de la Première guerre mondiale et a ensuite poursuivi une politique d'immigration expansive afin de repeupler son territoire, la Suisse, qui a adopté une politique de neutralité, a maintenu une politique de fermeture guidée par le principe de lutte contre l'Überfremdung (Bade 2002).

1.4 Choix théoriques

Pour le cadre théorique présenté ici, une attention particulière est accordée ici aux deux dernières approches, notamment dans la mesure où une approche par les intérêts avait été utilisée – implicitement – dans le travail précédent, et qu'il s'agit ici tracer des liens entre institutions et idées, ce que la perspective du choix rationnel ne permet que difficilement (Campbell 1998). En effet, il semble bien que la questions des idées soit difficilement conciliable avec une approche du choix rationnel, du moins dans sa version orthodoxe, dans la mesure où les idées sont en général considérées par les tenants du choix rationnel comme des justifications *a posteriori* d'actions avant tout destinées à satisfaire leurs intérêts personnels, ou alors comme des instruments argumentatifs neutres servant à atteindre leurs objectifs.

Or les idées ou représentations sont selon nous bien plus que des instruments dans la mesure où elles contribuent à définir les intérêts des acteurs et de l'Etat. Les postulats positivistes de la théorie du choix rationnel rendent difficile l'idée que les acteurs portent des visions du monde différenciées, que les rationalités peuvent être multiples. Il s'agit ici d'un obstacle épistémologique fondamental que les approches du choix rationnel tentant de prendre en compte les idées – notamment l'idée que les normes culturelles contribuent à sélectionner un certain nombre d'options que les acteurs sélectionnent ensuite de manière rationnelle (Busch 1999) – ne parviennent à mon avis pas à surmonter de manière convaincante.

Si la théorie du choix rationnel adopte une posture positiviste et une démarche déductive en postulant a priori une rationalité abstraite, non située historiquement et socialement⁶, la perspective culturaliste adopte parfois une conception très vaste des institutions (représentations, symboles, cultures) qui est problématique à plusieurs

⁶ Par exemple la question de l'« inefficacité » des institutions est problématique dans la mesure où elle laisse de côté les perceptions subjectives du réel de la part des acteurs: une institution peut tout autant être jugée inefficace pour certains acteurs et efficace pour d'autres, ou inefficace du point de vue « économiste » (allocation des ressources) mais être efficace dans l'accomplissement de « fonctions symboliques » particulières (légitimation d'un groupe social ou de relations de domination particulières).

égards. On a ainsi parfois l'impression que l'on a recours aux éléments symboliques (comme la « tradition républicaine » ou la « culture du consensus ») comme variables explicatives lorsque les autres variables ont été épuisées. Empiriquement, l'existence de normes et valeurs nationales universellement partagées, stables au cours du temps et non remises en cause par l'ensemble des acteurs sociaux est difficilement observable : ainsi, telle valeur ou norme est bien plutôt portée par certaines coalitions d'acteurs plutôt que partagée par l'ensemble des acteurs d'un domaine d'action publique. Ainsi cette approche prend parfois insuffisamment en compte les conflits, les rapports de pouvoir et de domination entre groupes sociaux, qui se cristallisent notamment dans les institutions formelles.

Dans le cadre de ce travail, nous utiliserons la définition « historique » des institutions, même si des éléments de l'institutionnalisme sociologique peuvent s'avérer particulièrement utiles. En effet, dans la relation entre acteurs et institutions, l'institutionnalisme sociologique fournit une théorie de l'action, ce que l'institutionnalisme ne fait pas. Dans le cadre de ce travail, nous considérons que les institutions, comprises comme des structures formelles définissant une distribution de droits, ressources de pouvoir et contraintes déterminent l'action des acteurs de deux manières : d'une part en restreignant l'éventail des choix qui leur sont offerts, et l'autre en leur fournissant des schèmes cognitifs d'action, qui leur font paraître comme « convenables » certaines options plutôt que d'autres. Il s'agit donc d'une position relativement médiane, notamment dans la mesure où les institutions symboliques trouvent également leur matérialisation dans des pratiques et règles formelles stabilisées : par exemple, la conception de la citoyenneté en Suisse se matérialise dans un certain nombre de règles – cristallisées lors de certains moments historiques, ou conjonctures critiques – concernant les modalités de l'acquisition de la nationalité suisse (nombre d'années de résidence requises, jus sanguinis, etc.) (Giugni & Passy 2004).

Je reprends donc les principes de la « logic of appropriateness », mais je restreins la conception des institutions « normatives » retenues à des environnements organisationnels restreints (champ scientifique, structures administratives, etc.) dans lesquels des phénomènes de socialisation peuvent prendre place. Par exemple, dans une approche sociologique de l'administration, Egeberg et Saetren (1999: 94) ont mis en avant l'idée que les acteurs incorporent les normes propres à leur environnement institutionnel : « In an administrative setting, then identifications with a particular organizational unit could mean that this unit's goals, objectives, norms and ways of doing things are the value-indices which more or less automatically guide an official's proposals and decisions ». Düvell et Jordan (2003), dans un article sur l'implémentation de la politique d'immigration en Grande-Bretagne, mettent en évidence le contraste entre la « culture organisationnelle » des instances administratives de contrôle de l'immigration, marquées par une représentation défensive de l'immigration (p. 315), et celle des instances chargées de délivrer les permis, marquée par une représentation néolibérale de l'économie (pp. 319-20).

2. Idées et politiques publiques

Une variété d'approches se sont attelées à dégager le rôle des idées dans la conduite des politiques publiques, que ce soit dans les contextes francophone ou anglo-saxon, et ceci dans divers domaines⁷. Dans le contexte anglo-saxon en particulier, elle se sont

⁷ Pour une discussion des différentes approches prenant en compte les idées, voir (Nahrath 1999).

construites contre le paradigme dominant basé sur le choix rationnel, et ont permis de dépasser les approches n'expliquant les politiques qu'à partir des rapports de forces entre acteurs, notamment au travers de la notion d'apprentissage, en introduisant la question du savoir et de l'expertise (De Maillard 2004). Les approches basées sur les idées visent à expliquer les comportements politiques à partir d'autres variables que l'intérêt maximisateur des acteurs et les rapports de force entre eux. En particulier, les idées et les représentations du réel sont considérées comme des variables fondamentales dans l'explication des actions de l'Etat : « State actions creates demands for knowledge about the social processes and structures that state interventions seek to affect » (Evans, Rueschemeyer & Skocpol 1985b : 357). Dans cette partie, je considérerai les idées essentiellement sous l'angle de l'expertise et la connaissance scientifique. Cette précision est certainement utile pour différencier les idées des institutions d'ordre « culturel » développées par l'institutionnalisme sociologique, ou encore des « systèmes de croyance » plus généraux que l'on pourrait assimiler à des intérêts, pour autant que l'on considère une telle différenciation comme légitime (Bergeron, Surel & Valluy 1998 ; Jobert 1998)

En économie politique comparée, les travaux de Peter Hall (1993) sur le keynésianisme et le « tournant monétariste » dans le domaine des politiques économiques ont tracé la voie d'un nombre assez important de travaux, si bien que certains ont été amenés à parler d'un « tournant idéationnel » dans ce domaine (Blyth 1997). En France, l'approche « cognitive » des politiques publiques développée par Jobert et Muller (1987 ; Faure, Pollet & Warin 1995) a même joui d'une forme d'hégémonie, peut-être uniquement concurrencée dans ce domaine par les recherches développées au Centre de Sociologie des Organisations autour de Michel Crozier et Erhard Friedberg (Friedberg 1997). Parmi les approches utilisant les idées comme variables explicatives centrales, il est également devenu impossible de ne pas mentionner l'Advocacy Coalition Framework (ACF) de Paul Sabatier et ses collaborateurs (Sabatier 1993; Sabatier & Jenkins-Smith 1999).

Selon Nahrath (1999 : 41), il est possible de classer ces différentes approches sur un continuum allant d'une vision critique (« néo-marxiste) des idées d'un côté, à une vision relativement positiviste (technocratique) de l'autre. Ainsi, si Jobert et Muller, et en particulier les développements ultérieurs de Jobert (1998) considèrent les idées et le savoir comme des facteurs de domination symbolique (l'interprétation du réel est un enjeu de lutte), Paul Sabatier (Sabatier *et al.* 1999) différencie les « systèmes de croyance » des informations scientifiques, et croit pouvoir différencier les événements « cognitifs » des événements « non-cognitifs » (Nahrath 1999).

Il s'agit de présenter ici de manière synthétique les caractéristiques principales de ces différentes approches afin de procéder à des choix, comme cela a été fait dans le cas des institutions. L'objectif est de pouvoir dégager un modèle d'analyse.

2.1 Les référentiels

Comme je l'ai déjà souligné, l'approche par les référentiels s'inscrit dans une certaine tradition critique dans la mesure où elle accorde une place centrale aux mécanismes de domination et d'hégémonie. En cela, elle porte les caractéristiques d'un courant de recherche très présent dans le champ de la science politique française (Nahrath 1999). Cette approche est basée sur l'idée que les politiques publiques sont sous-tendues par des systèmes de représentation du monde que l'on nomme référentiels. Le référentiel est constitué d'éléments cognitifs et normatifs, c'est à dire des éléments de représentation du réel (relations de causes à effets, algorithmes) et des éléments prescriptifs visant à

définir ce qui est juste ou faux, ce qu'il faut faire pour produire de l'ordre social, cet objectif étant conçu comme la fonction des politiques publiques dans des sociétés complexes, caractérisées par la différenciation entre différentes sphères sociales (secteurs). Les politiques satisfont un objectif de « mise en cohérence » de ces différentes sphères sociales.

Le référentiel est constitué de différents éléments: les valeurs sont les éléments fondamentaux qui définissent ce qui est bien ou mal ; les *normes* sont les éléments prescriptifs qui définissent l'écart entre le réel perçu et le réel souhaité (ex : l'agriculture doit se moderniser, le marché du commerce de détail doit être plus compétitif) ; les *algorithmes* définissent une théorie de l'action : si l'on supprime les subventions à l'agriculture, cette dernière devra se moderniser, etc; enfin, les *images* sont les éléments symboliques qui font immédiatement sens pour les acteurs (Boussaguet 2004).

La principale originalité de la notion de référentiel, mais aussi son élément le plus problématique, est la différenciation entre le niveau sectoriel et le niveau global, qui explique le changement des politiques publiques. Ainsi, le changement de référentiel dans un domaine particulier est expliqué à partir du décalage (Rapport Global-sectoriel) entre le référentiel propre à un secteur et le « référentiel global », c'est-à-dire les normes dominantes à l'échelle d'une société, voire à l'échelle du monde. Par exemple, Muller explique les changements de la politique agricole en France dans les années 1960 par le décalage entre le référentiel « traditionnel » qui prévalait dans ce secteur et le référentiel de « modernisation » qui s'est élaboré en France après la deuxième guerre mondiale, structuré notamment autour du projet de planification. Aujourd'hui, on pourrait parler de modifications dans divers secteurs d'action publique (retraites, télécommunications) à partir du décalage entre le référentiel qui prévalait dans ces secteurs et le « référentiel global de marché », ou « néolibéral » élaboré au niveau international. Les changements au niveau sectoriel sont portés par des entrepreneurs politiques nommés médiateurs, qui effectuent « l'importation » du global vers le sectoriel.

2.2 L'Advocacy Coalition Framework

L'*Advocacy Coalition Framework* (ACF) partage plusieurs points communs avec l'approche des référentiels, bien que cette approche ait été développée dans le contexte anglo-saxon. L'idée centrale est que les politiques publiques peuvent être découpées en sous-systèmes (qui se rapprochent de la notion de secteur) qui constituent un espace de lutte entre coalitions concurrentes, chacune partageant un système de croyances particulier (Sabatier *et al.* 1999). Ces systèmes de croyance sont composés, tout comme les référentiels, de plusieurs niveaux, ou noyaux : le *deep core* regroupe les principes philosophiques fondamentaux (responsabilité individuelle vs. solidarité et collectivisme ; Etat vs. marché, etc.). Le *policy core* constitue la transposition des principes fondamentaux au niveau du sous-système étudié : par exemple, dans le domaine de la politique des télécommunications, on trouvera une coalition favorable à une régulation effectuée exclusivement par le libre marché, alors qu'une autre sera favorable à une administration de cette politique par l'Etat. Enfin, les *secondary aspects* constituent les instruments visant à mettre en œuvre le *policy core* (p. ex : le montant des subventions agricoles). Plus l'on avance dans les différentes couches d'un système de croyance, plus ces couches sont difficiles à modifier. Ainsi, pour Sabatier, la conversion d'un néolibéral convaincu en un socialiste convaincu est quasiment impossible, et relève de la quasi « conversion religieuse ».

Les coalitions de cause agissant dans un sous-système de politiques publiques sont constituées de groupes ou acteurs particulier à différents niveaux institutionnels (Etat

fédéral, entités fédérées, etc.). Les caractéristiques principales d'une politique publique dans un domaine particulier peuvent donc être expliquées à partir des rapports de force entre coalitions concurrentes. A partir de ce postulat, le changement s'explique principalement au travers de deux mécanismes : les changements substantiels (qui impliquent un changement de « deep core »), selon Sabatier, sont peu probables en l'absence de « chocs externes » (guerres, changements de majorité politique, etc.) qui viennent ébranler les rapports de force existants. Par exemple, des changements substantiels dans la politique de la drogue en Suisse (création de locaux d'injection, distribution de seringues ou de méthadone) n'auraient certainement pas pu avoir lieu sans l'apparition du SIDA au milieu des années 1980, qui a contribué à renforcer la coalition pour la « réduction des risques » contre la coalition « pour l'abstinence » qui était dominante jusque-là (Kübler 2001). En l'absence de tels chocs externes, les changements susceptibles d'intervenir sont de nature essentiellement incrémentale, guidés par l'apprentissage entre coalitions concurrentes : ainsi, les changements intervenus à la suite de la mobilisation de commerçants, parents d'élèves et autres acteurs locaux (coalition « pour le cadre de vie ») contre les scènes ouvertes de la drogue, corollaires de la politique de réduction des risques, a amené à un changement incrémental, poursuivant la politique de réduction des risques, mais prenant en compte les exigences d'ordre et de sécurité formulées par la coalition « pour le cadre de vie » (Kübler 2001).

2.3 Les paradigmes et l'approche centrée sur l'Etat

La notion de paradigme a été employée en premier dans le champ des sciences sociales par Kuhn (1962) dans son fameux travail sur les révolutions scientifiques, qui soutenait l'idée que les sciences « dures » sont caractérisées par des phases de stabilité et de transformations radicales. Le concept a par la suite été transposé dans l'analyse des politiques publiques par Peter Hall (Hall 1993) dans ses travaux sur la politique économique en Grande-Bretagne. Plus précisément, les travaux de Hall s'inscrivent dans une perspective de recherche initiée notamment par Hecllo (1974), qui mettait déjà en avant le rôle de l'expertise et de l'apprentissage dans l'analyse de l'action de l'Etat.

A plusieurs égards, la notion de paradigme, du moins telle que Hall l'emploie, partage également un certain nombre de caractéristique communes aux autres approches, notamment au travers des plusieurs « niveaux » cognitifs. Ainsi, les politiques publiques comme paradigmes sont constituées de trois composantes principales, à savoir (1) les objectifs, (2) les instruments et (3) les modalités précises de ces instruments. Les changements de politiques publiques se produisent à la suite de l'apparition d'anomalies dans le paradigme de politiques publiques existant, qui entraînent des phénomènes d'apprentissage en tenant compte des erreurs du passé. Ainsi, dans le domaine des politiques économiques l'apparition de la stagflation dans la deuxième moitié des années 1970 peut être interprétée comme une anomalie dans le paradigme keynésien qui prévalait jusque-là, qui interprétait inflation et chômage comme des facteurs inversement corrélés.

Le concept-clef de l'approche de Hall est celui de *social learning* comme réponse à l'apparition d'anomalies, ce concept étant défini comme « [...] a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information » (Hall 1993: 278). Dans une tentative de raffinement, King et Hansen (1999 : 78) mettent en avant trois éléments centraux des analyses recourant au concept de « social learning » tel que Hall l'utilise : « The first is the presence of intellectual machinations as components of the policy process [...] The second element is the

reaction to previous policy: a process of learning may be said to occur when policy makers respond to the failures of a past policy, draw lessons from that experience and incorporate these into the making of new policy. Finally, the model reserves a central place for experts specializing in specific policy areas and working in relative autonomy from politicians and social pressures”

Cette approche offre des aspects intéressants concernant les agents du changement de politique publique. Chez Sabatier, l'Etat en tant que tel ne joue aucun rôle, et un sous-système de politique publique est un espace d'interaction neutre; le cadre d'analyse est donc implicitement pluraliste dans la mesure où ce sont les acteurs des coalitions qui apprennent et qui déterminent la conduite des politiques publiques. Dans la tradition initiée par Max Weber, l'approche de Hall, à la suite de Heclo, sur l'Etat considère non seulement que l'Etat possède le monopole de la violence légitime, mais aussi un certain monopole du savoir légitime. Ainsi, les acteurs impulsant le changement sont pour Heclo essentiellement les bureaucrates et les experts légitimes de l'Etat : « The key agents pushing forward the learning process are the experts in a given field of policy, either working for the state or advising it from privileged positions at the interface between the bureaucracy and the intellectual enclaves of society» (Hall 1993: 277).

La typologie des formes d'apprentissage offerte par Hall découle des différents niveaux jusqu'auxquels les composantes d'un paradigme de politiques publiques sont redéfinies :

« First and second order changes can be seen as cases of « normal policymaking », namely of a process that adjusts policy without challenging the overall terms of a given policy paradigm, much like normal science. Third order change, by contrast, is likely to reflect a very different process, marked by the radical changes in the overarching terms of policy discourse associated with a « paradigm shift » (Hall 1993: 279).

L'apprentissage de premier ordre ne constitue pas une remise en cause des instruments visant à atteindre les buts de l'organisation, et encore moins une remise en cause de ces buts. Il s'agit de la continuation d'un « normal policymaking », avec une altération toutefois dans les modalités précises des moyens. Hall donne l'exemple des changements dans les taux de prêts minimaux et les modalités fiscales au cours des années 70 en Grande-Bretagne. On pourrait aussi penser à l'abaissement du taux minimal de rémunération du 2^e pilier en Suisse ou, dans le cas qui nous intéressera dans le cas du mémoire, la modification des contingents de travailleurs étrangers à l'année ou saisonniers. Ce type de changement est essentiellement incrémental par nature, et la nature des instruments et des objectifs n'est pas altérée.

L'apprentissage de second ordre est une modification dans les moyens et instruments, sans pour autant modifier la hiérarchie des objectifs qui guident une politique publique. Ici on peut trouver différents moyens de limiter la population étrangère en Suisse, par exemple. La politique d'immigration suisse en fournit de bons exemples dans les années 1960 notamment : sous la menace des initiatives xénophobes, les autorités suisses ont d'abord appelé les employeurs à la modération dans l'engagement de travailleurs étrangers au travers de *gentlemen's agreements*, puis de la mise en place de contingents par entreprises, puis finalement d'un contingentement global. L'objectif reste le même, mais les instruments changent.

Enfin, ce que Hall appelle un apprentissage de troisième ordre consiste dans un changement autrement plus radical dans la hiérarchie des objectifs d'une politique publique. L'exemple le plus flagrant qu'il fournit est certainement le « changement de paradigme » dans la politique économique britannique à la suite de l'accession au

pouvoir de Margaret Thatcher en 1979. On assista alors à une modification radicale des objectifs de cette politique : à la lutte contre le chômage s'est substituée la lutte contre l'inflation comme objectif central. Les politiques de soutien de la demande sont alors remplacées par des mesures visant à équilibrer le budget de l'état et réduire les impôts.

3. Vers un cadre d'analyse : concilier idées et institutions

Il ne s'agit pas ici de faire une critique détaillée des différentes approches portant sur les idées (voir à ce sujet Blyth 1997; Nahrath 1999) ni de celles sur les institutions (voir Freymond 2003), mais de dégager un cadre d'analyse qui puisse structurer un faisceau d'hypothèses visant à répondre aux questions de recherche. Par rapport au rôle des idées, les différentes approches présentent chacune de leur côté un certain nombre d'aspects pertinents, mais aussi un certain nombre de problèmes. Les deux aspects qui nous semblent fondamentaux dans l'analyse de l'action publique sont le rôle des institutions, d'une part, et la dimension conflictuelle de l'action publique, d'autre part.

Ainsi, parmi les approches « cognitives » que nous avons brièvement présentées dans la section précédente, certaines ne prennent que peu en compte le rôle des institutions dans la construction de tel « référentiel », « système de croyance » ou « paradigme ». Ainsi, l'Advocacy Coalition Framework, s'il envisage avec pertinence le caractère conflictuel de l'action publique et la confrontation de coalitions de cause, n'aborde pas la question de savoir si un contexte institutionnel particulier ne tend pas à favoriser tel type de coalition plutôt que tel autre, et tel type de système de croyance plutôt que tel autre (Tichenor 2002 : 42). De même, l'approche par les référentiels, du moins dans sa version initiale, adopte une vision relativement mécaniste du changement : à partir du moment où le « référentiel global » (qui s'apparente par ailleurs à une forme de « *Zeitgeist* » difficile à circonscrire) change, le référentiel sectoriel ne peut que s'adapter. Le modèle n'explique par contre pas les résistances au changement et les phénomènes d'adaptation incomplète, où un timing particulier, qui peuvent être dus à des facteurs institutionnels.

De l'autre côté, l'approche par les paradigmes, si elle prend en compte le rôle des institutions, notamment dans les travaux de Hall sur le keynésianisme, adopte une vision relativement totalisante de l'action publique, et parfois mécaniste. Premièrement, la transposition de la perspective de Kuhn pose quelques problèmes dans le domaine de l'action publique : ainsi, il est difficile de circonscrire dans quelle mesure des « anomalies » dans un paradigme d'action publique seront susceptibles de remettre en cause ce paradigme (Blyth 1997). Les impacts et effets de l'action publique font toujours l'objet d'interprétations ambiguës (Hall 1993 : 362), et établir si une politique est un échec ou pas est toujours un enjeu de lutte⁸. Qui plus est, à partir du moment où des anomalies sont détectées (comment le sont-elles ?) quels facteurs font que des changements ont réellement lieu ?

Enfin l'idée de paradigme sous-tend un consensus fort entre l'ensemble des acteurs d'une politique publique : dans sa phase « normale », le paradigme n'est pas contesté. S'il est dans une certaine mesure justifié de parler de « compromis keynésien » ou « fordiste » lors des Trente glorieuses dans la mesure où, comme le souligne Hall (Hall 1989 : 374-5) sous le terme de « viabilité politique », les idées keynésiennes étaient susceptibles de rassembler à la fois les représentants du travail et du capital, il faut garder à l'esprit que le « paradigme monétariste » n'est pas né en 1973, et que Hayek,

⁸ Voir par exemple Padioleau (1981).

Friedman et consorts avaient entamé une bataille pour la « reconquête des esprits » des décennies auparavant (Jobert 1994). La notion de paradigme porte implicitement l'idée d'un consensus entre tous les acteurs d'une politique publique, ce qui laisse de côté la dimension conflictuelle et instable de tout processus social.

S'il est quelque peu prétentieux de prétendre faire une synthèse des différentes approches et résoudre leurs problèmes à la fois théoriques et épistémologiques, il est tout de même possible d'émettre un certain nombre de postulats qui pourront servir de base à l'analyse.

3.1 Savoir et pouvoir

La connaissance du social constitue un élément fondamental de l'action de l'Etat. Ainsi, l'avènement de l'Etat moderne a coïncidé avec la création de toute une série d'outils visant à une meilleure connaissance de l'environnement dans lequel il agit : la statistique, l'économie, les sciences sociales ont ainsi entretenu dès leur début et dans divers pays une relation relativement étroite avec l'Etat dans la mesure où elles satisfaisaient des besoins de connaissance rendus nécessaires par une intervention publique accrue dans divers domaines. En particulier, les transformations sociales radicales occasionnées par le processus d'industrialisation au 19^e siècle ont favorisé l'essor de diverses disciplines dont la fonction était de fournir des cadres d'interprétation du réel à l'action étatique, qui a servi de bases à l'action de l'Etat dans le domaine des politiques sociales, par exemple (Rueschemeyer & Skocpol 1996; Le Dinh 1997). Les politiques sont ainsi d'une manière ou d'une autre sous-tendues par des représentations du réel, des idées.

Néanmoins, le savoir, et le réel de manière générale, « ne va pas de soi ». Des théories qui passaient pour scientifiques au début du siècle, telles que l'eugénisme, sont aujourd'hui totalement discréditées (King *et al.* 1999 ; Hansen & King 2001; Tichenor 2002 : 42). L'environnement dans lequel l'Etat agit est avant tout marqué par l'incertitude et des jeux d'interdépendances complexes entre phénomènes sociaux : il est difficile de prévoir les conséquences de telle action de l'Etat, et l'imposition d'une relation de causes à effets est un enjeu de pouvoir. L'Etat est tributaire d'« histoires causales » pour effectuer des choix quant à la résolution des problèmes auxquels il est confronté :

“Problem definition is a process of image making, where the images have to do fundamentally with attributing cause, blame, and responsibility. Conditions, difficulties or issues thus do not have inherent properties that make them more or less likely to be seen as problems or to be expanded. Rather, political actors deliberately portray them in ways calculated to gain support for their side. [...] They compose stories that describe harms and difficulties, attribute them to actions of other individuals or organizations, and thereby claim the right to invoke government power to stop the harm” (Stone 1989: 282).

Aujourd'hui, il suffit de prêter attention aux différentes interprétations concernant la viabilité du financement de l'AVS de la part d'AvenirSuisse et de l'Union Syndicale Suisse, par exemple, pour comprendre que les luttes pour l'imposition d'une version de la réalité, et d'autant plus de la réalité future, constituent un élément fondamental de la politique. Dans le présent travail, nous reprenons donc en grande partie les postulats constructivistes sous-tendus par les approches cognitives des politiques publiques, et notamment sur la dimension intellectuelle et l'importance de « schèmes cognitifs » dans la construction des politiques publiques. Je considère ainsi que le savoir, les idées et l'expertise ont partie liée avec le pouvoir dans la mesure où ils contribuent à la construction du réel : en dernier ressort, c'est leur *vision* du réel qui est utilisée par les

acteurs sociaux pour effectuer des choix, et pas le réel lui-même, qui ne peut être perçu en dehors de cette vision. Dans le cadre de ce travail, c'est en particulier à la dimension de l'expertise, et comment elle influence les politiques publiques, que je m'intéresserai. Le postulat fondamental de l'approche est que les acteurs jouissent d'une rationalité limitée, et que le réel ne peut être saisi qu'à travers des idées, discours et schèmes d'interprétation.

Ainsi, le type de savoir, ou histoire causale, qui est utilisé pour mettre en place une politique publique a une influence déterminante sur la nature de cette politique : que l'on considère que le chômage est dû à la paresse des demandeurs d'emploi, à l'insuffisance de la demande, ou encore à l'inadéquation du système d'éducation, aura une influence significative sur la nature des politiques publiques qui seront implémentées pour répondre à ce problème : mettre en place des systèmes de contrôle strict des chômeurs de type « workfare », relancer la consommation par des politiques d'investissement public, ou tenter d'améliorer le niveau de formation des futurs employés. Dans son excellent ouvrage sur l'histoire de la politique d'immigration aux Etats-Unis, Tichenor (2002 : 42-43) met bien en avant la manière dont cette politique a été déterminée par des présupposés et représentations scientifiques qui ont fortement varié au cours du temps, passant de présupposés eugénistes et racialisés au début du vingtième siècle (l'avenir des Etats-Unis ne sera assuré qu'en limitant l'entrée des « races » ou individus jugés inférieurs⁹) à une vision nettement favorable à l'immigration dans les années 1950 (l'immigration de masse permet de réaliser des économies d'échelle et stimule la croissance), notamment sous l'influence d'une nouvelle génération de chercheurs arrivés d'Europe au cours de la Seconde Guerre Mondiale. Un des objectifs de ce travail sera d'entrevoir les facteurs qui ont fait que telle histoire causale s'est imposée plutôt que telle autre dans le domaine de l'immigration en Suisse.

3.2 Forums, logiques et contraintes institutionnelles

Si nous avons parlé à plusieurs reprises du « champ » de l'expertise, il convient de replacer ce concept dans un modèle plus global d'analyse des politiques publiques, dans la mesure où les idées scientifiques sont relativement peu autonomes quant à leur capacité à être mobilisées dans des objectifs politiques. Parmi les modèles tâchant de concilier institutions et idées, il semble que les travaux les plus récents de Bruno Jobert (1998; 2003) permettent de saisir de manière pertinente la production des idées au sein de divers espaces structurés : en effet, les idées qui émergent dans tel ou tel contexte ne seront pas forcément de la même nature, et n'auront pas le même impact dans tous les contextes. Radaelli (1995 : 176) met également en évidence l'importance de saisir la construction des idées dans les politiques publiques au sein de différentes « arènes » différenciées régies par des « règles du jeu » différentes, tout comme Braun (1999) qui met en évidence la notion d' « arène politique » et de « forum public ». Dans le cadre de ce travail, je reprendrai l'idée de forum développée par Jobert, tout en gardant cette conception relativement ouverte sur les autres approches.

Eve Fouilleux (2000 : 278-9) définit les forums comme « des scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles les acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique que l'on étudie. Chaque forum est producteur de représentations, d'idées sur la politique

⁹ Cette vision s'est notamment matérialisée au travers des « Chinese Exclusion Acts » du début du siècle, stoppant l'immigration chinoise jugée incompatible avec la culture occidentale.

qui peuvent être interprétées par référence à l'identité, aux intérêts des acteurs qui l'habitent et aux rapports de forces qui les opposent, ainsi que, plus fondamentalement, au type de règles du jeu qui les régissent (institutions formelles et informelles)».

Jobert (1994; 1998) identifie 3 principaux types de forums dans lesquels sont élaborées les recettes de politiques publiques : le forum de l'expertise, le forum de la communication politique et le forum des politiques publiques. De manière assez schématique, il est possible de concevoir le forum de l'expertise et celui de la communication politique comme des « réservoirs » d'idées pour celui des politiques publiques, ce dernier forum étant celui où les idées sont retravaillées, « traduites » en tenant compte des contraintes, notamment institutionnelles, propres à la conduite des politiques publiques. Il est ainsi possible de mettre en évidence les logiques et contraintes institutionnelles qui pèsent de manière différenciée sur les différents forums dans lesquels sont produites et mises en place les idées. Cette typologie rejoint d'ailleurs en partie celle mise en évidence par Radaelli (1995 : 176), qui différencie les types d'idées en fonction des lieux où elles sont produites (les *informations* sont produites au sein du champ académique et sont dépolitisées, les *idées* sont produites par des experts engagés dans la formulation de politiques publiques, et les *arguments* relèvent de la négociation entre acteurs politiques).

3.3 Le forum scientifique

Le forum scientifique est guidé, selon Fouilleux (2000) par la recherche de l'excellence académique. Le forum scientifique propre à une politique publique particulière rassemble ainsi les acteurs possédant un pouvoir d'expertise dans ce domaine : Jobert désigne le forum des économistes dans son analyse du « tournant néolibéral » en France au début des années 1980, Ève Fouilleux (2000) décrit le forum des économistes agricoles dans les réformes de la Politique Agricole Commune, et Laurie Boussaguet (2004) cite le forum des psychiatres dans le cadre des politiques de lutte contre la pédophilie.

La prise en compte du forum scientifique dans l'analyse des politiques publiques se justifie dans la mesure où, comme je l'ai montré, l'action de l'Etat requiert de l'information sur le monde social, et le forum scientifique est un producteur important de ce type d'informations dans un monde complexe. La réalité n'existe pas par elle-même, elle doit être construite par des acteurs sociaux afin qu'elle fasse sens, qu'elle puisse être communiquée. Du point de vue de sa légitimité, l'action de l'Etat est donc tributaire des paradigmes dominants dans le champ scientifique, de ce qui est légitimement considéré comme juste ou vrai à un moment donné, et le paradigme dominant du champ scientifique est tributaire des rapports de force au sein de ce champ. Ainsi, dans le domaine des politiques économiques, il est difficile de comprendre l'adoption et le soutien de politiques de l'offre de la part de l'immense majorité des pays occidentaux et par les institutions internationales sans prendre en compte la bataille menée par les économistes monétaristes depuis le lendemain de la seconde guerre mondiale pour conquérir une forme d'hégémonie au sein du champ scientifique de l'économie, au travers de publications renommées et de la conquête de positions de pouvoir (chaire dans des universités prestigieuses, publications, etc.) (Dezalay & Garth 1998).

Au-delà du seul forum scientifique, qui se caractérise en principe par une relative autonomie dans la mesure où la reconnaissance se fait avant tout par les pairs, les acteurs du forum scientifique sont amenés à intervenir dans d'autres sphères sociales, et notamment dans la conduite des politiques publiques, auquel cas le scientifique acquiert

le statut « d'expert ». Comme le souligne d'ailleurs Lebaron, la participation à l'action de l'Etat et à des activités politiques en général peut être un moyen pour le scientifique d'accumuler du capital en dehors de son champ d'action (Lebaron 2000).

Le rôle, l'influence et les caractéristiques du forum scientifique dans un domaine d'action publique particulier peuvent être déterminés par des institutions et trajectoires historiques particulières. Par exemple, Marion Fourcade-Gourinchas (2001) met en avant les différentes trajectoires historiques nationales de la science économique en France, en Grande-Bretagne, aux États-unis et en Allemagne, et montre les structurations différenciées de cette discipline en fonction de facteurs institutionnels (relation avec l'Etat, le marché, les institutions académiques) et leur influence respective.

Comme le soulignent Börzel et Risse (2003), l'expertise et sa capacité de conviction par des arguments perçus comme rationnels peuvent être des facteurs de changement dans les mécanismes d'europanisation auxquels il s'intéressent, mais également dans les processus de changement politique en général : dans des contextes d'incertitude et de complexité, l'expertise fournit des histoires causales qui permettent aux acteurs de tracer des liens de causalités entre les phénomènes sociaux. C'est ici que les « communautés épistémiques », à savoir des réseaux d'experts partageant une vision consensuelle d'un problème et de ses solutions à disposition des acteurs publics peuvent par exemple être des vecteurs de changement importants de par leur capacité à produire de la « science utilisable » par les acteurs politiques (Haas 1992 ; 2004).

3.4 L'arène de la communication politique

L'arène de la communication politique est le lieu (public) où s'affrontent les acteurs politiques pour la conquête du pouvoir (*politics*), et où par conséquent, les règles du jeu et la temporalité sont radicalement différents de ceux du champ scientifique. La rigueur de la démarche qui caractérise en principe le champ scientifique est remplacée par l'efficacité argumentative et le court terme. La campagne de votation sur les naturalisations facilitées du 26 septembre 2004 en a fourni un exemple flagrant. Ainsi, si le « Forum Suisse pour l'étude des migrations » tentait de fournir publiquement des arguments scientifiques pour appréhender cette votation, les jeunes UDC valaisans imprimaient une affiche montrant un passeport suisse portant le nom d'Oussama Ben Laden, et un comité indépendant dirigé par le conseiller national UDC Ulrich Schluer achetait des encarts montrant des projections démographiques prétendant que les musulmans seraient majoritaires en Suisse dans quelques dizaines d'années.

De manière générale, l'arène de la communication politique est l'espace où les entrepreneurs politiques se disputent les votes des citoyens (en construisant des problèmes publics, en pointant les défaillances de l'Etat ou de leurs adversaires dans tel ou tel domaine), notamment par l'intermédiaire des médias, et où les acteurs publics tentent d'assurer leur légitimité en tentant de satisfaire les préoccupations de l'opinion publique perçue, qui pourra se matérialiser en sanction populaire aux prochaines votations ou élections (Campbell 1998). La caractéristique du champ de la communication politique qui nous semble la plus fondamentale ici est son caractère public. Dans le domaine qui nous intéressera dans le cadre de ce travail, le forum de la communication politique représentera avant tout un certain nombre de contraintes pour la conduite des politiques publiques : ainsi au cours de l'histoire suisse des 50 dernières années, mais aussi dans l'expérience de bien d'autres pays européens ayant accueilli des immigrants, l'arène publique a été avant tout le théâtre d'expression de contraintes d'ordre xénophobes liées à la présence d'étrangers. Ainsi, Guiraudon (2000) montre que

les pays où l'on a accordé le plus de droits aux étrangers (notamment les Pays-Bas) sont ceux où les débats sur l'immigration ont été menés derrière des portes closes (au sein de l'administration ou de tribunaux) préservés du débat public. Dans un article (Guiraudon 1999), cet auteur illustre d'ailleurs brièvement cette thèse à partir du cas suisse, où les mécanismes de démocratie directe auraient mis le problème de l'immigration sur le devant de la scène, et auraient ainsi fortement limité l'extension des droits des immigrants.

3.5 Le forum des politiques publiques

Comme le souligne Radelli (1995 : 174), "it is not ideas which are implemented, but policies". D'une certaine manière, le forum des politiques publiques se trouve à l'intersection des deux autres forums dans la mesure où les agents agissant à l'intérieur tentent de nouer des compromis en tenant compte des contraintes imposées par les rapports de force au sein du champ politique et du forum scientifique. Ils procèdent ainsi à une forme de « traduction » des idées en politiques. Bien entendu il semble que les contraintes proprement politiques soient bien plus importantes que celles du champ scientifique dans la mesure où les systèmes politiques contemporains sont toujours guidés par les principes de démocratie. Malgré cela, si l'on reprend la typologie de Scharpf (2000) on peut penser que la conduite des politiques publiques peut être basée sur une légitimité par les inputs (représentation démocratique via l'élection et le champ politique), mais aussi sur une légitimité par les outputs, c'est à dire sur l'efficacité des politiques mises en places. Et cette efficacité est en grande partie déterminée par les informations que l'Etat possède du monde social dans lequel il agit, et le champ scientifique, ou de l'expertise, est a priori un générateur important de représentations légitimes du monde social, comme nous l'avons d'ailleurs déjà souligné.

Le forum des politiques publiques est composé de segments de l'appareil d'Etat, de groupes d'intérêts et d'experts reconnus engagés dans le processus de production « concret » des politiques publiques. La caractéristique déterminante du forum des politiques publiques consiste dans le fait qu'il est soumis non seulement à des règles du jeu spécifiques, mais que les évolutions, les changements « concrets » de politiques publiques sont soumis à des contraintes institutionnelles fortes. Il est d'ailleurs ici possible de réintroduire les éléments tirés de la perspective néo-institutionnaliste présentée plus haut. On peut ainsi postuler que les principales contraintes institutionnelles limitant les changements de politique publiques s'exercent principalement sur la « communauté des politiques publiques ».

Ainsi, Pascal Couchepin peut proposer sur l'île Saint-Pierre de relever l'âge de la retraite à 66 ans pour tous, mais la mise en place concrète d'une telle politique se heurtera à des obstacles autrement plus épineux lorsqu'il s'agira de la faire adopter dans une législation fédérale. Lorsqu'il s'agit d'une politique nécessitant une mise en œuvre cantonale, ou à incidence spatiale, les contraintes sont d'autant plus importantes que les acteurs chargés de la mise en œuvre sont directement confrontés aux opposants et aux « vested interests » générés par les politiques précédentes, qui rendent les changements difficiles. Il convient de considérer que les contraintes institutionnelles que l'Etat doit affronter dans la conduite des politiques publiques diffèrent selon les contextes nationaux. Pour le cas de la Suisse, il a ainsi été démontré que le faible développement de l'Etat social est dû à des contraintes institutionnelles spécifiques (droit de référendum).

La configuration institutionnelle du forum des politiques publiques est tributaire lui aussi de logiques historiques. Ainsi, la structure de l'Etat (centralisé ou décentralisé) ou

répartition des compétences administratives au sein de l'appareil d'Etat dans un domaine d'action publique particulier aura une influence sur la circulation et la réception des idées. Skocpol (1992) montre ainsi comment la structuration administrative de la politique des retraites aux Etats-Unis (par qui elle est gérée) a une influence sur la nature de cette politique.

D'une certaine manière, la description du forum de la communauté des politiques publiques effectuée ici recouvre en grande partie les acteurs mis en évidence par Heclo et Hall, notamment dans l'analyse d'Heclo sur l'importance des fonctionnaires et des experts d'Etat dans les processus d'apprentissage. Dans le cadre de ce travail, il s'agira notamment de montrer que les institutions peuvent constituer des limites à l'apprentissage, mais aussi favoriser certains types d'apprentissage et en exclure d'autres. Dans le domaine de la politique d'immigration, il s'agira notamment de montrer comment le forum de la communauté des politiques publiques est capable d'apprentissage en tenant compte des événements et relations de pouvoir au sein des autres forums, ainsi que des contraintes institutionnelles propres à la conduite des politiques publiques.

4. Problématique, questions et hypothèses de recherche

Conformément aux objectifs explicités au début de cette partie, ce travail tente de montrer, d'une part, comment des processus cognitifs sous tendent le changement dans les politiques publiques et les interactions entre les différents forums constitutifs d'une politique publique particulière, et d'autre part, comment les institutions limitent les changements impulsés par ces idées.

Q1 : Comment certaines idées influencent-elles la conduite des politiques publiques ?

Q2 : Comment les institutions limitent-elles les processus d'apprentissage, et le changement en général, dans les politiques publiques ?

A partir de ce questionnement, il est possible d'émettre un certain nombre d'hypothèses qui serviront à structurer le travail. Il s'agit d'hypothèses relativement générales, mais qui permettent de maintenir un certain degré d'ouverture dans le questionnement. Les deux axes qu'il s'agit de couvrir sont ainsi le changement et les limites au changement

H1 : les institutions et les mécanismes de « path dependence » restreignent les possibilités d'apprentissage dans la mesure où les acteurs sont enfermés dans des schèmes cognitifs incorporés (hypothèse de l'institutionnalisme sociologique)

H2 : Même si les acteurs prennent conscience de la nécessité d'un changement, les « vested interests » liés à une politique publique spécifique rendent le changement impossible (hypothèse de l'institutionnalisme historique)

H3 : L'apparition d'anomalies et l'émergence de nouvelles idées pour y répondre induisent des changements dans les politiques publiques (hypothèse de Hall)

Il s'agira dans la suite du travail de tester ces hypothèses dans le cas de la politique d'immigration suisse en mettant en évidence les interactions entre idées, expertise et institutions dans la période qui nous intéresse.

4.1 Méthode, démarche et apports

Le travail est basé sur la consultation de sources primaires et secondaires, ainsi que sur un certain nombre d'entretiens d'experts et d'acteurs. Plus précisément :

La partie historique (chapitre 2) est basée sur la littérature secondaire récente sur la politique migratoire suisse, qui est maintenant relativement bien documentée à la suite

du programme national de recherche 39 sur les « migrations et relations interculturelles » (Mahnig 1991; Cerutti 2000; Mahnig & Piguet 2000; Mahnig 2001; Mahnig & Piguet 2003; Wicker 2003), sur l'*Année politique suisse* (diverses années), ainsi que sur quelques travaux d'experts de l'époque (Studienkommission 1964; Hagmann 1966). Si la matière empirique est relativement connue, l'intérêt principal de cette partie est sa perspective d'analyse. Si les travaux existants sont très complets d'un point de vue factuel, l'analyse historique présentée ici tente de dégager systématiquement les logiques institutionnelles et structurelles qui contraignent et favorisent les choix des acteurs de la politique d'immigration suisse. En cela, elle applique les outils conceptuels de l'approche institutionnaliste historique, qui selon nous s'avère relativement pertinente dans ce cas d'étude.

L'analyse des changements de la politique d'immigration suisse au cours des années 1990 (chapitre 3) se base sur la littérature secondaire, sur des discours d'acteurs (pour les acteurs publics, différents rapports et messages de l'administration fédérale, discours de fonctionnaires dans la *Vie Économique*, revue de l'OFIAMT, 1 entretien ; pour les experts, différentes publications scientifiques et rapports, 2 entretiens), analyse des projets de lois. L'intérêt de cette partie est d'offrir elle aussi un cadre d'analyse relativement nouveau. D'un point de vue empirique, cette partie aborde le rôle de l'expertise et du savoir scientifique dans les changements de la politique d'immigration, ce qui à notre connaissance n'a jamais été effectué. Elle offre également des éclairages sur le rôle de l'expertise économique dans les réformes des politiques et sociales dans les années 1990, domaine qui n'a fait l'objet que de peu de travaux (Mach 2003).

CHAPITRE 2. INSTITUTIONS ET STRUCTURATION HISTORIQUE DES INTÉRÊTS DANS LA POLITIQUE D'IMMIGRATION SUISSE

“Political systems also create incentives, which do not directly confer resources but help to define the alternatives to individual [or collective] actors. Incentive structures influence the probability of particular outcomes and the payoffs attached to those outcomes” (Pierson 1993: 598).

Afin de comprendre le rôle des idées dans le *changement* des politiques publiques, il convient de saisir les facteurs qui limitent ou conditionnent les changements et la traduction de certaines idées en politiques publiques (Hansen *et al.* 2001). Dans la perspective que nous avons explicitée auparavant, le changement est avant tout conditionné et limité par les *institutions* qui structurent l'action de l'Etat et des acteurs sociaux. Dans le cadre de cette partie, il s'agira de mettre en évidence les logiques et structures institutionnelles qui auront un impact sur les opportunités de changement dans la politique d'immigration en Suisse dans la période étudiée. Dans la mesure où nous avons adopté une posture institutionnaliste historique, nous mettrons avant tout l'accent sur les structures politiques et les logiques institutionnelles déployant des effets différenciés au cours du temps.

Il s'agit ici dans un premier temps de mettre en évidence le processus d'institutionnalisation à proprement parler de la politique d'immigration en Suisse, qui aboutira au courant et juste après la Première Guerre Mondiale à la création des principales instances administratives et institutions légales en charge de la politique d'immigration. Ce retour en arrière s'avère utile dans la mesure où les institutions propres à cette politique se montreront particulièrement résistantes au changement (Arlettaz *et al.* 2004 : 121). En particulier, l'adoption de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers en 1931 (qui est toujours en vigueur aujourd'hui) déterminera fortement la marge de manœuvre et les ressources des acteurs de cette politique encore aujourd'hui. Par la suite, la politique d'immigration suisse est décrite en différentes phases. Il s'agit dans chaque phase de mettre en évidence les logiques institutionnelles à l'œuvre, qui conditionneront l'évolution des phases subséquentes.

1. L'immigration en Suisse, ou la construction statistique d'un problème public (1848-1913)

Jusqu'à la première guerre mondiale, la politique d'immigration n'existe pas en tant que telle au niveau fédéral. Le séjour et l'établissement des étrangers sont régis par des traités d'établissement avec les pays d'origine, et une forme de libre circulation de fait existe entre la Suisse et les pays voisins. Parallèlement à son insertion dans l'économie mondiale, la Suisse devient également une plaque tournante du marché de l'emploi en Europe (Gruner 1980). En écho à une politique commerciale libérale, ce sont avant tout les principes de la liberté de circulation et de commerce qui régissent la régulation de l'immigration. Après la création de l'Etat Fédéral en 1848, ce sont les cantons qui sont responsables du séjour et de la gestion sociale de la population étrangère (Freiburghaus & Guggisberg 1998).

Comme je l'ai déjà mentionné, les transformations sociales et économiques radicales entraînées par le processus d'industrialisation en occident ont entraîné un besoin accru de la part des États nationaux de développer des instruments servant à connaître, contrôler et organiser l'univers social (Rueschemeyer *et al.* 1996 ; Le Dinh 1997). Certains auteurs ont ainsi montré l'imbrication entre l'institutionnalisation des sciences sociales (économie

politique, sociologie, statistique, science politique ...) comme disciplines académiques, d'une part, et les besoins croissants de connaissance sociale de la part de l'Etat, d'autre part (Wagner 1990). Les sciences sociales participent « à l'intelligibilité et l'interprétation de la réalité sociale, qui déterminent le champ et le sens » de l'intervention publique, et à un processus plus général de professionnalisation où « la figure du spécialiste prend progressivement le pas sur celle de l'amateur éclairé » (Le Dinh 1997 : 83-84).

La Suisse ne fait pas exception à cet égard, et la création de l'Etat Fédéral en 1848 a induit le développement d'instruments visant à mieux connaître le processus de production, la population et ses besoins. Le développement de la statistique est étroitement lié au développement de l'appareil bureaucratique :

« La Suisse est arrivée maintenant au rang des États qui cherchent à avoir une connaissance claire des mouvements de leur vie intérieure et nous avons l'espoir fondé que non seulement cela sera d'un grand intérêt pour le développement de la nation, mais encore que bientôt notre bureau statistique contribuera essentiellement à montrer sous leur vrai jour les conséquences de nos institutions politiques et fournira un témoignage irréfragable de notre progrès et de notre développement que Dieu bénit » (cité dans Arlettaz 1985 : 100).

Le développement d'outils statistiques peut être considéré comme un vecteur majeur de la création d'un champ politique de l'immigration en Suisse dans la mesure où elle a contribué à rendre ce phénomène *visible* pour les acteurs politiques (Arlettaz *et al.* 2004). Les premiers recensements fédéraux, qui deviennent décennaux à partir de 1860 avec la création d'un bureau fédéral de la statistique (BFS), mettent progressivement en évidence l'accroissement important de la population, et de la population étrangère en particulier. En effet, dès le milieu du 19^e, l'essor précoce du processus d'industrialisation a entraîné un recours massif à l'immigration, notamment allemande, puis italienne à partir des années 1880 (Arlettaz 1985). L'insertion précoce de l'économie suisse dans l'économie mondiale par l'intermédiaire d'industries d'exportations dynamiques fera rapidement de la Suisse un pays très prospère susceptible d'attirer des immigrants. Ainsi, si la Suisse était auparavant un pays d'émigration massive, notamment vers les pays d'outre-mer, elle devient vite un pays d'*immigration* massive. Pendant quelques dizaines d'années, les processus d'émigration et d'immigration se produisent d'ailleurs de manière concomitante : l'émigration reste relativement intensive jusqu'à la première guerre mondiale, notamment en raison des difficultés liées au transfert de la population paysanne vers l'industrie. Plutôt que de rejoindre les rangs de la classe ouvrière, processus jugé synonyme de déclassification sociale, de nombreux paysans ne pouvant plus subvenir à leurs besoins partent outre-mer afin de retrouver un accès à la terre. La classe ouvrière en Suisse est ainsi composée pour une grande partie de non-citoyens, ce qui explique aussi dans une certaine mesure sa faiblesse (Cattacin & Tattini 2004).

Le développement de la statistique permet notamment de mettre en évidence la concomitance des deux processus (immigration étrangère et émigration des nationaux), qui pose des questions fondamentales quant au devenir de la Confédération : dans son introduction au recensement fédéral de 1880, le chef du bureau fédéral de la statistique se demande ainsi si à l'avenir l'immigration massive ne conduira pas à ce qu'un jour la Suisse soit dominée par « une race étrangère » (cité in Arlettaz *et al.* 2004: 46). Guidés par cette préoccupation, les recensements fédéraux rassemblent de plus en plus de données concernant les étrangers : si le recensement de 1880 ne compte que 6 tableaux (sur 36 concernant la population) rassemblant des données sur la population étrangère, celui de 1910 en compte 93 (sur 168) (Arlettaz *et al.* 2004 : 46). Si les données sur la population résidente se développent, celles sur l'immigration elle-même n'existent pas encore, et les statistiques concernant l'émigration ne concernent que les personnes qui partent vers l'outre-mer. Plus généralement, l'essor de la statistique donne à voir un certain nombre de transformations radicales de la société suisse (exode rural, migrations internes vers les villes, etc.) qui contribueront à mettre à l'agenda l'opportunité

d'étendre le champ d'action de l'Etat dans divers domaines¹⁰, et notamment dans le domaine social.

Les statisticiens ne se contentent pas de *décrire* les faits. Ils procèdent également à des interprétations et à des projections mettant en avant les risques de « surpopulation étrangère ». Ainsi, en 1881, des projections du BFS prédisent que les étrangers représenteront 50% de la population totale en 1963 (sic). En particulier, les données du recensement de 1910, qui révèlent un taux très important d'étrangers en Suisse (près de 15%) serviront d'argument fort pour les partisans d'une lutte contre l'Überfremdung dans les débats politiques. Les données alarmistes produites par la statistique nationale sont par la suite fortement utilisées dans l'arène publique. La construction statistique du phénomène migratoire contribuera ainsi à l'émergence d'un problème auquel l'Etat se doit de répondre. Certains heurts entre population suisse et étrangère, telles les émeutes de Zurich en 1896 dirigées contre les italiens y participeront également (Piguet 2004 : 15).

La question de l'immigration en Suisse appelle en premier lieu des réponses envisagées notamment au sein de divers forums scientifiques, et en premier lieu de la part de juristes qui se posent la question de la naturalisation. Diverses sociétés philanthropiques, telles que la *Société Suisse d'Utilité publique*, envisagent de manière étendue la « question des étrangers », qui prendra une acuité particulière avec l'extension des domaines d'action de l'Etat dans le champ social notamment. En effet, si l'assistance était jusque-là essentiellement à la charge des communes d'origine des citoyens suisses, ce principe posait des problèmes considérables faces aux évolutions sociales et économiques occasionnées par l'extension d'une économie capitaliste avancée (érosion des solidarités primaires, exode rural et mobilité accrue), où les citoyens sont exposés à toute une série de nouveaux risques (accidents de travail, etc.). La mise en place de droits sociaux au niveau fédéral supposait de définir *qui* pouvait bénéficier de ces droits. Si les étrangers n'étaient dans un premier temps pas visés par les mesures sociales initiées par la Confédération, les premiers projets d'assurance maladie et accidents adoptaient une posture progressiste, dans la mesure où aucune différenciation n'était faite entre Suisses et étrangers au niveau de l'affiliation et des prestations. Même après les différents échecs des premiers projets (Immergut 1992), celui finalement accepté en 1912 incluait les étrangers dans l'assurance obligatoire, ainsi que les subsides fédéraux. La Suisse compte un nombre important de ressortissants à l'étranger, et doit donc se montrer ouverte.

Si la « question des étrangers » et de la « surpopulation étrangère » se constituent progressivement comme des problèmes auxquels l'Etat fédéral se doit de répondre, les solutions envisagées dans un premier temps sont encore fortement marquées par un courant d'idées libéral et progressiste. Ainsi, face à l'augmentation inquiétante du nombre d'étrangers, la solution qui semble dominer dans les débats publics au début du siècle est celle de l'assimilation, qui consiste principalement à « prendre des étrangers pour en faire des suisses » (Arlettaz *et al.* 2004 : 64). En effet, plutôt que de limiter les flux migratoires ou de procéder à des expulsions, les milieux scientifiques et intellectuels cautionnent plutôt une participation politique accrue de la part des étrangers au travers de la facilitation des procédures de naturalisation, qui constitue une étape sur la voie de l'assimilation. Les avocats d'une image « rousseauiste » de la Suisse mettent ainsi en avant le caractère universaliste de l'identité suisse, dont la faculté assimilatrice universelle réside dans un principe qui dément « la sournoiserie des provinces, le préjugé des races, l'absolutisme des religions, la haine des

¹⁰ Il s'agit notamment, comme dans d'autres pays en voie d'industrialisation, de trouver des réponses aux nouveaux risques (paupérisme) causés par l'exode rural et l'érosion des solidarités traditionnelles mis en évidence par le développement de la statistique. Comme l'ouvrage dirigé par Rueschemeyer et Skocpol (1996) le montre, ces processus de connaissance traceront la voie du développement de l'Etat social.

classes » (Prof. Ernest Bovet, cité in Arlettaz *et al.* 2004 : 65). Sur cette base, les avocats de cette tendance prônent l'introduction du *jus soli* pour les enfants d'étrangers nés en Suisse.

Cette représentation est concurrencée par une autre « coalition » (pour reprendre la typologie de Sabatier) conservatrice prônant, elle, la préservation des valeurs traditionnelles et d'une certaine vision de l'identité nationale. La « question des étrangers », liée à la « dénationalisation » de la société, est instrumentalisée dans une critique plus générale adressée aux transformations subies par la société suisse : l'essor du capitalisme industriel, le cosmopolitisme et le déclin de l'agriculture. « La quête du profit se serait imposée au détriment des valeurs morales et patriotiques » (Arlettaz *et al.* 2004 : 66). Il semble toutefois que même si la question des étrangers est perçue par un très grand nombre d'acteurs avant tout comme une menace, la solution qui domine pour répondre à ce problème est surtout de tendance libérale.

2. La Première Guerre Mondiale comme choc externe et l'institutionnalisation d'une politique migratoire défensive (1914-1945)

L'éclatement du premier conflit mondial aura une influence fondamentale sur la politique et les représentations de l'immigration en Suisse, dans la mesure où il aura l'effet d'un « choc externe » important qui contribuera à renforcer une conception « ethnique » de la citoyenneté suisse au détriment de la conception « républicaine » qui prévalait auparavant (Arlettaz *et al.* 2004 : 78). Si le nombre d'étrangers « utiles à l'économie » en Suisse chute radicalement sous l'effet des mobilisations, et des besoins des économies de guerre en France et en Allemagne (Bade 2002 : 293ss.), l'obsession démographique de la surpopulation étrangère gagne – paradoxalement – une majorité des acteurs politiques. Les postures générales vis-à-vis de l'immigration se modifient radicalement, notamment à la suite de l'arrivée d'un certain nombre d'étrangers « indésirables » : prisonniers de guerre, réfugiés militaires souvent jugés propres à « remettre en cause l'ordre social » : socialistes, déserteurs, antimilitaristes, etc. (Arlettaz & Arlettaz 1990).

De manière générale, le premier conflit mondial participe en Suisse à la création d'une atmosphère générale de « menace et de repliement » qui aura des implications importantes dans le domaine de l'immigration. Alors que sur le plan culturel s'affirme une politique de « défense nationale spirituelle » (Jost 1982 : 709), dans le champ de l'immigration et domaines associés (naturalisation), l'évolution est relativement similaire. D'une conception « assimilationniste » proche de la conception française de la citoyenneté, on passe à une conception « ethnique » de type germanique (Brubaker 1992). Le contexte d'incertitude politique de cette période contribue à exclure durablement l'idée d'introduire le *jus soli* pour les personnes étrangères nées en Suisse, et l'immigration est de plus en plus vue comme une menace. Afin de prévenir la naturalisation de déserteurs, espions et autres bolchevistes, les conditions de naturalisation sont durcies (Gast 1997 : 45). Les fonctions prioritaires de l'Etat dans ce domaine ne sont plus celles de l'assimilation, mais celles de la défense nationale.

Dans cette optique, la création de la police fédérale des étrangers en 1917 constitue une phase décisive sur la voie de l'institutionnalisation d'une politique fédérale d'immigration sur le mode du contrôle. En vertu des pleins pouvoirs conférés au Conseil Fédéral dans la période de guerre, l'ordonnance du 21 novembre 1917 instaure un office central de police des étrangers jouissant de compétences relativement étendues dans le domaine du contrôle de la population étrangère, qui se trouve soumise à une série de nouvelles mesures restrictives : obligation du passeport et du visa délivré par Berne, présentation d'un certificat de bonnes mœurs, etc.

Au cours de la guerre, les conditions socio-économiques se dégradent fortement, exacerbant les tensions sociales : les prix sont multipliés par deux entre 1914 et 1919, et des mesures de

rationnement pour divers produits sont introduites dès 1917 (Jost 1982: 714). Un des objectifs des mesures de politique des étrangers est ainsi de « débarrasser le pays des éléments étrangers qui compromettent l'ordre public et accroissent la consommation des denrées alimentaires sans que leur séjour ne soit suffisamment justifié » (Arlettaz *et al.* 2004 : 81)¹¹. La perspective de la fin de la guerre renforce encore la posture défensive des autorités dans la mesure où c'est une grande incertitude qui caractérise l'évolution de l'environnement politique, économique et social de l'après guerre en Europe. En particulier, l'armistice qui se profile fait craindre une « invasion pacifique » de soldats démobilisés.

A la fin de la guerre, l'*Überfremdung* est devenue un élément fondamental de la définition de l'identité nationale, qui permet de resserrer la nation autour de ses valeurs « éternelles et nationales » contre ce qui pourrait « déstabiliser l'ordre social ». A cet égard, la grève générale de 1918 est par exemple interprétée par les forces politiques de droite comme une simple manifestation d'« influences étrangères » (Arlettaz *et al.* 2004 : 86). Certains parlementaires bourgeois suggèrent ainsi de dénaturiser les « agitateurs » qui auraient manipulé les « vrais » travailleurs suisses.

La même année, une pétition intitulée « La Suisse aux Suisses » est lancée, suivie l'année suivante par une initiative populaire (« Ausländerinitiative ») réclamant un durcissement des conditions de naturalisation, des restrictions concernant les droits politiques des naturalisés, et un renforcement des compétences fédérales en matière d'expulsion (Garrido 1987 : 21ss.). Cette initiative sera soutenue par plusieurs journaux romands, dont la *Gazette de Lausanne* et le *Journal de Genève*, mais sera repoussée par le peuple le 11 juin 1922. Néanmoins, comme le soutenait la *Gazette de Lausanne*, il s'agissait avant tout de faire entendre « un sérieux avertissement au Parlement et au Conseil Fédéral » (Arlettaz *et al.* 2004 : 93). Celui-ci sera entendu.

Entre 1917 et 1931 se mettent ainsi en place une série de dispositifs institutionnels visant à réguler et contrôler les flux migratoires, et une partie des compétences allouées au Conseil Fédéral dans le contrôle de l'immigration sont conservées après-guerre¹². Les traités de libre circulation avec les pays voisins sont notamment dénoncés, souvent bilatéralement. Si certains impératifs économiques ne permettent pas de fermer les frontières (milieux de l'hôtellerie, du transport, du commerce), il s'agit tout de même de mettre en place des dispositifs permettant à la Confédération de se débarrasser des « indésirables¹³ » (Gast 1997 : 103ss.).

Si l'existence de la police Fédérale des Etrangers est dans un premier temps contestée par les socialistes, les fédéralistes et les milieux liés au commerce (Gast 1997 : 139ss.), le consensus qui se construit autour de l'idée d'une loi sur le séjour et l'établissement des étrangers rend son existence nécessaire pour la mettre en oeuvre. Pour le Conseil Fédéral, le maintien de l'Office de la Police Fédérale des étrangers constitue également un moyen pour étendre ses prérogatives dans le domaine du contrôle de l'immigration. Le compromis construit principalement entre fédéralistes et centralisateurs en 1921 inclut ainsi un partage des compétences : les cantons récupèrent en partie leurs compétences d'avant-guerre

¹¹ Le climat de peur et de suspicion de cette période est notamment incarnée par la figure de Gonzague de Reynold, un des fers de lance de la pensée d'extrême droite en Suisse : « Nous ne pouvons plus désormais nous payer le luxe de nourrir des bouches inutiles – ou nuisibles. Une mesure s'impose : l'épuration de toute la population étrangère qui vit chez nous et nous mange notre nourriture ». *Journal de Genève*, 16 août 1917. cité in Arlettaz et Arlettaz ((2004 : 144).

¹² Le Message du CF de 1924 révèle d'ailleurs de manière à peine voilée que la guerre a constitué une « fenêtre d'opportunité » pour étendre les compétences de la Confédération dans la lutte contre la surpopulation étrangère : « Cependant, la guerre donnait en même temps la possibilité de lutter contre cet envahissement par des moyens à la disposition de la police des étrangers » (CF 1924 : 520).

¹³ Ainsi, si un étranger « manque à ses devoirs envers la Suisse, encombre le marché du travail, ne réussit pas à s'adapter aux us et coutumes, même si aucune charge grave ne saurait justifier une expulsion, le non renouvellement de son permis d'établissement doit mettre celui-ci dans l'obligation de quitter le pays » (Arlettaz *et al.* 2004 : 96-97).

concernant l'octroi des permis de séjour et d'établissement, mais la Confédération, au travers de sa police des Etrangers se réserve un droit d'opposition concernant l'octroi des permis par les cantons. Si les cantons se préoccupent avant tout de leurs intérêts économiques, les expériences faites au cours de la guerre ont renforcé l'idée que la tâche de la Confédération est de prévenir un « envahissement » (Arlettaz *et al.* 2004 : 98).

Parallèlement à l'Office Fédéral de la Police des Etrangers, c'est l'Office Fédéral du Travail, crée en 1920, qui assurera le contrôle institutionnel des mouvements migratoires. Un des objectifs assignés à l'OFT sera notamment de « nationaliser le marché du travail », c'est à dire stabiliser la main d'œuvre et veiller à une meilleure intégration de la population suisse sur le marché du travail. Par rapport à ces objectifs, la collaboration entre les deux offices est marqué par quelques tensions, notamment sur l'idée de fixer des contingents de saisonniers. Paradoxalement, l'Office Fédéral du Travail se montre favorable à une telle mesure afin d'éviter un recours massifs à des travailleurs étrangers aux dépens des travailleurs nationaux, alors que la Police des étrangers s'y oppose, affirmant qu'il fait tenir compte des besoins du patronat (Arlettaz *et al.* 2004 : 18).

Le Message du Conseil Fédéral du 2 juin 1924 concernant une révision de la Constitution Fédérale dans le but d'accorder des compétences législatives à la Confédération dans le domaine de la politique des étrangers pose d'une certaine manière les bases de la politique d'immigration qui sera menée par la suite, y compris après la Deuxième Guerre Mondiale. Il opère notamment pour la première fois une différenciation entre l'étranger « en séjour », qui ne contribue pas à la « surpopulation étrangère » dans la mesure où il n'est en Suisse que temporairement, et l'étranger « établi » qui, lui, est susceptible de représenter une menace et qu'il s'agit de dissuader (CF 1924). Cette distinction est fondamentale pour la suite de l'évolution de la politique d'immigration suisse dans la mesure où elle cimenter la différenciation entre une politique d'admission (immigration policy) flexible et libérale, et une politique du séjour et de l'établissement (immigrant policy) très restrictive concernant les droits sociaux, politiques et la naturalisation. Le 17 juin 1929, le Conseil Fédéral dépose un projet de Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers formalisant les pratiques initiées durant la guerre. En particulier, le séjour à court terme est érigé en principe : « il ne doit ni en fait ni en droit devenir permanent » (Arlettaz *et al.* 2004 : 99). Le projet sera accepté sans opposition majeure par les Chambres en 1931, alors que la situation économique se dégrade fortement à la suite de la crise économique mondiale.

La Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers répond aux deux impératifs portés à la fois par les cantons et la Confédération, lutter contre la « surpopulation étrangère » tout en ménageant la flexibilité nécessaire pour répondre aux besoins d'une économie fortement dépendante de l'étranger. Ainsi, La LSEE est conçue comme une loi-cadre accordant au Conseil Fédéral une marge de manœuvre importante pour réagir en fonction des circonstances économiques et/ou politiques ; l'application concrète se fait au travers d'ordonnances d'application. Le texte instaure quatre types de permis : saisonnier, de séjour, d'établissement et de tolérance. Si le premier type est laissé au bon vouloir des cantons (sous réserve de contingents) dans la mesure où le séjour temporaire des saisonniers n'influe pas sur le « niveau de surpopulation étrangère », les trois autres types de permis sont soumis à l'approbation de la Police Fédérale des Etrangers, dirigée depuis 1919 par Heinrich Rothmund, devenu tristement célèbre pour ses agissements durant la Deuxième Guerre Mondiale. Au delà de ces types de permis liés au travail, aucune autre possibilité d'entrer en Suisse n'est prévue. Les étrangers ne doivent entrer en Suisse que s'ils sont « utiles » à l'économie.

La Suisse sera touchée de manière plus tardive par la Grande Dépression que les autres pays européens, mais la crise se maintiendra plus longtemps, contribuant à une augmentation

importante du chômage notamment dans le domaine de la construction, qui employait une part significative des travailleurs étrangers (Jost 1982). La demande de travail s'effritant, la population étrangère diminua encore fortement pour atteindre son niveau le plus bas du siècle lors du recensement de 1941. La politique d'immigration durant la Deuxième Guerre Mondiale sera basée sur la fermeture, notamment dans le domaine de l'asile.

Dans une perspective institutionnaliste historique, la première guerre mondiale et la période de l'entre-deux guerres peuvent être considérées comme une « conjoncture critique » fondatrice dans la politique d'immigration suisse. C'est en effet dans cette période où, dans l'urgence de la situation et dans un contexte d'incertitude et de repli, sont mises en place les structures législatives et administratives destinées à contrôler, réguler les flux migratoires, et fixer des règles concernant la (non-) incorporation des étrangers en Suisse. Il est d'ailleurs très intéressant de noter que beaucoup de mesures (création de la police des étrangers, règles concernant la naturalisation) sont d'abord mises en place dans l'urgence sur l'initiative du Conseil Fédéral, puis sont « formalisées » par la suite dans des lois soumises au Parlement. Les innovations législatives sont donc relativement marginales, et ne font souvent que formaliser des pratiques discrétionnaires du Gouvernement. La législation sur la naturalisation est assez symptomatique à cet égard : « en juin 1919, estimant que la révision de l'article 44 de la Constitution exigera de longues années de travail, le Conseil Fédéral propose aux chambres de légaliser les dispositions de guerre par une révision de la loi fédérale sur la naturalisation de 1903 » (Arlettaz *et al.* 2004 : 102).

Par rapport à notre problématique, on peut émettre l'idée que le contexte d'institutionnalisation de la politique migratoire aura une influence décisive sur les politiques qui seront implémentées par la suite dans la mesure où le « chemin », notamment sur le plan administratif, était déjà tracé sur le mode de la dissuasion vis-à-vis de l'établissement durable (objectif à la charge de la police des Etrangers) et la flexibilité concernant la politique d'admission (Office Fédéral du Travail, qui deviendra l'Office Fédéral de l'Industrie, des Arts et Métiers et du Travail). Cette structuration administrative traduit d'une certaine manière la conception générale du phénomène migratoire, qui est essentiellement conçu comme un problème comportant des avantages économiques, mais des inconvénients culturels et sociaux profonds (Arlettaz 1985).

La continuité de la politique d'immigration de guerre dans la période d'après-guerre ne sera pas « naturelle » et sera favorisée par des facteurs historiques et institutionnels particuliers. Bien entendu, la démocratie directe constitue un facteur majeur qui favorise le statu quo. Dans ce cas précis, la neutralité suisse est également importante, notamment si l'on considère la politique d'immigration dans une perspective comparative. En effet, si la plupart des pays européens furent dévastés par la guerre et entamèrent la seconde moitié du 20ème siècle sur des bases partiellement nouvelles, les structures économiques, sociales et politiques de l'avant-guerre en Suisse furent largement « congelées » durant le « réduit national » (Freiburghaus *et al.* 1998). Enfin, la caractéristique relativement flexible et adaptable de la politique d'immigration suisse, notamment au travers de compétences étendues accordées au Conseil Fédéral, se révélera particulièrement commode dans le contexte d'incertitude de l'après guerre.

3. Politique migratoire 1945-1960 : la porte « entrouverte »

Après la deuxième guerre mondiale s'ouvre une nouvelle ère d'immigration massive pour la Suisse, à la différence notable par rapport à la période d'avant guerre qu'elle s'inscrit dans un contexte institutionnel prédéterminé, forgé par le climat de l'entre-deux guerres. Piguet (2004) nomme avec pertinence cette période comme celle de « l'entrouverture », marquée par

l'antagonisme entre une politique d'admission libérale et une politique d'intégration restrictive.

Au lendemain de la guerre, La Suisse possédait un avantage substantiel sur les autres pays européens sur le plan économique. Elle disposait en effet d'un appareil de production préservé capable de répondre très rapidement à l'augmentation de la demande de biens et de services émanant des pays en reconstruction, d'autant plus que ses conditions cadres l'avaient contrainte depuis longtemps à une forte spécialisation dans des niches, dans lesquelles elle n'affrontait que peu de concurrence. De l'autre côté, la « congélation » du système productif durant la guerre portait également sur le long terme un certain nombre d'inconvénients substantiels. En effet, vu les bonnes chances et les opportunités de départ, beaucoup d'investissements de modernisation de l'économie n'ont tout simplement pas été effectués car la Suisse pouvait engranger des gains importants en procédant simplement à des investissements extensifs, notamment en important de la main d'œuvre étrangère (Gilg & Habluetzel 1982).

A cet égard, le recours massif à l'importation de main d'œuvre étrangère en Suisse dans la période d'après-guerre peut être compris en faisant référence au cadre institutionnel mis en place dans l'entre-deux guerres, décrit dans la section précédente, et aux leçons tirées du passé. Ainsi, Cerutti (2000 : 82) met en avant les prévisions relativement pessimistes des autorités fédérales, mais aussi de la plupart des acteurs économiques, concernant les perspectives de la conjoncture. En Suisse comme ailleurs, on s'attendait ainsi tôt ou tard à une répétition du scénario des années 20, où une crise économique sévère et un chômage massif avaient suivi la Première Guerre Mondiale. Dans cette perspective, le recours à la main d'œuvre d'étrangère s'avérait particulièrement avantageux dans la mesure où celle-ci constituait un facteur de production particulièrement flexible en cas de récession, en particulier dans le cadre institutionnel régissant l'emploi et le séjour des étrangers. C'est avant tout l'incertitude qui caractérisait l'après-guerre, et l'idée qui prévalait était que le cycle économique serait éphémère.

Cette représentation dominante de l'évolution économique se combinait à une représentation plus spécifique du phénomène migratoire, qui tendait à penser que les travailleurs étrangers étaient prêts à entrer et rester en Suisse quelques années afin d'amasser un pécule, mais retourneraient dans leurs pays aussitôt qu'un ralentissement économique se ferait jour, comme dans les années 30 (Martin & Miller 1980 : 316). Ainsi, Widmer (1978 : 46) soutient que « le Conseil Fédéral estimait de son côté que la présence durable d'un fort contingent étranger ne présentait aucun danger dans la mesure où la majeure partie des migrants retourneraient dans leur pays aussitôt qu'apparaîtraient les premiers signes de fléchissement de la conjoncture ». L'accord de recrutement conclu avec l'Italie en 1948 traduit bien cette vision dominante, dans la mesure où il exigeait dix ans de résidence en Suisse pour l'obtention d'un permis d'établissement (Cerutti 2000). On retrouve ici l'idée posée dès les années 20 que l'immigration temporaire ne constituait pas un danger pour le niveau de surpopulation étrangère, contrairement à l'établissement durable, ce qui explique une politique d'admission relativement libérale dans la période d'après-guerre¹⁴ (Flückiger 1992).

Au-delà de ces représentations dominantes, la politique libérale de la Suisse dans la période d'après-guerre peut également être expliquée par des facteurs institutionnels spécifiques. En

¹⁴ Si l'on prend en compte le rôle de l'expertise et des idées qui sous-tendent les politiques d'immigration en Europe, on peut également mettre en évidence les différences entre la Suisse et la France, par exemple. Les instances dirigeantes françaises étaient fortement influencées par les démographes populationnistes, notamment autour d'Alfred Sauvy, qui concevaient l'immigration comme un moyen de répondre au déficit démographique chronique de la France (Hollifield 1992). En Suisse, l'idée qui prévalait était que le pays était surpeuplé, si bien que l'émigration était même encouragée.

effet, si les autres pays d'Europe occidentale qui ont eu recours à l'immigration (en particulier la France et l'Allemagne) pour soutenir leur croissance d'après-guerre ont fait appel à des stratégies fortement étatistes, mettant en place des organismes administratifs particulièrement forts censés réguler et canaliser les flux migratoires, notamment dans un objectif de modernisation (l'Office National d'Immigration en France et le Bundesanstalt für Arbeit en Allemagne), on peut émettre l'idée que la Suisse ne possédait pas les capacités de mettre en œuvre une telle politique centralisée, en raison de la faible autonomie de l'Etat central et de la structure fédéraliste : traditionnellement, le système politique suisse se caractérise par un Etat relativement faible et des associations économiques fortes (Mach 1999a). Ce constat se vérifie d'autant plus si l'on compare la Suisse à un pays économiquement proche comme le Japon, mais qui n'a *pas* eu recours à l'immigration (Lavenex 2004). Bartram (2004) montre ainsi que le facteur décisif dans le recours à l'immigration massive est la force respective de l'Etat et des groupes d'intérêts : si la Suisse ou Israël, états faibles, ont recouru à l'immigration de masse, le Japon ou la Finlande (états forts) ne l'ont pas fait. Si la Suisse fut l'une des premières nations à recourir à la main d'œuvre étrangère, l'organisation de la politique d'admission était marquée par un fort laisser-faire de la part du gouvernement: les entreprises et les associations économiques étaient autorisées à recruter directement les travailleurs étrangers dans leurs pays d'origine, si bien que jusqu'au début des années 1960, pratiquement tous les travailleurs étrangers se voyaient attribuer un permis de travail (Studienkommission 1964 ; Martin *et al.* 1980).

La période de l'après-guerre et les années 1950 sont intéressantes dans la mesure où ces premiers (non-)choix, en partie conditionnés par des structures institutionnelles existantes, vont créer des logiques de résistance au travers de la dépendance croissante de certaines activités et secteurs économiques vis-à-vis d'une main d'œuvre étrangère peu qualifiée abondante, notamment saisonnière. Ces conditions institutionnelles particulières vont contribuer à structurer l'évolution structurelle des entreprises et les intérêts des acteurs économiques dans une direction particulière. Comme le souligne Bartram (2004), le recours à l'immigration comme réponse à des pénuries de main d'œuvre génère de fortes logiques de *path dependence*. Plusieurs auteurs ont ainsi mis en avant les logiques de reproduction dans le phénomène migratoire, qui tend à s'intensifier à mesure que se mettent en place des réseaux, que les premiers immigrants gagnent des droits au regroupement familial, et que la disponibilité d'un apport substantiel de main d'œuvre supplémentaire modifie durablement les stratégies des acteurs économiques (Tichenor 2002 ; Cornelius 2004).

En effet, dans la mesure où la politique d'admission était libérale et que la représentation dominante était que la croissance serait temporaire, les entreprises optèrent massivement pour une augmentation du volume de travail plutôt que des investissements technologiques et de rationalisation, en particulier dans le secteur secondaire. La croissance d'après-guerre en Suisse a ainsi été une croissance d'abord extensive ; les vieilles installations de production ont d'abord été agrandies au lieu d'être remplacées, et la productivité a augmenté nettement plus lentement que dans d'autres pays. En effet, la structure industrielle de la Suisse comporte jusqu'au milieu des années 1960 des distorsions significatives par rapport au développement « normal » d'un pays capitaliste avancé. Le gonflement du secteur secondaire, qui occupe une partie bien supérieure des actifs par rapport à d'autres pays comparables, est expliqué en partie par l'apport massif de travailleurs étrangers dans l'industrie, qui tend par contre à être délaissée par les travailleurs suisses (Gilg *et al.* 1982 : 786).

S'il existe des divergences notables entre secteurs économiques quant à la dépendance vis-à-vis de main d'œuvre étrangère, les lignes de clivage entre acteurs politiques sur l'enjeu de l'immigration sont principalement structurées sur la division capital-travail, avec un patronat favorable à une ouverture massive vis-à-vis de l'immigration de travailleurs étrangers, et des

syndicats craignant que l'immigration massive n'ait des effets dépressifs sur les salaires (Doleschal 1977 ; Dhima 1991). La prédominance des intérêts patronaux dans le modèle helvétique d'après-guerre explique en partie la stratégie expansive poursuivie.

4. Xénophobie et tentatives de plafonnement : apprentissage et changement institutionnel (1960-1970)

Les années 1960 marquent une première période de remise en cause de la politique d'immigration suisse d'après-guerre (Cerutti 2000 : 89). Parallèlement à la croissance exceptionnelle que connaît l'Europe, les conditions de recrutement des travailleurs étrangers par les employeurs suisse deviennent plus difficiles dans les pays « traditionnels » en raison de l'accroissement du niveau de vie dans ces pays et de la compétition entre pays demandeurs pour les travailleurs du Sud de l'Europe. La Suisse doit notamment affronter la concurrence de la France et de l'Allemagne, dont les conditions concernant le regroupement familial sont plus avantageuses (Doleschal 1977 : 46).

En comparaison avec d'autres pays européens, où des tensions xénophobes sont apparues surtout dans les années 80, dans un contexte de crise économique et de chômage important, les tensions liées à l'immigration en Suisse sont apparues plus tôt, et paradoxalement, dans un contexte de forte croissance. Au cours de cette période, l'immigration fait sa réapparition dans le forum de la communication politique et de l'expertise, pour reprendre la typologie explicitée dans la partie théorique. Les problèmes liés à l'accroissement très important du nombre d'étrangers vont amener les autorités à recourir à l'expertise afin de dresser un bilan de la présence étrangère en Suisse et les perspectives de réformes politiques afin d'y répondre. Or, il est assez intéressant de noter que durant cette période, les propositions faites par les experts, en particulier économiques, se révéleront relativement ineffectives.

Comme le souligne Mahnig (1991), « le changement de la politique des étrangers pendant les années 1960 se fait sous l'impulsion de trois facteurs principaux : l'urgence du problème économique (surchauffe de l'économie), la pression politique extérieure (revendication d'un meilleur statut pour ses ressortissants de la part de l'Italie) et le courant xénophobe. Si, dans un premier temps, c'est surtout le problème économique qui préoccupe les autorités, il est ensuite de plus en plus relayé par la menace qu'exerce le courant xénophobe ». Dès la fin des années 1950, les craintes de surchauffe de l'économie, ainsi que les pressions de l'Union Syndicale Suisse, inquiètent les autorités fédérales, qui produisent un rapport interne en 1958 sur les perspectives de la politique des étrangers. Celui-ci réaffirme la préférence pour les permis saisonniers afin d'éviter l'établissement durable des étrangers résidant en Suisse (Cerutti 2000 : 88). Le début des années 1960 peut être interprété comme une période de reconfiguration importante des forums dans les quelles prennent place la définition de la politique d'immigration suisse.

4.1 Le forum de l'expertise : décalage et échec

Au cours du vingtième siècle et jusqu'aux années 1990, l'expertise économique en Suisse a un impact relativement limité en raison des structures étatiques fragmentées et du rôle très important des associations d'intérêts dans les politiques économiques et sociales, ces dernières assumant l'essentiel des tâches « d'expertise » dans l'élaboration des lois fédérales par exemple (Mach 2003). Le paradigme keynésien trouvera par exemple un cadre institutionnel très peu favorable en raison de la faiblesse de la gauche et de la faible capacité d'action de l'Etat Fédéral par rapport aux cantons dans toute une série de domaines. De manière générale, l'organisation politico-économique mise en place en Suisse dès le dernier Tiers du 19^e siècle, marquée par toute une série de mesures visant à permettre aux entreprises

de réduire la concurrence en s'arrangeant de manière privée (Mach forthcoming), traduit la faible influence des paradigmes économiques dominants (en particulier anglo-saxons) dans l'élaboration des politiques économiques. La politique de la main d'œuvre étrangère s'avère plutôt symptomatique à cet égard.

La science économique s'intéresse au phénomène migratoire dès le début des années 1960, avec un certain nombre d'études sur les impacts et les perspectives liées à l'emploi des étrangers dans un contexte de « surchauffe » de l'économie (Wittmann 1962; Gnehm 1966). Le champ de l'expertise dans le domaine de l'immigration est fortement lié aux circonstances socio-économiques : comme nous le verrons par la suite, le besoin d'expertise est essentiellement impulsé par des conditions d'incertitude et de remises en cause des arrangements sociaux existants. Ici, il s'agit de l'augmentation très importante du nombre d'étrangers qui a donné lieu à un nombre croissant de publications sur ce domaine ; l'orientation de ces publications est souvent de nature fortement normative, comme par exemple la thèse de sociologie de Hagmann (1966) défendue à l'Université de Lausanne, qui formule explicitement des propositions de réformes pour la politique d'immigration suisse tenant compte des aspects économiques et sociaux de cette question. Il est assez étonnant d'ailleurs d'observer, dans une bonne part de ces travaux, les mêmes préoccupations vis-à-vis de l'engagement massif de travailleurs étrangers (impact sur les structures économiques) qui réapparaîtront à la fin des années 1980, à l'aube du rapprochement entre la Suisse et l'Union Européenne. En dehors des recensements fédéraux, la pauvreté des outils statistiques sur l'immigration et le marché de l'emploi contraint toutefois ces premières analyses à une bonne part de spéculation¹⁵ (Studienkommission 1964). Ceci limitera sensiblement la force de pénétration des idées économiques dans le champ politique au cours de cette période, dans la mesure où comme nous le verrons, la capacité de chiffrer des conséquences concrètes d'une politique est susceptible de générer un impact significatif.

Dès le début des années 1960, une expansion économique exceptionnelle commence à générer des tensions inflationnistes dans l'économie suisse. On impute d'ailleurs une partie de ces tendances à l'augmentation très importante du nombre de travailleurs étrangers et de leurs familles, qui créeraient une forte demande d'infrastructures supplémentaires : logements, écoles, etc. Dans l'espace public, les craintes liées à l'Überfremdung ressurgissent. Afin de répondre aux nouveaux problèmes posés par l'augmentation continue du nombre d'étrangers, le Conseil Fédéral mandate en 1961 une commission chargée d'étudier le « problème de la main d'œuvre étrangère » dirigée par le directeur de l'OFIAMT et composée de fonctionnaires et d'experts extérieurs, par ailleurs presque tous professeurs universitaires (économie, sociologie, psychologie, histoire, finances) (Cerutti 2000 : 91). Le rapport produit par cette commission d'experts est intéressant dans la mesure où il constitue, d'une part, le premier recours institutionnalisé à l'expertise dans la politique d'immigration d'après-guerre, dans une période d'incertitude et de tâtonnements politiques. Comme le souligne Cerutti (2000 : 91), le Conseil Fédéral fondait de grands espoirs dans cette commission pour répondre au problème des travailleurs étrangers. Paradoxalement, le rapport traduit également dans une certaine mesure l'échec de l'expertise face aux logiques institutionnelles et aux intérêts constitués par les choix politiques précédents. Il mérite que l'on s'y attarde quelque peu.

Le *Rapport sur le problème de la main d'œuvre étrangère* est divisé en quatre parties : la première a pour vocation d'établir un bilan rétrospectif des mouvements et des politiques migratoires helvétiques depuis la fin du 19^e jusqu'aux années 60 ; la seconde aborde les

¹⁵ D'ailleurs, parmi les recommandations formulées par la commission d'experts de 1964, figure la nécessité de développer les outils statistiques concernant la population étrangère en Suisse.

aspects économiques du problème, la troisième les aspects démographiques, politiques et sociaux. De manière générale, le rapport conclut à une proportion excessive d'étrangers en Suisse et donc une menace de perte d'identité nationale (Afonso 2004b; Niederberger 2004). Il convient que l'idée que la migration est un phénomène temporaire s'effrite progressivement, et qu'il est temps de songer à une révision du droit de la nationalité : faciliter la naturalisation contribuera à une meilleure assimilation de la population étrangère en Suisse et à une réduction de l'Überfremdung (Niederberger 2004). Du côté économique, l'immigration massive a induit des tendances inflationnistes fortes, ainsi que d'autres effets sur l'appareil de production qui « seront à longue échéance plutôt défavorables à la capacité de production de notre économie » (Studienkommission 1964 : 109). Il ressort en effet que l'engagement massif de travailleurs étrangers a ralenti la concentration et la rationalisation de l'appareil de production. L'apport de main d'oeuvre supplémentaire a maintenu les salaires à un niveau relativement bas qui a permis à des entreprises qui auraient dû disparaître de subsister. Si les avantages de l'emploi de main d'oeuvre étrangère se manifestent essentiellement à court ou à moyen terme, les inconvénients s'exerceront surtout sur le long terme (Studienkommission 1964 : 111).

La dernière partie formule un certain nombre de conclusions et de recommandations très intéressantes, dans la mesure la plupart d'entre elles ne seront *pas* suivies dans les réformes qui suivront, et traduisent d'ailleurs d'une certaine manière les « règles du jeu » différentes du champ de l'expertise par rapport à l'exercice « concret » des politiques publiques. Ici, le champ de l'expertise apparaît en relatif décalage par rapport aux institutions et intérêts sociaux constitués. Il est possible de dégager ici un certain nombre de ces recommandations (Studienkommission 1964 : 189ss.).

- *Rationaliser l'appareil de production par des mesures de politique douanière.* Réduire les barrières douanières pour certains produits permettrait d'introduire plus de concurrence sur le marché suisse, contraindrait les entreprises à abandonner la production des produits fabriqués à meilleur compte à l'étranger et libérerait de la main d'oeuvre pour des activités plus productives. La délocalisation et les investissements à l'étranger sont encouragés dans la mesure où il est plus rationnel d'importer des produits finis produits à l'étranger que de la main d'oeuvre, qui nécessite la création d'infrastructures coûteuses.
- Améliorer la productivité, ce qui permettrait d'économiser de la main d'oeuvre et réduire le nombre d'étrangers.
- Les ajustements structurels imposés par les transformations économiques internationales ne doivent pas être freinés par l'emploi de main d'oeuvre de manière « irrationnelle ».
- *Promouvoir une meilleure utilisation et formation de la main d'oeuvre indigène* en favorisant la flexibilité dans les départs à la retraite, à permettre à un maximum de personnes inactives, notamment les femmes, de profiter de places de travail à domicile ou à temps partiel. Favoriser la formation professionnelle.
- Favoriser le recrutement d'étrangers qualifiés ou capables de parfaire leur formation professionnelle.
- Limiter le recrutement de main d'oeuvre étranger aux pays culturellement proches.
- Laisser le recrutement de main d'oeuvre étrangère aux employeurs et limiter le rôle de l'Etat dans ce domaine.

- Mettre en place différentes mesures pour limiter l'offre de main d'œuvre étrangère (critère qualitatifs et mesures de plafonnement).
- Un plafond de travailleurs étrangers dans l'économie suisse fixé par l'Etat n'est pas souhaitable et aurait des « effets radicaux sur l'activité économique ».

Dès le début des années 1960, il semble donc que le forum de l'expertise économique, en particulier dans le domaine de l'immigration, était caractérisé par des idées fortement libérales, désapprouvant les formes de protection pour certaines entreprises et secteurs économiques :

« La rareté et le coût de plus en plus grand de la main d'œuvre auront en outre pour conséquence que les entreprises ne disposant pas des moyens qui leur permettent de rationaliser leur exploitation et ne pouvant reporter sur les prix de vente l'augmentation des frais de main d'œuvre, se trouveront peu à peu éliminés du marché. Il en résultera dans l'industrie, l'artisanat, le commerce et l'agriculture, des transformations structurelles déjà indispensables du point de vue de la capacité concurrentielle future des entreprises, et inévitables à l'ère de l'intégration européenne, que la Suisse s'associe ou non à la CEE. Jusqu'ici, la sélection nécessaire ne s'est opérée que dans une mesure insuffisante parce qu'il existait des possibilités presque illimitées d'engager de la main d'œuvre étrangère et parce que les méthodes faisant surtout appel au travail étaient encore rentables jusqu'à tout récemment. La recrudescence de la concurrence sur le marché international et l'augmentation des frais de main d'œuvre s'opposeront en revanche toujours plus fortement, dès maintenant, à un emploi irrationnel de la main d'œuvre. Cela stimulera le passage des travailleurs des branches de l'économie et des entreprises les moins productives dans celles qui le sont davantage, évolution qui peut, de son côté, permettre d'accroître le produit social sans augmentation de l'effectif de la main d'œuvre » (Studienkommission 1964 : 121)

Rétrospectivement, ce discours est étonnant si on le situe dans le contexte politico-économique de l'époque, marqué par un fort protectionnisme des marchés intérieurs suisses, en particulier pour ce qui concerne l'agriculture, et une très forte cartellisation des entreprises actives sur le marché domestique. Ainsi, le « paradigme » politico-économique helvétique de l'après-guerre était fondé sur le libre-échange certes, nécessaire à l'expansion d'industries d'exportation dynamiques, mais également, et surtout, sur un grand nombre d'arrangements non compétitifs entre acteurs économiques privés visant à exclure la concurrence étrangère sur le marché interne. En particulier, les articles économiques de 1947 visaient précisément à protéger certaines entreprises domestiques non concurrentielles (Gilg *et al.* 1982 : 783 ; Freiburghaus *et al.* 1998 ; Bonoli & Mach 2000).

A bien des égards, la politique de la main d'œuvre étrangère de la période d'après-guerre peut être conçue comme une composante du modèle helvétique de « protectionnisme sélectif » vis-à-vis des marchés intérieurs qui visait à favoriser l'expansion de certaines entreprises compétitives sur les marchés mondiaux (chimie, machines, agroalimentaire, etc.), d'une part, et à protéger les entreprises domestiques actives exclusivement sur le marché domestique, d'autre part. Par le biais de la canalisation massive de travailleurs peu qualifiés et à la mobilité restreinte, notamment saisonniers, dans les secteurs peu compétitifs de l'économie, la politique d'immigration suisse peut être comprise comme une forme de subvention indirecte pour les secteurs économiques faibles en freinant la hausse des salaires dans ces secteurs. C'est précisément ce modèle qui est critiqué par les experts économiques et qui sera remis en cause au tournant des années 1990 (Afonso 2004a).

4.2 Le forum de la communication politique : contraintes internationales et pression xénophobe

En Suisse, les années 1960 sont marquées par la reconstruction de l'Überfremdung comme enjeu politique, mais dans un contexte radicalement différent de celui des années 20. En effet,

si c'était avant tout l'incertitude et la crise économique qui ont caractérisé les années 1920 et 1930, les années 1960 sont une période de croissance et d'expansion économique certainement jamais vue auparavant. Malgré cela s'exprime au sein de l'espace public le sentiment d'une invasion d'étrangers, qui se manifestera en particulier avec le dépôt de plusieurs initiatives visant une réduction drastique du nombre d'étrangers en Suisse dès 1965. La pression populaire croissante sur les autorités helvétiques dans le domaine de l'immigration a d'ailleurs dans une certaine mesure des causes internationales : en particulier, les négociations très difficiles entre les autorités helvétiques et italiennes sur le deuxième accord de recrutement de 1964 auront des répercussions importantes dans la presse et sur un nombre important d'acteurs politiques. La « capitulation » du gouvernement suisse devant l'Italie sera ainsi l'une des justifications du lancement de la vague d'initiatives xénophobes des années 60 et 70 (Cerutti 2000).

L'accord entre la Suisse et l'Italie de 1948 s'inscrivait dans un contexte marqué par une disparité socio-économique forte entre les deux pays. Il permettait d'une part à l'Italie de soulager ses campagnes d'une population excédentaire par rapport à sa structure économique, et à la Suisse de satisfaire sa forte pénurie de main d'œuvre. Il satisfaisait également des objectifs explicites de politique extérieure: l'immigration de travailleurs italiens en Suisse permettrait de prévenir des tensions sociales en Italie qui seraient source d'agitation politique : « Sonst riskieren wir den Kommunismus einmal in Italien, also entlang unserer langen Südgrenze » (cité in Cerutti 2000). On espérait que les travailleurs italiens ayant amassé un capital en Suisse essaieraient de le défendre et opteraient pour les forces politiques « de l'ordre et de la stabilité », c'est-à-dire la Démocratie Chrétienne au pouvoir. La participation politique des travailleurs italiens en Suisse était notamment assurée par des trains électoraux financés par le gouvernement à destination de l'Italie lors des élections (Piguet 2004).

La négociation de l'accord conclu en 1964 s'inscrit, elle, dans un contexte sensiblement différent. Au cours des années 1950, la situation économique en Italie s'est considérablement améliorée, et le nombre de travailleurs italiens prêts à émigrer en Suisse diminue sensiblement. Dans ces conditions, le gouvernement Italien se montre particulièrement exigeant avec les négociateurs suisses concernant les conditions de vie et de travail de ses ressortissants, en particulier pour ce qui concerne le temps nécessaire à l'obtention d'un permis d'établissement (réduction de 10 à 5 ans) et le regroupement familial (Cerutti 2000 : 98). D'une certaine manière, les négociateurs suisses sont dans une position de faiblesse car il était d'emblée exclu de renoncer aux travailleurs italiens et de faire appel à de la main d'œuvre issue de « contrées éloignées », jugée inassimilable. La négociation s'étendit sur 3 ans, et constitua une expérience difficile pour les négociateurs suisses, qui furent contraints de faire un nombre significatif de concessions, les plus importantes étant certainement l'octroi du droit à la transformation des permis saisonniers en permis annuels aux travailleurs italiens ayant passé 5 ans de suite en Suisse, et le regroupement familial après 18 mois.

Les résultats de la négociation reçoivent un écho notable dans la presse, et plusieurs acteurs et groupes politiques font état de leur insatisfaction vis-à-vis d'une négociation menée selon eux de manière opaque. La ratification de l'accord s'avère particulièrement difficile aux Chambres Fédérales, d'autant plus qu'elle fait suite à la fameuse « Affaire des Mirages » où l'administration avait dissimulé des informations budgétaires fondamentales au Parlement (Urio 1972). Une part significative du Parlement se montre ainsi hostile à l'accord, craignant que les conditions plus favorables pour les travailleurs italiens n'amènent à un afflux massif de familles italiennes nécessitant la création d'infrastructures coûteuses financées par le contribuable helvétique (Cerutti 2000 : 104ss.). L'émoi médiatique provoqué par l'Accord avec l'Italie est notamment exploité par un petit groupement xénophobe zurichois, la

« Schweizerische Volksbewegung gegen die Überfremdung », qui déposera la première de la vague d'initiatives xénophobes de l'après-guerre en 1965. Celle-ci exige l'inscription dans la Constitution d'une limite d'étrangers en Suisse fixée à 10%. Elle sera retirée après la mise en oeuvre de mesures de contingentement décrites dans la partie suivante.

Ce groupement dénonce notamment « l'italianisation de la Suisse » et la « capitulation » des autorités suisses devant l'Italie (Cerutti 2000 : 108). Par la suite, les années 1960 sont marquées la naissance de plusieurs groupements politiques d'extrême droite, dont le plus significatif est l'Action Nationale présidée par le fameux James Schwarzenbach. La deuxième initiative xénophobe est déposée en 1969 et formule des exigences encore plus restrictives que la première, dans la mesure où elle exige des limites de 10% d'étrangers pour chaque canton à l'exception de Genève. Cette fois-ci les initiants refusent de retirer l'initiative devant l'inefficacité des mesures adoptées par le Conseil Fédéral pour limiter la croissance du nombre d'étrangers en Suisse. Pour les acteurs gouvernementaux, l'enjeu consiste ainsi principalement à rassurer l'opinion publique en promettant des mesures propres à réduire la progression du nombre d'étrangers.

4.3 Le forum des politiques publiques : apprentissage conditionné par les institutions

Comme j'ai tâché de l'expliquer dans la partie théorique, les règles du jeu de la communauté des politiques publiques sont sensiblement différentes de celles des deux autres espaces d'interaction dans la mesure où il s'agit ici principalement de nouer des compromis entre les différentes contraintes politiques et institutionnelles posées par l'exercice « concret » des politiques publiques (Fouilleux 2000 : 283). C'est également ici que se mettent en place les processus d'apprentissage de la part des acteurs publics. Dans le cas précis de la politique d'immigration au cours des années 1960, les contraintes avec lesquelles le gouvernement doit compter sont principalement celles de la démocratie directe mises en avant précédemment d'un côté, et de l'autre les intérêts économiques en partie constitués par les (non-)choix précédents et les institutions déterminant l'exercice des politiques publiques en Suisse, c'est à dire principalement le fédéralisme. Ainsi, si les contraintes croissantes de l'opinion publique commandaient une limitation de l'immigration, cette logique-là allait fortement à l'encontre des dynamiques initiées dans l'après-guerre, où les entreprises avaient fortement adapté leurs structures productives à une offre quasiment illimitée de travailleurs étrangers. A l'époque, le patronat adoptait une position relativement univoque pour une politique d'immigration expansive d'un côté, et une politique d'intégration restrictive de l'autre. Il s'agissait en particulier d'éviter une forte augmentation des salaires par un apport substantiel de travailleurs étrangers peu organisés sans assumer les coûts liés à l'arrivée en Suisse d'étrangers non-actifs (femmes, enfants), qui nécessitaient la création d'infrastructures coûteuses (Doleschal 1977).

Dès le début des années 1960, un certain nombre de mesures sont mises en oeuvre pour tenter de réduire la progression du nombre d'étrangers, dans un premier temps pour répondre aux pressions inflationnistes liées à la surchauffe de l'économie. Dans un pays où l'Etat se montre très réticent à intervenir dans les affaires économiques, la première solution envisagée est celle de l'autorégulation et de la concertation entre les entreprises elles-mêmes. En janvier 1962, les entreprises patronales lancent ainsi un appel à leurs membres en vue de stabiliser aussi bien les prix que le nombre de leurs employés. Cet appel se révèle être un échec, et le nombre d'étrangers continue d'augmenter (Mahnig *et al.* 2000 : 5). Les contraintes de l'action collective bien mises en avant par Olson (1965) furent ici pleinement à l'oeuvre, dans la mesure où individuellement, les entreprises n'avaient aucun intérêt à coopérer.

Après l'échec de l'appel des associations patronales, le Conseil Fédéral se voit contraint de prendre des mesures plus directives et édicte en mars 1963 un premier arrêté fédéral visant à limiter l'admission de travailleurs étrangers. Pour cela, il s'appuie sur le cadre législatif de la LSEE qui accorde une large marge de manoeuvre aux autorités fédérales. Sur la base de l'article 16, alinéa 1 de la LSEE, qui stipule que « pour les autorisations, les autorités doivent tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère. », formulation relativement vague s'il en est, il prend la décision de ne délivrer de permis de travail qu'aux entreprises dont l'effectif total d'employés n'excédera pas de 2% l'effectif de l'année précédente. Cette mesure s'avère relativement inefficace, notamment en raison du nombre important de travailleurs suisses qui changent d'emploi, du secteur secondaire au secteur tertiaire, et sont remplacés par des travailleurs étrangers, mais également en raison de la marge de manoeuvre cantonale, qui pouvait garantir des exceptions aux entreprises (Mahnig *et al.* 2000 : 8).

Le 9 février 1965, le Gouvernement édicte un second arrêté fédéral. Celui-ci prescrit de réduire le personnel étranger par entreprise à 95% de son effectif actuel, et interdit tout accroissement de l'effectif total. Cette mesure a pour effet de limiter l'accroissement du personnel des entreprises en expansion, et protège ainsi les entreprises moins compétitives. Cette mesure est également jugée insatisfaisante, et sera suivi par une autre arrêté en 1968, qui promet cette fois une réduction de 3% du nombre d'étrangers. Face à l'insuccès des différentes tentatives de limitation du nombre d'étrangers jusque-là, les fonctionnaires de l'OFIAMT tendent de plus en plus vers la mise en place d'un plafonnement global, et ceci malgré les protestations des acteurs économiques et des cantons, d'autant plus que le dépôt et la votation probable de l'initiative Schwarzenbach impliquent une réponse rapide de la part du gouvernement.

Après une conférence entre les différents intérêts économiques et cantonaux qui se solda par un échec, le Conseil Fédéral édicta à nouveau un arrêté en 1970 déléguant à la Confédération la possibilité d'établir des contingents *globaux* d'immigration fixés chaque année, qui posera les bases du système qui perdurera dans les 30 années qui suivront. Si le mécanisme de répartition des permis préféré par les acteurs fédéraux était celui du marché, ce mécanisme se heurta à l'hostilité des régions et secteurs économiques qui craignaient de se faire marginaliser : les secteurs économiques à bas salaires craignaient d'être privé de travailleurs étrangers, et les cantons ruraux de voir les cantons urbains accaparer l'ensemble des nouveaux flux d'immigrants. Par ailleurs, si le nouveau système requérait une distribution administrative de l'offre de travail, la Confédération ne disposait pas des moyens administratifs pour procéder à une distribution centralisée des permis, et des compétences substantielles furent accordées aux cantons dans ce domaine :

„Selbstverständlich hätten wir einem marktgerechten Automatismus den Vorzug gegeben, weil den Behörden eine heikle Aufgabe übertragen wird, wenn sie bestimmen müssen, welche Unternehmungen die knappen Arbeitskräfte erhalten sollen. Ein solcher befriedigender Automatismus liess sich aber beim besten Willen nicht finden. Es konnte sich deshalb nur noch die Frage stellen, ob die Verteilung beim Bund oder bei den kantonalen Behörden vorzunehmen sei. Wir gaben einer Verwaltung des « Löwenanteils » der Ausnahmewilligungen durch die Kantone den Vorzug. Eine zentralistische Verteilung durch den Bund hätte kaum durchgesetzt werden können. Sie wäre als unzumutbarer Angriff auf den Föderalismus aufgefasst worden“ (Albert Grübel, directeur OFIAMT, cité in (Mahnig 2001: 127).

Par ailleurs, un certain nombre de concessions furent accordées aux régions et secteurs économiques faibles au travers d'une certaine priorité dans l'attribution des permis, et la limitation de la mobilité des étrangers sur le marché du travail durant les 3 premières années : si les étrangers pouvaient changer de place de travail après une année, ils ne pouvaient

changer de canton ou de secteur économique qu'après 3 ans. Cette solution fut considérée comme un pis-aller pour les acteurs fédéraux.

Ainsi, du fait que l'offre de travail devenait inférieure à la demande, les autorités administratives fédérales et surtout cantonales devinrent responsables de l'attribution des permis aux entreprises, ce qui contribuera à la création d'un système de nature « néo-corporatiste » dans la politique d'immigration suisse (Cattacin 1987). Le point fondamental que l'on souhaite mettre en évidence ici est que l'apprentissage et les changements impulsés par le choc externe constitué par l'Initiative Schwarzenbach ne s'inscrivit pas dans un « vide social », et furent fortement déterminés par les institutions (fédéralisme) et les intérêts constitués par les politiques précédentes. D'une manière plus générale, il sera intéressant de noter que la conjonction des contraintes xénophobes et institutionnelles contribuera à renforcer les logiques préexistantes de maintien des structures économiques.

5. La récession et l'exportation du chômage : remarques sur quelques spécificités helvétiques

Si les mesures de contingentement adoptées par les autorités fédérales contribuèrent dans une certaine mesure à stabiliser l'augmentation de la population étrangère en Suisse et ainsi rassurer la population, ce sont surtout les effets du premier choc pétrolier de 1973 qui auront un impact important sur l'effectif de la population étrangère et, par ricochet, sur l'efficacité des revendications xénophobes. En effet, dans une certaine mesure, l'insistance posée dès l'après-guerre sur la rotation de la main d'œuvre et la précarité des permis de séjour trouveront leur justification lorsque l'économie suisse fut touchée par la récession subite du milieu des années 1970. Si celle-ci perdit une proportion d'emplois bien supérieure à la moyenne de l'OCDE, le nombre de chômeurs n'augmenta que marginalement, en partie en raison des départs très nombreux de travailleurs étrangers au bénéfice de permis instables (annuels et saisonniers) ne bénéficiant pas d'assurance chômage. Les permis de travail des étrangers qui perdaient leur emploi n'étaient tout simplement pas renouvelés. Sur 330'000 emplois perdus, 228'000 étaient ainsi occupés par des étrangers, et des estimations récentes soutiennent que le nombre d'étrangers « contraints » de quitter la Suisse (nombre total de départs dans la période 1973-1976 moins le taux de rotation des années précédentes) peut être évalué à 180'000 (Piguet 2004), alors que le nombre de chômeurs n'augmenta que de 19'000 durant cette période. Si l'exportation du chômage se fit certes principalement au travers de mécanismes d'adaptation privés (Kriesi 1986), il convient de signaler les directives relativement claires de la Police des Etrangers dès 1974, qui recommandaient de licencier en priorité les travailleurs étrangers avant les travailleurs suisses (Piguet 2004).

A cet égard, il est frappant de noter que la Suisse fut le seul pays qui a été capable de renvoyer une part aussi significative de ses travailleurs étrangers lors de la récession des années 1970. Pour Hollifield (1992), l'incapacité de la plupart des pays à renvoyer leurs immigrés en période de crise économique fut d'ailleurs l'expression la plus visible du « paradoxe » des démocraties libérales, c'est-à-dire l'incapacité de ces Etats à priver de droits des individus (même non citoyens) résidant sur leur sol et nécessaires à l'expansion de l'économie. Ainsi, la plupart des pays d'immigration qui ont cherché à renvoyer leurs immigrés (via des programmes d'aide au retour, en Allemagne en particulier) ou même à stopper les flux migratoires après 1973 ont été confrontés à des échecs plus ou moins importants. Le « policy gap » entre immigration *souhaitée* et immigration *effective* a ainsi constitué l'objet de recherche principal des chercheurs s'intéressant aux politiques migratoires (Hollifield 1992; Cornelius 1994; Cornelius, Martin & Hollifield 1994; Joppke 1998; 2001).

En raisonnant de manière comparative, on peut s'interroger sur les spécificités de la Suisse qui font qu'elle a été capable, elle, de renvoyer un nombre si important d'étrangers lors de cette période. En effet, des pays comme l'Allemagne ont, comme la Suisse, mis en œuvre des programmes de « Gastarbeiter » dans la période d'après-guerre, mais les « invités » en Allemagne sont restés lors de la récession des années 1970. En plus du rôle de la démocratie directe, qui aurait « fermé » le système politique suisse vis-à-vis des droits des immigrants (Guiraudon 1999), une piste d'explication « institutionnelle » peut être fournie en faisant référence aux travaux de Joppke (1998; 2001) qui explique le « policy gap » entre immigration *souhaitée* et immigration *effective* dans différents pays par le rôle significatif des cours constitutionnelles qui se sont systématiquement opposées à des mesures d'expulsion concernant les immigrés. Guiraudon offre une interprétation semblable pour la France, l'Allemagne et les Pays-Bas. Armés de principes juridiques libéraux par essence universels, les juges ont constitué un vecteur important de préservation et d'extension des droits des immigrants en Europe et aux Etats-Unis.

En Suisse, on peut expliquer le faible – ou du moins plus lent – développement des droits des étrangers par le pouvoir plus faible conféré aux juges dans la conduite des politiques publiques. On connaît ainsi le rôle très limité du Tribunal Fédéral dans le domaine du contrôle de Constitutionnalité de la législation fédérale, et notamment l'immunité des lois fédérales (Platel 2004). Si l'on considère, comme l'affirment Joppke et Guiraudon, que les juges ont tendance à être plus favorables aux droits des étrangers que les politiciens, on peut soutenir qu'en Suisse, les premiers sont plus faibles par rapport aux seconds que dans d'autres pays d'immigration. Dans la politique d'immigration suisse, les avis de droit n'ont ainsi joué qu'un rôle consultatif, comme celui d'Andreas Auer ou celui de la Commission Fédérale contre le racisme sur le modèle des 3 cercles (Auer 1996). Cet auteur souligne notamment que diverses dispositions de la loi sur les étrangers dérogent à plusieurs articles constitutionnels, ainsi qu'aux conventions internationales sur les droits humains. Néanmoins, aucun dispositif coercitif de contrôle ne permet de corriger cet état de fait.

Comme le souligne Kriesi (1998), la souveraineté du peuple [et du Parlement] est bien moins limitée par le contrôle constitutionnel en Suisse, et le fait est que les préférences du peuple ou des politiciens, d'une part, et des juges, d'autre part, dans le domaine de l'immigration sont sensiblement différentes. Ainsi, la législation sur les étrangers très restrictive instituée dans l'entre-deux guerres n'est par exemple sujette à aucun contrôle de constitutionnalité. Par ailleurs, la conformité constitutionnelle des multiples ordonnances découlant de cette loi, et dans lesquelles figurent l'essentiel des dispositions concrètes concernant la régulation de l'immigration, n'est que très difficilement contrôlable (Auer 1996). En Suisse, le fait que le contrôle de constitutionnalité ait lieu *ex post* et sur la base de cas concrets a rendu d'autant plus compliqué le respect du principe de légalité de cette législation contenue dans une multitude disparate d'ordonnances, règlements, et rapports¹⁶.

Dans une certaine mesure, on peut se demander si une telle législation, avec des statuts aussi discriminatoires que celui de saisonnier, auraient pu exister dans d'autres pays et s'ils avaient été soumis des décisions juridiques basées sur le respect des droits fondamentaux rédigés pour les citoyens nationaux. D'une certaine manière, le développement et la stabilisation des droits des immigrants en Suisse a été plus étalée dans le temps, et rendue possible par des autres facteurs : les pressions internationales de la part des pays d'origine des immigrants, principalement dans le cadre de l'Union Européenne.

¹⁶ Sur ce sujet qui mériterait certainement une analyse politologique bien plus approfondie et comparative, voir, dans une perspective juridique, Auer (1996).

6. Stabilisation et consolidation (1973-1986)

La période des années 60 peut être considérée comme un tournant dans la politique d'immigration suisse, en raison des réarrangements institutionnels d'envergure induits par les pressions xénophobes et les négociations avec l'Italie. Ainsi, des choix effectués en partie sous la contrainte vont générer des effets inattendus et de nouvelles dynamiques dans lesquelles des acteurs vont investir de manière croissante au cours de la période suivante. En particulier, l'accord conclu avec l'Italie en 1964 va tracer la voie d'une stabilisation progressive de la population étrangère en Suisse. Si beaucoup de travaux portant sur la politique d'immigration analysent la période qui débute en 1970 dans une perspective basée essentiellement sur le public choice, dans laquelle les acteurs sont jugés rationnels est responsables de leurs actes (Dhima 1991 ; Sheldon 2001), assez peu mettent en avant les dynamiques institutionnelles initiées au cours de cette période. L'idée qui est développée ici est que les choix fortement contraints par les pressions externes et les déterminants institutionnels existants (fédéralisme) vont créer des effets indépendamment de la rationalité initiale supposée des acteurs.

En effet, l'amélioration du statut juridique des étrangers impulsé par les négociations avec l'Italie va créer une brèche dans la politique de flexibilité de la main d'œuvre étrangère, et va progressivement réduire la marge de manœuvre des autorités dans le contrôle des flux migratoires. Les nouvelles conditions requises concernant le regroupement familial, et la transformation automatique des permis saisonniers en permis annuels vont faire augmenter progressivement la proportion des entrées qui ne seront *pas* soumises aux contingentement, ainsi que le nombre de personnes bénéficiant d'un permis stable. Le nombre de personnes au bénéfice d'un permis d'établissement (permis C) augmente sensiblement à partir du milieu des années 1960, période à laquelle l'accord avec l'Italie est signé. Parallèlement, le régime défensif d'incorporation des immigrants, notamment pour ce qui concerne l'acquisition de la nationalité suisse, perdurera, ce qui contribuera à l'augmentation d'une population de ce que Hammar (1985) nomme des « denizens » : des personnes résidant de manière durable dans le pays, mais ne jouissant que d'une partie des droits liés à la citoyenneté (droits économiques et sociaux mais pas politiques).

De l'autre côté, la combinaison entre mesures de plafonnement et amélioration du statut juridique des étrangers, qui visaient à répondre à des contraintes politiques et internationales immédiates, va avoir des conséquences économiques significatives sur le moyen et le long terme, et va contribuer à renforcer la dualisation des intérêts entre les différents secteurs économiques dans ce domaine. Comme on l'a vu, les intérêts patronaux sur l'enjeu de l'immigration étaient jusque-là relativement univoques. La politique de contingentement qui se met en place dans les années 60 va contribuer à renforcer un certain clivage au sein du patronat dans ce domaine : la limitation de l'offre de travail va créer des « gagnants » et des « perdants ».

Si les secteurs économiques compétitifs et tournés vers l'exportation, nécessitant des travailleurs qualifiés, vont avoir une offre de main d'œuvre sensiblement diminuée en raison des mesures de contingentement, qui sera d'ailleurs conjuguée avec des mesures de rationalisation fortes après le choc pétrolier de 1974, cette dynamique sera moins contraignante pour les secteurs économiques peu compétitifs et tournés vers le marché interne, dans la mesure où le droit à la transformation des permis saisonniers en permis annuels, et le droit au regroupement familial vont amener à un apport substantiel de travailleurs peu qualifiés pour ces secteurs économiques moins bien rémunérés. Indépendamment de la stratégie plus ou moins rationnelle des acteurs au cours de cette période, mise en avant par les analyses du public choice, le dispositif institutionnel existant

comportait ainsi à la base un biais structurel vers la canalisation de travailleurs étrangers peu qualifiés dans le marché du travail suisse.

Le mécanisme de transformation des permis saisonniers en permis plus stables va constituer une « backdoor » non négligeable et non soumise aux mesures de contingentement, par laquelle une part significative de nouveaux immigrants peu qualifiés vont s'établir en Suisse : certains auteurs parlent ainsi de « l'écluse » du statut de saisonnier, qui canalise les étrangers essentiellement vers les segments inférieurs du marché du travail (Dhima 1991). Cette dynamique sera accentuée par le rôle significatif des administrations cantonales dans l'attribution des permis de travail, dans la mesure où celles-ci tendent « naturellement » à favoriser leurs industries dominantes (Lavenex 2004), d'autant plus que le fédéralisme multiplie les points d'accès au système politique pour les groupes d'intérêts particuliers. Dhima (1991) a ainsi fourni une démonstration convaincante de la manière dont les régions périphériques ont avantagé des secteurs domestiques avec lesquels ils entretenaient des liens étroits (construction, hôtellerie, santé). Les travailleurs saisonniers venus travailler dans ces régions (Grisons, Valais, etc.) ont ensuite eu droit à la transformation de leurs permis en permis plus stables et ont ensuite gagné les régions et secteurs mieux rémunérés, mais où ils affrontent aussi plus de difficultés en raison de leur niveau de qualification relativement bas.

De l'autre côté, la limitation de l'offre de main d'œuvre et l'attribution administrative des permis de travail a contribué à l'institutionnalisation d'un système de type corporatiste dans la politique d'immigration suisse, qui prit place essentiellement derrière des portes closes¹⁷. Sans vraiment parler de néocorporatisme, on peut ainsi le qualifier de « corporatisme sectoriel » comme cela est d'ailleurs souvent le cas en Suisse, avec une constellation d'acteurs relativement réduite et des relations sociales durables et institutionnalisées. Dans ce cas-ci, les partenaires principaux étaient les acteurs étatiques et patronaux. La base de ce système était notamment la forte interdépendance qui s'est cimentée entre ces acteurs: pour la fixation des quotas, les autorités administratives étaient fortement dépendantes des informations sur la demande de main d'œuvre fournie par les entreprises, alors que les entreprises et régions économiques particulières étaient tributaires de l'administration pour leur attribuer les permis de travail. Des contacts relativement étroits se sont ainsi noués entre l'OFIAMI, les autorités cantonales et les organisations patronales, alors que les syndicats étaient relativement exclus de ces mécanismes.

Comme le souligne Lavenex (2004), ces caractéristiques du système d'immigration en Suisse peuvent sembler étonnantes si l'on pense à la large médiatisation dont a fait l'objet le phénomène migratoire en Suisse depuis les années 1960. Ainsi, paradoxalement, la large médiatisation et les canaux institutionnels fournis à la xénophobie ambiante via la démocratie directe ont contribué à la mise en place de ce que Freeman (1995) considère être le trait classique des politiques d'immigration dans les démocraties libérales : le clientélisme. Ainsi, l'essentiel de la régulation de l'immigration se faisait ainsi par des instruments hors du contrôle du peuple ou du parlement, via des ordonnances. D'une certaine manière ce phénomène constitue un certain renforcement d'une tendance existante de la politique d'immigration suisse qui visait à répondre à un objectif de flexibilité. La LSEE était ainsi un outil particulièrement flexible laissant une marge de manœuvre considérable au Conseil Fédéral. Comme le soulignait un représentant de l'administration fédérale, « mit dem ANAG kann man alles machen » (cité in Cattacin 1987 : 54).

Toutefois, cette relative opacité et le pouvoir discrétionnaire important des autorités fédérales dans ce domaine suscitent assez tôt un fort scepticisme de la part du Conseil Fédéral et de

¹⁷ Pour une présentation plus détaillée des caractéristiques de ce système, voir (Cattacin 1987 ; Dhima 1991).

beaucoup d'acteurs politiques : la politique d'immigration suisse est opaque, peu lisible, élaborée dans l'urgence et donc sujette aux critiques. En 1978, le Conseil Fédéral décide de lancer un processus de révision de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, qui visait à fournir un cadre juridique unifié à l'ensemble d'ordonnances, règlements et autres matières juridiques réparties dans une multitude d'actes. Ne parvenant pas à nouer un consensus sur cet objet, le projet de loi fut refusé en votation populaire en 1982, et le maintien d'un certain flou permet de contenter les attentes très contradictoires de l'ensemble des acteurs politiques. En 1986, les points les moins controversés du projet de loi de 1982 sont repris dans une ordonnance fédérale qui tient lieu de principale base juridique concrète concernant la politique d'immigration.

Par ailleurs, pour reprendre les interrogations émises au début de cette partie historique, il convient également de noter que les contraintes d'ordre xénophobes et l'introduction de la limitation du nombre d'étrangers comme tâche publique a également entraîné un besoin plus grand de connaissance sur la population étrangère dans une optique de contrôle et de catégorisation : pour limiter la population étrangère, il fallait disposer d'outils permettant de savoir combien d'étrangers se trouvaient en Suisse, ce dont la Confédération ne disposait pas. C'est ainsi que peu après la mise en place du plafonnement global fut aussi mis en place le registre central des étrangers (RCE – ZAR), banque de données rassemblant des données sur l'ensemble de la population étrangère présente en suisse destinée à déterminer l'effectif d'étrangers (et ainsi le « niveau de surpopulation étrangère ») afin de fixer les quotas annuels de permis. Le RCE était d'ailleurs l'instrument statistique le plus coûteux dont la Confédération disposait, qui servait à recueillir des informations qu'elle n'aurait pas eu les moyens légaux de collecter pour les citoyens suisses (Mahnig *et al.* 2000 : 14) Celui-ci servira d'ailleurs par la suite au développement de travaux économiques appliqués qui mettront en avant les déficiences de cette politique. Une fois de plus, l'extension des domaines d'intervention de l'Etat est étroitement lié avec le développement d'instruments de connaissance du monde social.

7. Synthèse intermédiaire

7.1 Le rôle des institutions

Les analyses existantes de la politique d'immigration Suisse peuvent être classées en trois catégories. D'un côté, un certain nombre de travaux d'économistes mettent principalement en avant les caractéristiques clientélistes de cette politique dans une perspective fortement inspirée du public choice (Dhima 1990; Straubhaar & Dhima 1990 ; Dhima 1991; Sheldon 2001). La recherche la plus aboutie dans cette perspective est certainement celle de Dhima, qui s'inspire des travaux de Mancur Olson pour expliquer le développement d'une politique d'immigration sub-optimale d'un point de vue économique : du fait que l'immigration génère des profits concentrés et des coûts diffus, des petits groupes fortement organisés ont « colonisé » ce champ d'action publique afin de bénéficier de rentes sous la forme d'une main d'œuvre abondante et bon marché car peu qualifiée. Cette littérature est basée sur les postulats économiques de la théorie du choix rationnel, et revêt une forte dimension normative. Elle aura un impact certain sur les réformes de la politique d'immigration suisse au cours des années 1990, comme nous le verrons par la suite.

La seconde catégorie de travaux est le fait d'historiens, géographes et politologues effectués récemment, notamment dans le cadre de programme de recherches (Mahnig 1998; Cerutti 2000; Mahnig *et al.* 2000; Mahnig 2001; Mahnig *et al.* 2003). Ces travaux sont très intéressants et détaillés d'un point de vue factuel, mais sont la plupart du temps tournés

essentiellement vers le niveau empirique et ne cherchent souvent pas à définir un cadre théorique explicite pour appréhender la politique d'immigration helvétique.

La troisième catégorie de travaux s'insère plus dans une perspective de science politique néo-institutionnaliste. Ici, un travail de théorisation est effectué, et l'analyse met principalement en avant les facteurs institutionnels influant sur la conduite et les résultats de la politique d'immigration. Lavenex (2004) met par exemple en avant l'influence de structures politiques décentralisées et de normes culturelles sur la conduite de la politique suisse d'immigration. Ces caractéristiques institutionnelles permettent ainsi de d'expliquer les trajectoires très différenciées des politiques d'immigration en Suisse et au Japon, deux pays pourtant soumis à des conditions économiques relativement semblables.

Le travail que j'ai tenté de fournir ici s'inscrit largement dans cette dernière catégorie, et insiste sur les structures et les dynamiques institutionnelles dans la politique d'immigration Suisse, dans une perspective institutionnaliste historique. L'accent est en particulier mis sur l'inscription historique des institutions et leurs variations au cours du temps. Il insiste en particulier sur la création d'arrangement institutionnels lors de « conjonctures critiques » particulières (première guerre mondiale, années 1960) qui constituent par la suite des ressources et des contraintes pour les acteurs, et déploient des effets différenciés au cours du temps. Ainsi, le régime migratoire helvétique ne peut être pleinement compris sans faire référence au contexte de son institutionnalisation, dans lequel les principales institutions légales et administrative sont mises en place. Si l'histoire et le contexte de l'après-guerre ont radicalement changé, il est frappant de constater que les lois qui régissent le séjour des étrangers en Suisse, ainsi que les organismes administratifs chargés de les mettre en œuvre, sont restés sensiblement les mêmes jusqu'à la fin des années 1990.

Par rapport à la répartition des compétences dans le domaine migratoire, on remarque également que le contexte toujours instable dans lequel ont eu lieu les changements et remaniements de la politique migratoire helvétique ont contribué à structurer ce champ d'une manière bien précise, avec une concentration des compétences au sein des entités exécutives et administratives aux niveaux cantonal et fédéral surtout. Ceci traduit d'une manière très appuyée une tentative de dépolitiser ce domaine en le soustrayant partiellement aux sanctions possibles du champ parlementaire et, surtout, référendaire : à partir de 1970, la multitude d'ordonnances émises fixant par exemple les quotas annuels d'immigration n'étaient pas soumises à la sanction du parlement ou du peuple. Le mode de régulation corporatiste et le « gouvernement par ordonnances » décrit entre autres par Cattacin (1987) traduit assez bien cette tendance. D'une certaine manière, ces caractéristiques élargiront d'une certaine manière la marge de manœuvre des autorités fédérales pour mettre en œuvre des réformes au cours des années 1990, dans la mesure où cette « dépolitisation » élimine de fait un certain nombre de barrières aux réformes (ratification par le peuple surtout). Ainsi, la mise en place du modèle des 3 cercles se fera ainsi de manière relativement autonome de la part du gouvernement, sans que ces changements n'aient besoin d'être ratifiés. Les résistances immédiates aux changements viendront plutôt du désaccord majeur des partenaires engagés au sein des réseaux corporatistes : cantons, secteurs économiques craignant d'être privés de main d'œuvre peu qualifiée, etc.

Si les institutions se montrent souvent particulièrement résistantes, elles peuvent également être contournées. A cet égard, le développement des droits sociaux et économiques des immigrants à la suite des pressions de l'Italie à partir de 1964 sont assez significatives dans la mesure où ils ont pu se développer en dépit des arrangements institutionnels existants. A partir de cette période, le nombre de personnes ayant eu droit à une stabilisation de statut s'est accru sensiblement. Le point central que j'ai souhaité mettre en avant ici est l'inscription historique des institutions : ces dernières ne sont pas des faits sociaux figés mais évoluent au

cours du temps et produisent des effets différenciés. Si l'on considère la période des années 1960 comme une conjoncture critique dans la politique d'immigration suisse, on est forcé de considérer que les changements intervenus lors de cette période ont été fortement déterminés par les arrangements institutionnels existants, et le fédéralisme en particulier.

7.2 Idées et changement institutionnel

Le second point qu'il s'agit de mettre en avant ici est le rôle des idées dans le changement institutionnel. Comme j'ai tâché de le montrer dans la partie précédente, les années 1960 ont marqué, en raison de la montée de pressions internes (xénophobes) et externes (négociations avec l'Italie), une première phase de remise en cause importante de la politique d'immigration. Cette phase d'incertitude a conduit à la mise en mouvement de divers forums dans lesquels ont été débattus des solutions. Si les contraintes xénophobes et internationales ont été prises en compte, tout comme le rôle très important des cantons, on remarque que les recommandations prenant en compte le rôle des conséquences économiques de la politique d'immigration, faites par les experts mandatés par le Conseil Fédéral ont été relativement négligées¹⁸. Cette inefficience relative du forum de l'expertise économique peut être expliquée par un certain nombre de facteurs à la fois externes et internes au champ de l'expertise.

Premièrement, jusqu'aux années 1960, le principal clivage politique sur l'enjeu de l'immigration oppose le patronat, fortement opposés à la limitation de l'immigration, et les syndicats, favorables à ces limitations. Ainsi, contrairement à ce que nous verrons au tournant des années 1990, les mesures préconisées par l'expertise économique (limitation et rationalisation) ne trouvaient pas d'appui du côté patronal : ainsi, le Vorort sera fortement opposé à une plus forte intervention de l'Etat dans le domaine de l'immigration et une limitation des flux migratoire en principe synonyme de rationalisation de l'appareil de production. Nous avons ainsi parlé de décalage entre le forum de l'expertise économique et les autres forums dans lesquels sont élaborées les politiques publiques. Par ailleurs, il convient de mettre en avant l'idée que la visibilité des coûts liés au système migratoire de l'époque n'était pas très grande dans un contexte de plein emploi. Les acteurs sociaux semblent ainsi être avant tout réceptifs aux coûts immédiatement visibles qu'à ceux qui ne déploieront leurs conséquences que sur le long terme. Dans les années 1990, dans un contexte de crise et de chômage, l'expertise économique aura un rôle autrement plus important.

Si ces facteurs peuvent être considéré comme un facteur externe de la relative inefficience de l'expertise économique dans les réformes de la politique d'immigration suisse au cours des années 1960, il est également possible de dégager un certain nombre de facteurs internes. Le principal est certainement l'absence de données systématiques et analysables sur l'impact de l'immigration sur l'économie suisse, qui auraient permis de chiffrer les conséquences de différentes alternatives de politiques publiques. Les constats et recommandations formulés par le groupe d'experts de 1964 sont ainsi essentiellement basés sur des considérations théoriques, ce dont ils se plaignent eux-mêmes. Comme nous le verrons plus tard, la force de l'expertise économique au cours des années 1990 sera sa capacité à fournir des données chiffrées et présentées comme objectives sur les conséquences de l'action publique, qui lui conféreront une « force de frappe » bien supérieure dans les débats publics, d'autant plus qu'elle se tournera de plus en plus vers la recherche appliquée.

¹⁸ Ainsi, si la « création d'un marché du travail homogène au niveau suisse », qui aurait induit la suppression des limitations à la mobilité de l'ensemble de la main d'œuvre (entre cantons et entre branches), figurait dans les « Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971-1975 » (Niederberger 2000), il est frappant de constater rétrospectivement que ce marché unifié ne sera réalisé qu'en 2002, suite à l'entrée en vigueur des Accords Bilatéraux avec l'Union Européenne.

CHAPITRE 3. APPRENTISSAGE ET CHANGEMENT INSTITUTIONNEL DANS LA POLITIQUE D'IMMIGRATION SUISSE DES ANNÉES 1990

“The knowledge basis of state action, as well as the processes by which the state itself influences the development and application of social knowledge, are indeed research issues of central importance” (Evans *et al.* 1985b: 357-358)

La plupart des auteurs s'intéressant à la politique d'immigration suisse mettent en évidence un certain nombre de changements substantiels intervenus dans cette politique depuis le milieu des années 1980 ou au moins depuis le début des années 1990 (Fibbi & Cattacin 2000; Mahnig *et al.* 2000; Wimmer 2001; Brochmann & Lavenex 2002; Piguet 2004). Dans cette perspective, différents facteurs explicatifs sont avancés, parmi lesquels l'émergence du problème de l'asile au cours des années 1980 et la diversification des motifs d'immigration (Mahnig *et al.* 2003), le rapprochement croissant entre la Suisse et l'Union Européenne (Lavenex & Brochmann 2003; Lavenex 2004), ou encore l'émergence d'une société postindustrielle nécessitant une main d'œuvre avant tout qualifiée (Wimmer 2001). Parmi les facteurs possibles de changement on pourrait également énoncer l'augmentation des pressions concurrentielles sur l'économie suisse et le renforcement des acteurs mobiles de l'économie (Afonso 2004a) ou encore la mobilisation des immigrants et l'émergence de la problématique de l'intégration sur l'agenda politique (Giugni & Passy 2002; Giugni *et al.* 2004). L'ensemble de ces explications, comme celles que j'ai mises en avant dans le travail de mémoire de licence, reposent sur des explications plus ou moins « structurelles », c'est-à-dire qu'elle reposent sur des éléments considérés comme « objectifs », alors que le rôle des idées et discours, en particulier le rôle de l'expertise, est très peu exploré¹⁹.

Les phénomènes sociaux, quels qu'ils soient, n'ont pas d'impact *par eux-mêmes* sur les processus politiques, mais plutôt au travers de la manière dont ils sont *perçus* et *utilisés* par les acteurs sociaux. Dans cette perspective, l'interprétation que je tente de fournir ici prend en compte des arguments que l'on pourrait qualifier principalement d'« idéationnels », c'est à dire qu'il reposent plus sur des changements cognitifs impulsés par des idées ou des discours que sur des éléments structurels (Blyth 2001). Il ne s'agit pas de remettre en cause les explications déjà existantes, mais au contraire de fournir une interprétation complémentaire qui n'a pas été explorée. Par exemple, par rapport à l'argument de l'émergence d'une société postindustrielle, je m'intéresse plus aux raisons et à la manière dont ce discours émerge et se propage qu'à la réalité de ce phénomène. L'objet de ce chapitre est donc, pour reprendre l'interrogation de Peter Hall, de mettre à jour les mécanismes par lesquels « l'intérêt national » dans le domaine de l'immigration est construit. Si, comme je l'ai déjà souligné, ce genre d'analyses est devenu relativement répandu en économie politique comparée (avec la problématique de la diffusion des idées monétaristes), il n'existe à ma connaissance que très peu de travaux portant sur l'impact des travaux scientifiques sur les politiques d'immigration. Ceux-ci portent essentiellement sur le monde anglo-saxon (Richmond 2000; Tichenor 2002).

Les mécanismes que je tente de dégager sont donc essentiellement liés aux phénomènes d'apprentissage, d'expertise et à la diffusion d'idées, conformément au cadre théorique mis en

¹⁹ Piguet (2004 : 54) mentionne très brièvement dans son ouvrage récent sur l'immigration le rôle et l'activisme de certains économistes « très écoutés par l'administration fédérale » dans les réformes de la politique d'immigration suisse au cours des années 1990.

avant dans le Chapitre 1. Il s'agira notamment de mettre en évidence les processus cognitifs sous-tendant les changements institutionnels. L'essentiel de cette partie consistera donc dans une présentation des jeux d'interaction entre les différents forums dans lesquels prend place la production des politiques publiques (forum scientifique, forum de la communication politique, forum des politiques publiques) en tentant de décrire de manière nuancée les impacts différenciés de l'internationalisation sur ces forums, d'une part, et d'expliquer les *outcomes* des transformations de la politique migratoire, d'autre part. Dans la perspective d'analyse adoptée dans cette partie, les transformations de la politique d'immigration suisse découlent donc en grande partie de l'influence croissante de l'expertise économique et la mobilisation de nouveaux instruments par les économistes au sein du champ scientifique, de la montée du national populisme et les pressions croissantes de « l'opinion publique » perçue par les acteurs politiques, et du renforcements de certains acteurs au sein du champ des politiques publiques (sections administratives et groupes d'intérêts). Le rôle des institutions sera présenté comme un facteur structurant l'influence de ces différentes idées dans la mise en place « concrète » de la politique d'immigration suisse.

1. Les années 1990 : Présentation

A bien des égards, les années 1990 marquent une phase de rupture dans le modèle politico-économique en Suisse, à la fois pour ce qui concerne l'insertion de ce pays sur le plan international, mais aussi concernant ses performances économiques et les relations entre acteurs politiques (Mach 1999b; 1999c; Bonoli *et al.* 2000). En effet, si les décennies précédentes avaient vu la Suisse se sortir avec succès des turbulences politiques et économiques internationales (2 guerres mondiales, récession subite des années 1970) sans procéder à des adaptations internes significatives (du moins en comparaison avec les pays environnants), la situation change radicalement dans les 15 dernières années du siècle. Jusqu'au milieu des années 1980, la stratégie poursuivie par la Suisse dans le domaine des relations internationales consistait principalement dans une *forte* insertion économique couplée à une *faible* participation politique²⁰. Il s'agissait ainsi avant tout d'assurer des débouchés pour les produits d'exportation suisses sur les marchés internationaux sans procéder à des adaptations internes qui auraient remis en cause non seulement la « Sainte Trinité » des institutions fondamentales (neutralité, démocratie directe, fédéralisme), mais aussi les intérêts politiques et économiques de certaines forces sociales cooptées au sein du « bloc bourgeois » (arts et métiers, paysannerie), qui survivaient en grande partie grâce à diverses formes de protectionnisme (Knöpfel 1988).

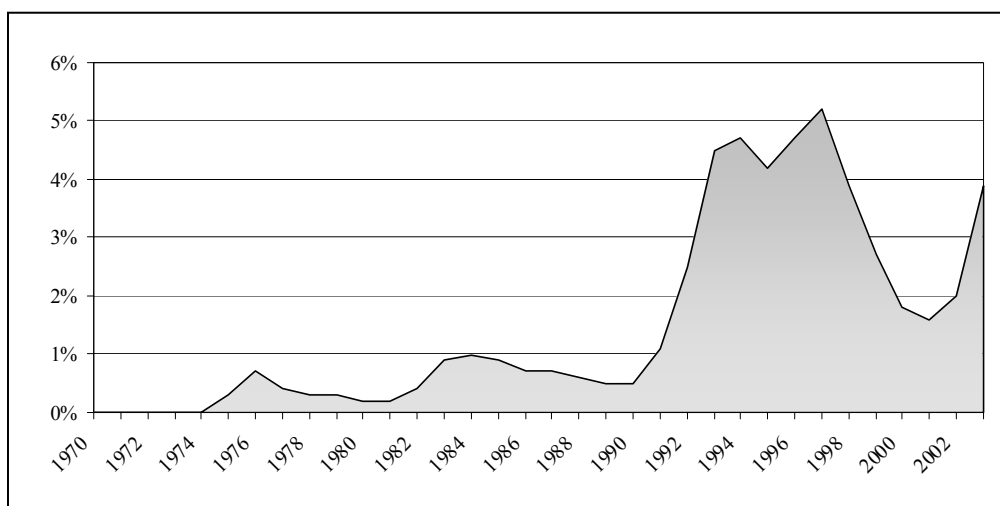
Or, à partir du milieu des années 1980, cette stratégie se révéla de plus en plus difficile à tenir, notamment avec l'accélération du processus d'intégration européenne qui s'amorçait avec la création du marché commun, ainsi que diverses mesures de libéralisation multilatérale au niveau mondial (Uruguay round du GATT) (Sciarini 1994). Si l'économie suisse avait été fortement insérée dans l'économie internationale depuis la fin du 19e siècle (Bernegger 1991), les changements internes induits par les transformations des années 1990 marquent un saut qualitatif assez net. Ainsi, bon nombre d'arrangements plus ou moins corporatistes destinés à protéger les secteurs économiques structurellement faibles ne semblaient plus viables dans un contexte international marqué par une concurrence plus vive entre entreprises et entre places économiques nationales.

²⁰ La Suisse est membre de l'Association Européenne de Libre Echange depuis 1960. Elle a conclu un accord de libre-échange avec les pays de la CEE en 1972, qui a constitué jusqu'aux Accords Bilatéraux de 2000 le principal lien formel entre la Suisse et la CEE. Pour un historique concis des relations entre la Suisse et l'Union Européenne depuis la Seconde Guerre Mondiale, voir Dupont et Sciarini (2001).

En effet, l'adhésion de la Suisse à l'Espace Économique Européen aurait par exemple impliqué des adaptations dans un grand nombre de domaines où n'avaient été pris en compte que des intérêts domestiques (politique de la concurrence, des marchés publics), parmi lesquels la politique d'immigration constituait un objet central. Le protectionnisme du marché du travail induit par cette politique (au travers du système de quotas) restait ainsi difficile à tenir face au vent de libéralisation des marchés domestiques (travail, marchandises, entreprises publiques) qui soufflait depuis le milieu des années 1980 en Europe. Par ailleurs, les pays du Sud de l'Europe (Italie, Espagne, Portugal) comptant beaucoup de ressortissants en Suisse faisaient fortement pression pour une amélioration des conditions de séjours de leurs nationaux travaillant en Suisse. En particulier, le statut de saisonnier, ne donnant pas droit au regroupement familial et limitant l'accès à certaines prestations sociales, était souvent assimilé à l'étranger à une forme d'esclavage²¹.

Du point de vue socio-économique, les années 1990 marquent également une certaine « normalisation » de l'économie suisse par rapport aux autres pays européens. En effet, les bonnes performances économiques de la Suisse en perspective comparative furent fortement remises en cause au cours de cette période (Mach 1999c). Si la plupart des pays européens ont été confrontés au phénomène du chômage de masse juste après la crise pétrolière de 1973 et surtout depuis le début des années 1980, ce phénomène est resté relativement marginal en Suisse jusqu'en 1991, notamment en raison, comme je l'ai déjà mentionné, de la présence d'une importante population étrangère titulaire de permis instables qui a permis « d'exporter le chômage »²². En conséquence, si bon nombre de pays ont procédé à des réformes politiques et économiques significatives au cours des années 1980, cette période a été marquée en Suisse par une grande stabilité. Durant cette période, la Suisse était ainsi présentée comme un exemple de réussite économique, suscitant l'intérêt de différents auteurs qui tentèrent d'expliquer le « Sonderfall helvétique » (Katzenstein 1984 ; Schmidt 1985 ; Freiburghaus 1988).

Taux de chômage en Suisse, 1970-2003. Source : OFS



²¹ Ainsi, José Manuel Durão Barroso, actuel président de la Commission Européenne, déclarait par exemple lors d'une visite en Suisse en 1995, alors qu'il occupait le poste de Ministre des affaires étrangères du Portugal, que le statut de saisonnier créait une situation « injuste de la part d'un pays civilisé ayant une grande tradition humanitaire » (Journal de Genève, 11 janvier 1995).

²² Parmi les facteurs explicatifs du « Sonderfall » helvétique dans le domaine du marché de l'emploi, on peut également mentionner le retrait important des femmes du marché du travail lors de la crise des années 1970, l'absence d'assurance chômage obligatoire et un mode de régulation du marché du travail essentiellement basé sur des mécanismes privés (négociations collectives décentralisées, absence de salaire minimum légal, peu d'obstacles légaux aux licenciements). Pour une analyse plus complète voir (Schmidt 1985 ; Flückiger 1998 ; Bonoli *et al.* 2000).

Toutefois, à partir de 1991, le chômage augmenta fortement. Si l'ampleur de ce phénomène restait modéré en comparaison internationale, son impact *relatif* fut considérable, et certains déclarèrent rapidement la « fin du Sonderfall » (Borner, Brunetti & Straubhaar 1990). Parmi les facteurs principalement mis en avant dans l'explication de l'augmentation du chômage au début des années 1990, les « déficiences » de la politique d'immigration du passé furent assez tôt présentées comme un facteur central, dans la mesure où le régime migratoire mis en place dans les années 1960 avait contribué à l'établissement en Suisse d'une population étrangère en moyenne trop peu qualifiée, qui n'était pas en mesure de faire face aux transformations structurelles d'un marché du travail plus compétitif et plus exigeant (Flückiger 1998; 2001). De plus, en raison des concessions accordées à l'Italie dans les années 1960 en matière de transformations de permis et de regroupement familial, étendues par la suite aux ressortissants d'autres pays, il n'était plus possible de renvoyer les étrangers chez eux lorsqu'ils perdaient leur emploi, comme cela fut le cas lors de la récession des années 1970. Les étrangers avaient maintenant le droit de rester et de percevoir des indemnités de chômage.

D'une certaine manière, l'influence croissante des contraintes internationales et la détérioration des conditions économiques au cours des années 1990 peuvent être comprises comme des facteurs centraux de transformation du « modèle suisse » d'après guerre. Ainsi, elles ont contribué à fragiliser les acteurs « traditionnels » du système suisse et à favoriser l'émergence de nouveaux acteurs. Par exemple, dans la sphère économique, Mach (forthcoming) a mis en avant l'émergence d'une nouvelle « coalition néolibérale » constituée d'acteurs issus de l'Université et des secteurs les plus internationalisés de l'économie qui ne se sentaient plus représentés au sein des associations économiques traditionnelles. Ces dernières, présentées comme engluées dans le système de concertation existant et incapables d'apporter des réponses aux nouveaux problèmes, ont perdu du crédit au profit de ces nouveaux acteurs qui, par un réinvestissement de l'espace public et une pénétration des sphères de pouvoir d'Etat, ont contribué à promouvoir une nouvelle orientation pour la politique économique en Suisse guidée de manière encore plus affirmée qu'auparavant par les principes du libre marché²³.

Comme je tâcherai de le montrer dans la section suivante, ce mouvement a eu des implications significatives dans la politique d'immigration suisse, notamment au travers du rôle croissant de l'expertise économique dans l'élaboration de cette politique. Mais les « chocs externes » des années 1990 peuvent également être compris de manière plus large au travers de leur impact différencié au sein des différents « forums » d'élaboration des politiques. Il s'agira ici de tracer les principaux contours de ces impacts au sein du forum scientifique, du forum de la communication politique et du forum des politiques publiques.

2. Le forum scientifique: l'offensive des économistes

De nombreux auteurs s'accordent pour souligner le rôle important de la science économique et des économistes, influencés en particulier par la branche américaine de cette discipline, dans la « révolution néoconservatrice » qui a touché beaucoup de pays occidentaux – mais aussi du Tiers-Monde – après la fin des Trente Glorieuses (Singer 1993 ; Jobert 1994; Dezalay & Garth 2002). Ainsi, le changement de paradigme au sein de la discipline économique (du keynésianisme au monétarisme) s'est traduit, de manière différenciée selon les pays, par des réformes politiques notables (autonomisation des banques centrales, ciblage des politiques économiques sur la lutte contre l'inflation plutôt que sur la lutte contre le chômage, etc.). Comme je l'ai déjà en partie souligné, les idées et doctrines économiques ne

²³ Pour une présentation de ce nouveau programme « néolibéral », voir (Leutwiler & Schmidheiny 1991), (de Pury 1996), ou plus récemment (Straubhaar, Rentsch, Flückiger, Held & Heiniger 2004).

sont pas seulement à comprendre comme de simples guides pour l'action étatique, mais comme des manières de « donner un sens au monde » en traçant des relations de causes à effets entre des phénomènes sociaux (Lehmbruch 1994 : 204). Ce processus de « construction du sens » est d'autant plus important dans les contextes de crise et d'incertitude.

Dans le cas de la Suisse, Mach (2003; forthcoming) a mis en avant le rôle significatif des économistes dans la « coalition néolibérale » qui a impulsé un nombre important de réformes dans les années 1990. Dans ce pays, on a plutôt assisté à une remise en cause de diverses mesures de protectionnisme sélectif protégeant certains secteurs économiques (généreux subventionnement agricole, réglementation de la concurrence peu contraignante, monopoles publics) qu'à une critique des politiques keynésiennes, qui n'ont jamais eu grand succès. Le manque de concurrence sur les marchés internes et le haut niveau des prix helvétiques par rapport à l'Union Européenne sont rapidement devenus les cibles privilégiées des économistes, puis des autorités fédérales.

Dans le champ de la politique d'immigration, il semble également que l'expertise économique ait eu un impact significatif dans la mesure où ce domaine d'action publique a été parmi ceux dont les « déficiences économiques » ont été le plus mises en avant lors de la dernière décennie, notamment après l'augmentation importante du chômage après 1991. Dès les années 1960 comme on l'a vu, les économistes ont été les premiers à formuler des critiques concernant les « déficiences » de la politique de la main d'œuvre étrangère, mettant en avant ses effets négatifs sur la croissance et sur la productivité. Plus tard, à la fin des années 1980 et surtout après l'augmentation du chômage à partir de 1991, ces critiques se radicalisèrent encore. Par exemple, dans une tribune publiée dans la NZZ en 1995, Silvio Borner et Thomas Straubhaar, tous deux professeurs d'économie très en vue au cours des années 1990, qualifiaient carrément cette politique de fiasco :

« Die schweizerische Ausländerpolitik der Nachkriegszeit muss aus heutiger Sicht schlicht kompletter Misserfolg bewertet werden. Sie hat ihre Ziele – allen voran das Stabilisierungsziel – verfehlt und den Handlungsspielraum verloren., (Straubhaar & Borner 1995).

D'ailleurs il est assez intéressant de noter que les travaux scientifiques portant sur l'impact de l'immigration en Suisse seront souvent effectués par des auteurs étroitement liés à la « coalition néolibérale » des années 1990 décrite par Mach, certains ayant par ailleurs participé à ces publications grand public. Par exemple Thomas Straubhaar, doctorant de Borner qui acquiert progressivement une stature internationale dans l'analyse économique de l'immigration, est coauteur de *Schweiz AG*, de *Die Schweiz im Alleingang* et d'autres publications effectuées dans le giron d'AvenirSuisse, le nouveau *think tank* du patronat helvétique²⁴. Une grande partie des auteurs de ce courant libéral ayant écrit sur l'immigration sont ainsi plus ou moins étroitement liés aux instituts de recherche phare, et en particulier le *Wirtschaftswissenschaftszentrum* de l'Université de Bâle, dirigé par Silvio Borner²⁵.

²⁴ Par exemple (Straubhaar *et al.* 2004). Thomas Straubhaar, aujourd'hui directeur de la Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv, a été nommé « Suisse de l'étranger de l'année 2005 » par le parti radical international. Le laudatio est signé par Silvio Borner, qui décrit son ami de la manière suivante : « Thomas Straubhaar, der als einer der ersten das Thema Migration theoretisch und empirisch analysiert und damit gleichzeitig politisch entschärft hat, der schon frühzeitig auf die strukturellen Schwächen der schweizerischen Volkswirtschaft und ihre politischen Wurzeln mit Nachdruck hingewiesen hat und der als liberaler Reformator für die Freiheiten des Einzelnen und die Kräfte des Marktes eintritt und so zu einer tragenden Stimme im leider mehr kakophonischen als harmonischen Chor der schweizerischen Wirtschaftspolitik geworden ist ».
http://www.prd.ch/page/content/index.asp_Q_Menu_E_3_A_Item_E_1.2_A_ID_E_27684_A_ConID_E_27684_A_View_E (consulté le 21.04.05).

²⁵ Ainsi, Schwarz, doctorant de René L. Frey à Bâle, Dhima, qui a effectué sa thèse sous la direction de Borner, tout comme Straubhaar. Plus récemment, Sheldon, professeur d'économie du travail à Bâle.

Les principales critiques formulées par ces économistes étaient au nombre de quatre : les immigrants entrant en Suisse étaient en grande majorité trop peu qualifiés, le mode de répartition peu transparent des permis de travail avantageait les entreprises et secteurs peu productifs, la limitation de la mobilité des travailleurs étrangers entre cantons et branches économiques freinait leur allocation dans les secteurs les mieux rémunérés. Enfin, les limitations quantitatives à l'importation de main d'œuvre limitaient la possibilité de recruter une main d'œuvre bien qualifiée dont certaines entreprises d'exportation avaient semble-t-il grand besoin. Il sera intéressant d'observer comment ces critiques mises en évidence dans divers travaux économiques seront reprises et intégrées par les sections de l'administration en charge de la politique migratoire.

Il s'agira ici de mettre en évidence les facteurs expliquant l'émergence de la critique économiste de la politique d'immigration et les raisons pour lesquelles l'expertise économique a eu un impact plus important au tournant des années 1990 que dans les années 1960. L'idée qui sous-tend la présentation de ces arguments est que l'augmentation de l'incertitude liée à la globalisation et aux transformations du contexte socio-économique (l'apparition de « problèmes sociaux ») a généré un *besoin d'expertise* qui sera, dans le cas suisse, fortement investi par les économistes. Comme le souligne le même Straubhaar dans un article publié dans la NZZ, la période d'incertitude liée à la crise et à la globalisation a constitué d'une certaine manière une aubaine pour les économistes :

« Die Berufsaussichten für Volkswirtinnen und Volkswirte könnten besser nicht sein. Gerade in Zeiten der Unsicherheit, der Umbrüche und einer beschleunigten Globalisierung bedarf es des Wissens, wie Komplexität zu vermindern ist, wie Probleme zu analysieren und Lösungen zu entwickeln sind. Für Volkswirte öffnet sich hier ein weites Feld » (Straubhaar 2004).

Dans le même ordre d'idées et comme je l'ai déjà brièvement souligné, la remise en cause du modèle suisse de concertation au cours des années 1990 a favorisé l'émergence de nouveaux acteurs, parmi lesquels des économistes, susceptibles d'apporter des réponses politiques à l'incertitude de ce nouveau contexte.

D'une certaine manière, la crise économique rendait les arrangements entre groupes politiques et acteurs économiques plus difficiles : lorsque les revenus de l'Etat diminuent et que le chômage augmente, le « gâteau » financier devient plus petit. Ceci implique bien évidemment restrictions budgétaires et coupes, c'est-à-dire toute une série de mesures susceptibles de générer des *luttés* pour décider qu'est-ce qui peut être financé, et ce qui ne le peut pas. En période de crise, les conflits risquent donc d'être plus importants, ce qui risque d'affaiblir l'influence des acteurs « traditionnels » de la politique suisse (associations d'intérêts, partenaires sociaux), si l'on considère que cette influence est principalement tributaire de leur capacité à se mettre d'accord pour formuler des solutions (Mach, Haeusermann & Papadopoulos 2004).

Les économistes suisses, eux, partageaient pour une grande part les mêmes postulats et même vision du monde, et étaient susceptibles de formuler des solutions « prêtes à l'emploi ». A bien des égards, ils formaient une « communauté épistémique ». Comme plusieurs travaux l'ont montré, il semble bien que ce soit dans les périodes de crise et de remise en cause des arrangements sociaux existants que l'expertise en général a l'impact le plus fort : c'est surtout dans les périodes d'incertitude que le « pouvoir » écoute le « savoir » (Haas 2004). Dans le domaine économique, il est par exemple frappant de noter que les grands tournants de politique économique guidés par de nouvelles idées au cours du 20^e siècle ont eu lieu dans des périodes de crise sérieuse : le tournant keynésien après le krach de 1929 et le tournant monétariste après les chocs pétroliers du milieu des années 1970 (Gourevitch 1986 ; Blyth 2002).

2.1 De la marginalisation à l'affirmation des économistes

Tout d'abord, il convient une nouvelle fois de rappeler la relative marginalisation des sciences économiques dans l'élaboration des politiques publiques en Suisse dans la période qui a suivi la seconde guerre mondiale (Borner 1988; Schiltknecht 1989 ; Mach 2003). Par rapport à d'autres pays, où certains pôles d'expertise économique se mettaient en place au sein de l'appareil d'Etat et parallèlement à l'extension de l'intervention publique dans l'économie (le Commissariat Général du Plan en France, le Council of Economic Advisers aux Etats-Unis), l'expertise économique en Suisse était largement monopolisée par les groupes d'intérêts²⁶, notamment au sein des commissions d'experts chargées d'élaborer les projets de lois, le pilotage macroéconomique restait peu développé, et les tentatives visant à mettre en place des instances consultatives permanentes composées exclusivement d'économistes, tel que le comité des « 3 sages » à la fin des années 1970, ont fait long feu (Weber 1982).

Vers la fin des années 1980 toutefois, une certaine prise de conscience vis-à-vis de cette marginalisation se fait jour, notamment à l'occasion du congrès organisé pour les 125 ans de la Société Suisse d'Économie politique et de statistique de 1989, dont le thème fut « Les sciences économiques des années 1990 devant de nouveaux défis ». Les actes de ce congrès, publiés dans la *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, principale revue d'économie en Suisse, sont assez intéressants dans la mesure où ils remplissent un rôle relativement programmatique et préfigureront d'une certaine manière le regain d'activisme des économistes dans les politiques publiques en Suisse au cours des années 1990. Y participent non seulement des économistes académiques, mais également des responsables politiques, administratifs et des représentants de l'économie privée, contribuant par ailleurs à une certaine diffusion des idées économiques au-delà du seul champ académique.

Au cours de ce congrès sont notamment établis un certain nombre de constats sur la faible influence de la science économique en Suisse, et des recommandations sur la manière dont les économistes pourraient plus efficacement « éclairer » le débat politique à la lumière de leurs résultats scientifiques. Kurt Schiltknecht, ancien chef économiste à la BNS, professeur à l'Université de Bâle et accessoirement futur bras droit de Martin Ebner au BZ Group, signe par exemple une intervention ayant pour thème « Les exigences des entrepreneurs envers la science économique », dans laquelle il regrette la *passivité* des économistes suisses dans le débat public, ces derniers étant selon lui trop portés vers les questions théoriques et abstraites et pas assez vers la pratique (Schiltknecht 1989).

L'intervention du Conseiller Fédéral Arnold Koller, alors chef du Département Fédéral de Justice et Police, duquel dépend l'Office Fédéral des étrangers, est également éclairante dans la mesure où elle formule les conditions sous lesquelles l'expertise économique peut contribuer à l'amélioration de l'action publique. Koller appelle notamment à une plus forte collaboration entre politiques et scientifiques par la production de la part des économistes de recommandations plus *lisibles* et plus immédiatement exploitables par les politiciens. Selon lui, les défis et les problèmes posés par les années 1990 dans divers domaines (notamment l'intégration européenne et les réformes structurelles nécessaires au maintien d'une économie compétitive) rendront nécessaire le recours plus systématique à la science économique afin de prendre les « bonnes » décisions dans un contexte plus incertain, et soumettre de manière systématique les choix politiques à l'épreuve de la science, même si les contraintes propres au système politique suisse, marqué par la démocratie directe, les compromis entre forces politiques et le biais vers le statu quo rendent cette démarche difficile (Koller 1989).

²⁶ Qui étaient par exemple représentés au sein de la commission pour les questions conjoncturelles, principal organe d'expertise économique en Suisse.

Enfin, Pietro Ballestra, de l'Université de Genève, énonce les défis que la communauté des économistes devra affronter au tournant des années 1990, dont le principal, au niveau du champ de l'économie lui-même, sera celui du rapport entre méthode déductive et inductive, entre théorie et empirie. A priori secondaire par rapport à notre problématique, cette considération n'en est pas moins fondamentale si l'on considère, comme je le montrerai plus tard, que le regain d'influence de la science économique dans les politiques publiques, et en particulier dans la politique d'immigration, sera étroitement lié à la nouvelle orientation de la discipline vers la recherche *appliquée*, qui sera rendue possible par le développement de nouvelles bases de données qui permettront de produire des analyses empiriques avec lesquelles on pourra *chiffrer* les conséquences de l'intervention de l'Etat²⁷. En effet, l'une des idées centrales qui sera mises en avant ici est que la « force de frappe » de l'économie au tournant des années 1990 dans le domaine de la politique d'immigration sera liée à sa capacité de dépasser les considérations théoriques pour procéder à des analyses empiriques avec des résultats et des recommandations clairs et présentés comme *objectifs*. Ainsi, plus qu'un changement « kuhnien » de paradigme au sein de la discipline économique sur l'impact de l'immigration sur l'économie suisse, on assiste bien plutôt au tournant des années 1990 à l'apparition de nouveaux instruments empiriques qui permettront d'avoir une influence plus grande sur les choix politiques.

2.2 Le succès de l'expertise économique

De manière générale, la crise pétrolière des années 1970, puis les transformations politiques, économiques et sociales qui se dessinent dès le milieu des années 1980 dans l'environnement international de la Suisse (principalement liées à la construction européenne) ont fait apparaître comme nécessaire un développement des moyens de connaissance sur la vie économique, notamment dans un objectif de rationalisation des actions de l'Etat et de connaissance des impacts précis de ces transformations sur l'économie suisse. L'idée promue par la Conseil Fédéral dès les années 1970 dans le domaine de la politique de la recherche est ainsi celle d'une science « utile socialement » (Benninghoff & Leresche 2003 : 55ss.). Dans cet objectif de développement de la connaissance, le Conseil Fédéral lance par exemple en 1985 un programme de développement de la statistique publique (Koller 1989) destiné en particulier à fournir le matériel nécessaire à la conduite de travaux empiriques qui se matérialisera, comme on le verra, par la conduite et le développement d'enquêtes statistiques annuelles dans divers domaines. Depuis un certain temps, le développement de bases de données exploitables constituait d'ailleurs une revendication importante d'un nombre croissant d'économistes désireux de se tourner vers l'économie appliquée, discipline encore sous-développée en Suisse par rapport aux Etats-Unis.

Par ailleurs, l'éventualité de l'adhésion de la Suisse à l'Espace Economique Européen posait des questions fondamentales concernant les conséquences futures de cette intégration sur l'économie suisse, et créa ainsi une *demande d'expertise* dans ce domaine. Par exemple, un numéro de la Revue Suisse d'économie politique et de statistique de 1990 y est entièrement consacré. Heinz Hauser, co-directeur du SIAW, qui sera chargé par le Conseil Fédéral de rédiger un rapport fameux évaluant les coûts et les bénéfices d'une intégration de la Suisse dans la CE (Hauser & Bradke 1992), signe un article pointant les principaux résultats et lacunes de la recherche sur l'impact économique de l'intégration européenne sur la Suisse. En particulier, la politique d'immigration suisse apparaît comme le domaine où les conséquences

²⁷ Par exemple «Le simple fait de privilégier systématiquement certaines branches structurellement faibles dans la répartition des permis saisonniers engendre chaque année des coûts économiques globaux supérieurs à 100 millions de francs, soit l'équivalent de plus de 5'000 francs par saisonnier» (Leutwiler *et al.* 1991 : 19).

négatives pour la compatibilité européenne de la Suisse sont les plus importantes, et où les conséquences d'une libéralisation seraient les plus décisives et les plus profitables pour la Suisse étant donné les déficiences de la politique existante (Hauser & Moser 1990). L'ouverture des frontières permettrait en particulier de pallier à la pénurie chronique de main d'œuvre qualifiée qui caractérise l'économie suisse au cours des années 1980.

Par rapport aux premiers travaux économiques des années 1960 portant sur l'impact de l'immigration en Suisse, si l'orientation générale reste relativement semblable, les travaux qui se développent dès la fin des années 1980 se basent cette fois sur des données empiriques substantielles, notamment grâce à la base de données établie dès 1974 pour contrôler les flux migratoires, le RCE. Le premier travail de ce type, qui servira de référence souvent citée pour beaucoup d'experts académiques et de fonctionnaires, sera la thèse soutenue à l'université de Bâle de Schwarz (1988), qui mettra pour la première fois empiriquement en avant les déficiences économiques de la politique d'immigration suisse, en particulier pour ce qui concerne ses objectifs plus ou moins explicites liés à la politiques régionale. Est notamment mise en avant l'idée que l'apport de l'occupation des étrangers à l'augmentation de la productivité a été *négatif* depuis les années 1960, constat qui sera appuyé par des travaux ultérieurs (Straubhaar & Fischer 1994; Sheldon 2003).

D'autre part, l'immigration massive de main d'oeuvre peu qualifié aurait constitué un oreiller de paresse pour de nombreuses branches économiques, retardant ainsi les adaptations de la structure productive et la hausse des salaires dans plusieurs branches de l'économie interne (construction, hôtellerie, restauration, etc.). Si l'idée que l'apport substantiel de main d'œuvre supplémentaire était susceptible de générer une évolution sub-optimale de l'économie avait déjà été émise dans le rapport de 1964, elle trouve ici son assise empirique, qui sera confortée par un certain nombre d'autres études impulsées par l'intérêt croissant de la science économique pour les questions migratoires.

Un second travail d'envergure publié en 1991, la thèse – effectuée sous la direction de Silvio Borner au WWZ – de Giorgio Dhima, ancien collaborateur de l'OFIAMT, constitue certainement le travail le plus abouti dans la perspective du *public choice*. Ce qui caractérise en premier lieu ce travail est son orientation assez performative, dans la mesure où l'auteur pose dès le départ qu'une analyse de la politique migratoire suisse est utile dans la mesure où cette dernière nécessite de sérieuses adaptations dans la perspective de l'intégration européenne de la Suisse, et qu'elle constitue un bon exemple de politique *déficiente* : « Wir gehen davon aus, dass die schweizerische Ausländerpolitik heute einer gründlichen Anpassung bedarf. Eine Anpassung kann jedoch erst in Angriff genommen werden, wenn wir wissen, wie und von wem diese politik formuliert und durchgesetzt wird » (Dhima 1991 : 17). La dernière partie de la thèse est d'ailleurs consacrée à des propositions de réformes pour la politique d'immigration suisse.

Une fois de plus, la politique d'immigration suisse est présentée comme un échec. Dhima met notamment en avant le fait que les objectifs plus ou moins explicites de politique régionale et de maintien des structures poursuivis par la politique d'immigration suisse, en plus d'être erronés d'un point de vue économique, n'atteignent absolument pas leurs objectifs : une grande part des travailleurs saisonniers peu qualifiés affectés aux régions périphériques et aux secteurs à bas salaires, une fois leurs permis transformés, gagnent les agglomérations urbaines où ils affrontent des problèmes significatifs d'intégration sur le marché du travail en raison de niveau de qualification en moyenne relativement bas. Ainsi, les subventions indirectes accordées au secteurs économiques faibles et aux régions périphériques se traduisent en coûts économiques concrets pour l'ensemble de la collectivité.

D'un point de vue politologique, un des aspects les plus intéressants de ce travail consiste dans son analyse « économiste » des processus plus proprement « politiques » liés à la politique migratoire, dans la lignée d'un courant de recherche qui prend une importance croissante au WWZ, à savoir la *Ökonomische Theorie der Politik* (Gabathuler 1996 : 105). La thèse de Dhima met en avant la dimension clientéliste de la politique d'immigration en Suisse à partir d'une analyse « olsonienne » de l'influence des groupes d'intérêts et du rôle de l'Etat. Ce domaine d'action publique est présenté comme un exemple de « colonisation » par des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général, d'où la nécessité de restreindre l'influence des groupes d'intérêts dans cette politique, par la mise en place de mécanismes de marché et d'un cadre institutionnel plus clair²⁸. Concernant les bureaucrates, Dhima reprend les postulats de Niskanen qui considère les fonctionnaires comme des *budget maximisers*, c'est-à-dire trouvant leur satisfaction dans l'augmentation de la taille de l'Etat plutôt que dans l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées.

De manière générale, il sera intéressant de noter par la suite l'utilisation extensive d'arguments « olsoniens » pour dénoncer la « sclérose » d'un système politique suisse soumis à l'influence des groupes d'intérêts faisant du *rent seeking*, notamment dans les deux Livres blancs de 1991 et 1996 (Leutwiler *et al.* 1991; de Pury 1996), mais aussi dans le discours de responsables administratifs et politiques. Ainsi, dans le domaine de la politique d'immigration, mais aussi dans les politiques économiques en général, l'expertise économique contribuera à construire des liens de causalité, des « causal stories » déterminantes, en imputant les problèmes survenus au cours des années 1990 au rôle central des groupes d'intérêts dans l'élaboration des politiques publiques en Suisse. Ainsi, bien plus qu'une simple analyse de phénomènes réel, la théorie du *public choice* acquerra véritablement un certain pouvoir politique.

A partir des années 1990, la recherche appliquée sur l'immigration, et sur le marché du travail en général, connaît un nouvel essor avec la création de bases de données qui fourniront une matière empirique nouvelle pour la conduite de recherches encore plus précises qu'auparavant, le lancement de projets de recherche, l'engagement de doctorants, etc. L'augmentation très importante du chômage des 1991 et les transformations structurelles du marché du travail incitent les autorités à mettre en place des instruments visant à une meilleure connaissance des mécanismes liés au marché du travail, et des causes des nouveaux problèmes qui sont apparus au cours de la décennie. Ainsi, en 1991 est lancée l'enquête suisse sur la population active (ESPA), reconduite chaque année sur un échantillon représentatif de personnes actives et recueillant un certain nombre de données plus larges que les enquêtes existantes, et permettant de conduire des analyses microéconomiques. Cette base de données, qui sera employée par un nombre significatif de recherches, sera suivie en 1994 par l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS), puis en 1999 par le panel suisse des ménages, qui permet de mener des analyses longitudinales (au cours du temps).

Les économistes ne se contentent pas de produire des analyses et critiques au système existant, mais formulent également des propositions de réformes concrètes basées sur les principes du libre marché. Concernant les relations avec l'Union Européenne, la solution privilégiée est bien évidemment la mise en place de la libre circulation non seulement entre la

²⁸ De même, Straubhaar et Borner insistent sur l'influence des intérêts particuliers comme l'un des causes principales du « fiasco » de cette politique : « Der Hauptgrund für das Scheitern der schweizerischen Ausländerpolitik liegt in den starken Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten der Interessengruppen. Neben der direktdemokratischen Ebene mischen verschiedene kantonale, sektorale oder auch politisch-ideologische Lobbyisten munter mit, wenn es um den Vollzug der jährlichen Begrenzungsverordnungen (BVO) und dann vor allem um die Verteilung von Einwanderungsbewilligungen (Kontingenten) geht » (Straubhaar *et al.* 1995).

Suisse et l'Union Européenne, mais également au sein de la Suisse, entre les différents secteurs et les différents cantons :

« Dans un premier temps, les restrictions à la circulation de la main d'œuvre étrangère résidente doivent être supprimées, de manière à permettre aux salariés étrangers travaillant déjà en Suisse de changer d'employeur et de maximiser ainsi leur contribution à la valeur ajoutée totale » (Leutwiler *et al.* 1991 : 34).

Concernant l'immigration extra européenne, si la solution de la libre circulation au niveau mondial est exclue en raison des risques liés principalement à l'afflux de travailleurs peu qualifiés susceptibles de peser sur l'Etat social suisse²⁹, différents systèmes ont été envisagés pour favoriser l'immigration de travailleurs qualifiés (spécialistes, cadres, investisseurs) et freiner celle des immigrants peu qualifiés, parmi lesquels la vente de permis d'immigration, suggérée par Thomas Straubhaar, représente certainement la tentative d'extension la plus radicale des mécanismes de marché. Dans un tel système, seules les entreprises prêtes à payer le prix le plus élevé pourraient obtenir des permis de travail, ce qui semble-t-il, exclurait d'emblée les secteurs économiques faibles (hôtellerie, restauration, construction,...).

Vis-à-vis de ces propositions, la lenteur et la timidité des réformes entreprises par les autorités fédérales seront souvent fortement critiquées. La sphère politique est ainsi souvent présentée comme le lieu des intérêts particuliers et de l'idéologie, peuplée par des politiciens ne songeant qu'à être réélus, par opposition aux choix et recommandations rationnels des économistes. Concernant les négociations des accords bilatéraux, Straubhaar et Borner (1995) sont par exemple particulièrement virulents :

„Der gegenwärtige Stillstand in den bilateralen Verhandlungen über eine gegenseitige Liberalisierung der Arbeitsmärkte ist aus Schweizer Sicht tragisch. Die schweizerische Position wird nicht durch ein rationales gesamtwirtschaftliches Abwägen, sondern durch eine unheilvolle Vermengung weicher ideologischer Emotionen und harter ökonomischer Partikularinteressen bestimmt. Ergebnis ist ein ängstlicher Bundesrat, der vor lauter wahlkampfpolitischer Taktik darauf verzichtet, seinen Handlungsspielraum auch nur minimal auszunutzen. Ziele und Instrumente der schweizerischen Ausländerpolitik sind nämlich lediglich auf Verordnungsebene verankert. Und hier hätte der Bundesrat die Kompetenz, historische Erblasten über Bord zu werfen und allein das Schiff auf Liberalisierungskurs zu bringen“.

Sans procéder à une description détaillée de l'ensemble des travaux économiques et prises de position publiques portant sur l'impact de l'immigration en Suisse, on peut toutefois conclure à un intérêt et à une production scientifique beaucoup plus grands qu'auparavant³⁰. Par rapport aux décennies précédentes, les conditions à la fois externes et internes de la recherche changent fortement. Au niveau externe, la recherche sur l'impact de l'immigration trouve d'une certaine manière une « utilité sociale » concrète en raison de l'apparition de nouveaux problèmes dans l'économie suisse et sur le marché du travail. Auparavant, dans une période de croissance et de plein emploi, le marché de l'emploi n'était pas – ou beaucoup moins – considéré comme un problème auquel il était jugé utile de s'intéresser d'un point de vue scientifique. De plus, comme l'a déjà souligné Mach (2003), les conclusions et recommandations des économistes convergeront également en grande partie avec les préférences des franges les plus « internationalisées » du patronat, qui n'était par exemple plus prêt à assumer les coûts d'un chômage plus grand dans les secteurs domestiques de l'économie.

²⁹ Du point de vue théorique, Freeman (1986) a mis en avant les contradictions entre des « open economies » et des « closed welfare states », et les incompatibilités entre les deux.

³⁰ Ainsi, le congrès de la Société suisse d'économie politique et de statistique de 1993, ainsi qu'un numéro de la revue de cette société la même année y sont entièrement consacrés.

Du côté interne, il est devenu possible de répondre aux questions posées par ces nouveaux problèmes par l'intermédiaire de nouveaux instruments tournés vers l'empirie. Comme nous le verrons, les travaux empiriques donnant une évaluation claire, concrète et chiffrée de tel ou tel phénomène économique trouvent un écho bien plus grand dans le débat public que les travaux théoriques. Par ailleurs, un autre facteur explicatif interne de l'impact de la recherche économique sur l'immigration peut être son fort niveau de *consensus*. En effet, l'ensemble des travaux que j'ai pu consulter concluent de manière relativement claire à un impact globalement négatif de la politique d'immigration des années 1970 et 1980 sur divers indicateurs économiques : croissance, productivité, inégalités de revenus, etc³¹. La politique d'immigration des années 1970 et 1980 est également souvent présentée comme l'une des causes principales de l'augmentation du chômage dès le début des années 1990, dans la mesure où elle a favorisé l'entrée massive de travailleurs *peu* qualifiés, phénomène perçu comme défavorable à l'évolution structurelle de l'économie suisse, et freiné l'offre de travailleurs *bien* qualifiés, présentés comme nécessaires à l'expansion de certaines branches à fort potentiel de croissance. Ainsi, une de des forces de l'économie pour influencer les décisions politiques consiste dans sa capacité à adopter comme postulat normatif la définition de l'intérêt national (ce qui est bien ou pas pour l'économie d'un pays), ce que d'autres disciplines, et notamment en sociologie et science politique, refusent souvent de faire³².

Pour reprendre le concept développé par Haas (1992), on peut ainsi parler d'une certaine manière d'une « communauté épistémique » des économistes libéraux dans ce domaine, c'est à dire un réseau d'experts partageant les mêmes postulats, mêmes orientations théoriques et même « vision du monde ». Ce caractère consensuel des conclusions économiques peut être mis en lien avec les caractéristiques plus générales de la profession économique en Suisse, c'est-à-dire son orientation très libérale, d'une part, et peu pluraliste, d'autre part. En effet, contrairement à des pays comme la France ou les Etats-Unis, où les courants économiques hétérodoxes, s'ils restent dominés, ne bénéficient pas moins de chaires universitaires et donc d'une certaine légitimité, en Suisse ils sont quasiment inexistant³³.

2.3 Débats et controverses au sein du champ de l'expertise

Comme nous le verrons par la suite, c'est essentiellement la « vision du monde » de cette « communauté épistémique » des économistes libéraux qui sera relayée auprès des sphères de décision politique : dans cette perspective, ils peuvent être présentés comme des « entrepreneurs de normes » qui justifieront les changements avec des arguments scientifiques (Risse *et al.* 2003). Néanmoins, il convient de souligner également les controverses qui agitent le champ scientifique en général, hors de la seule science économique, concernant

³¹ Avec toutefois des prémisses parfois sensiblement différentes. Si les économistes libéraux dominants proches du WWZ ou du SIAW mettent surtout en avant l'impact négatif de la politique d'immigration suisse sur la croissance économique et la restructuration industrielle, les travaux de Yves Flückiger et d'autres chercheurs de l'Université de Genève ce centrent plutôt sur les problèmes de ségrégation et d'équité (Flückiger 1998; Flückiger & Nejedan 1999; Flückiger 2001). Ainsi, si ces derniers travaux ont mis en évidence l'impact de la politique migratoire sur les inégalités des revenus en Suisse, la plupart des économistes laissent cet aspect totalement de côté.

³² On peut ainsi émettre l'idée que même les sociologues ou politologues les plus tournés vers la recherche appliquée, par exemple dans l'évaluation des politiques publiques, laissent les amnataires définir les objectifs des politiques, leur travail étant de vérifier si les instruments sont adéquats pour atteindre ces objectifs. Dans le domaine de l'immigration, ce travail est particulièrement difficile étant donné que les objectifs sont politiquement controversés, voire contradictoires. Ainsi, les objectifs explicites de la politique d'immigration dès les années 60 a été à la fois de fournir aux entreprises la main d'œuvre nécessaire au développement de l'économie et de limiter la proportion d'étrangers en suisse, susceptible d'altérer « l'identité nationale »...

³³ Ainsi, un de mes interlocuteurs, professeur d'économie politique, m'a présenté la profession des économistes suisses comme « la plus libérale, ou néolibérale en Europe ou même du monde [...] La profession d'économiste en Suisse est terriblement réactionnaire, [...] bien plus qu'ailleurs ». Parmi les courants de recherche hétérodoxes, et notamment régulationnistes, on notera toutefois des chercheurs à l'Université de Neuchâtel, ou quelques autres économistes souvent « exilés » dans des départements de géographie.

l'immigration. En effet, si le domaine de l'immigration a été massivement investi par des économistes au cours des années 1990, le lancement d'un programme national de recherche (PNR 39 : Migrations et Relations interculturelles) en 1995 spécifiquement consacré à cet objet a également favorisé la conduite de recherches dans d'autres disciplines des sciences sociales : sociologie, science politique, histoire.

Il semble pourtant que les conclusions et recommandations formulées par ces chercheurs aient eu un impact bien moindre. Parmi les manifestations de cette moindre influence, on peut par exemple classer la pétition lancée en septembre 2004 et signée par 150 chercheurs pour regretter la faible prise en considération des résultats de la recherche universitaire dans le domaine des migrations³⁴. Un article paru dans la revue suisse de sociologie en 2001 critique également ouvertement les conclusions d'une commission d'experts de 1997, dont je reparlerai, ayant formulé des recommandations jugées trop « économistes » sur l'intégration, et déplorant la non prise en compte des conceptions scientifiques « non-orthodoxes » de l'immigration (Weygold, Crevoisier & Berset 2001).

Comme le souligne Piguet (2004 : 133), plusieurs conclusions économiques relativement consensuelles parmi les économistes suisses peuvent néanmoins faire l'objet de remises en causes et d'interprétations concurrentes. Le meilleur exemple de ce phénomène peut être vu dans la représentation de l'impact des migrants non qualifiés sur l'économie suisse. Parmi les économistes helvétiques, il existe un large consensus pour affirmer que dans un pays à haut niveau de revenu comme la Suisse, l'avantage comparatif réside essentiellement dans les activités à haute valeur ajoutée et à haut niveau de revenu, conformément aux théories classiques du commerce international depuis Ricardo. Ainsi, les « bons » immigrants sont les spécialistes et autres cadres qui vont travailler dans les secteurs « moteurs » de l'économie suisse (chimie, pharmacie, machines, etc.), alors que les migrants peu qualifiés retardent les changements structurels de l'économie et génèrent des coûts sociaux car ils sont moins « flexibles » et adaptables sur le marché du travail. Si les besoins de main d'œuvre futurs de la Suisse constituent une zone d'incertitude, compte tenu de l'évolution toujours hasardeuse des habitudes de consommation et des innovations technologiques, le discours qui s'est imposé est que ces besoins consisteront essentiellement en spécialistes³⁵.

Pour certains auteurs, toutefois, les migrants peu qualifiés remplissent des fonctions indispensables à mesure que certaines évolutions socio-économiques (vieillesse démographique, taux d'activité des femmes plus important, etc.) créent de nouveaux besoins (garde d'enfants, assistance aux personnes âgées, santé, commerce) que les autochtones ne sont pas prêts à satisfaire en raison du caractère souvent peu gratifiant de ces activités. La présence semble-t-il importante de travailleuses clandestines sud-américaines dans le secteur du travail domestique dans les grandes villes suisses (en particulier Genève) semble ainsi corroborer cette thèse. Pour certains, les économies modernes sont caractérisées par la coexistence à la fois d'emplois très qualifiés et d'emplois peu qualifiés³⁶. Les deux sont mêmes interdépendants, dans la mesure où l'occupation de fonctions indispensables mais peu gratifiantes par des travailleurs peu qualifiés permet de libérer de la main d'œuvre pour

³⁴ Voir « Antonio Da Cunha: «Les politiques négligent nos travaux sur les migrations », *Le Temps*, 22 sept. 2004.

³⁵ Ce point est notamment souligné dans la prise de position du Forum Suisse pour l'étude des Migrations sur le projet de nouvelle loi sur les étrangers : « Nous ne prenons pas position sur la question fondamentale de l'adéquation des critères d'admission choisis aux besoins futurs de l'économie. Nous nous rangeons, faute de mieux, derrière les conclusions de la Commission d'experts Hug selon laquelle les besoins dans le domaine du travail non-qualifié pourront être couverts dans l'espace de libre-circulation européen. Nous relevons cependant que cette question est controversée dans le monde académique et qu'aucune recherche approfondie n'a été effectuée jusqu'ici en Suisse au sujet des futurs besoins de main-d'œuvre étrangère de l'économie suisse » (FSM 2000).

³⁶ Voir par exemple les travaux déjà anciens de Michael Piore et Suzanne Berger sur les économies duales (Piore 1971; Berger & Piore 1980) et de Piore (1979) sur l'immigration.

accomplir des activités plus qualifiées. Or il est à noter que cette interprétation n'est que très rarement évoquée dans les études économiques portant sur la Suisse³⁷. Pour la grande majorité des économistes suisses, l'évolution « naturelle » de l'économie suisse est caractérisée par la disparition progressive et presque inéluctable des emplois non-qualifiés, sans doute en raison des postulats sous-jacents à leur définition économique de « l'intérêt national », en grande partie dérivée des théories du commerce international, d'une part, et de l'inexistence, par définition, de données quantifiables sur le travail clandestin, dont il est souvent fait totalement abstraction dans les études économiques. Cette représentation, comme nous le verrons, sous-tend fortement la révision de la loi sur les étrangers qui s'est amorcée au cours des dernières années.

Sans poursuivre outre mesure une critique des interprétations économiques dominantes de l'immigration en Suisse, on peut toutefois mettre en avant l'idée que comme tout discours, le discours économique est une construction sociale tributaire de certains rapports de pouvoir au sein du champ scientifique (Lebaron 2000)³⁸. Ainsi, si les années 1990 marquent la montée en puissance du discours économique dans les choix politiques, il marque surtout la montée en puissance d'une certaine frange d'économistes dominants dont les représentations et visions du monde sont sous-tendus par des postulats bien spécifiques. Dans les sections suivantes, il s'agira de voir comment ce discours économique sera relayé et transformé dans la production « concrète » de la politique d'immigration suisse.

3. Le forum de la communication politique : persistance des contraintes de « l'opinion publique »

Comme plusieurs auteurs l'ont déjà montré, la principale tâche des autorités suisses dans le domaine de la politique d'immigration a toujours été de ménager à la fois les intérêts d'une économie fortement dépendante de la main d'œuvre étrangère, d'une part, et les contraintes xénophobes exprimées au travers de groupements politiques pouvant se prévaloir de l'outil de la démocratie directe, exerçant ainsi une pression toujours constante sur la marge de manœuvre des autorités. Si, sans toutefois disparaître, cette contrainte s'était quelque peu estompée au cours des années 1980, la menace xénophobe ressurgit de manière importante au tournant des années 1990.

3.1 Globalisation et montée du « national-populisme » comme contrainte

Comme nous l'avons vu, la montée du mouvement xénophobe au cours des années 1960 fut déjà en partie due à des facteurs internationaux, et notamment à la « capitulation » perçue du Gouvernement suisse devant l'étranger, dans ce cas-là l'Italie, par des groupements politiques marginaux arrivant néanmoins à rassembler une part significative de l'électorat sur des enjeux ponctuels. Il est intéressant de noter que l'on observe un phénomène relativement semblable au tournant des années 1990, à la différence notable que les contraintes internationales se transforment, passant du cadre bilatéral au multilatéral (relations avec l'Union Européenne, globalisation), et que le parti thématissant ces objets, l'Union démocratique du Centre, n'est

³⁷ Dans Le Temps du 21 janvier 2005, Etienne Piguet, professeur à l'Université de Neuchâtel, souligne par exemple que l'initiative récente du Gouvernement genevois proposant de régulariser les travailleurs clandestins dans l'économie domestique, si elle a peu de chances d'aboutir au niveau suisse, a le mérite d'ouvrir le débat « alors que le discours dominant tend à faire croire que la Suisse peut se passer d'emplois non qualifiés, la proposition genevoise révèle au contraire que le style de vie de la société suisse contemporaine suscite, des femmes de ménage aux livreurs de pizza, un besoin croissant d'une telle main-d'œuvre [non qualifiée] ». Voir également le débat « De quels spécialistes la Suisse a-t-elle besoin ? », Terra Cognita 3/2003, pp. 42-49, où l'on voit se confronter des visions proches de celle d'Etienne Piguet (Antonio Cunha) à celles plus « orthodoxes » d'un représentant de l'Office fédéral des étrangers.

³⁸ « Il suffirait d'admettre que la théorie économique elle-même a un fondement normatif et qu'elle reste un sous-ensemble du tout social » (Bürgenmeier 2002 : 9).

plus un parti marginal mais gouvernemental. La contrainte xénophobe n'émane donc plus exclusivement d'outsiders du système politique mais d'insiders, contribuant à une certaine internalisation de la contrainte xénophobe au sein de l'appareil d'Etat³⁹. On pourrait d'ailleurs soutenir que cette internalisation s'est accentuée avec l'accession récente de Christoph Blocher à la tête du Département de Justice et Police et la mise en place de réformes en phase avec le programme de l'UDC par ce Département.

La montée de l'UDC et l'intensification des contraintes xénophobes peuvent être conçues comme des manifestations indirectes du processus d'internationalisation (Mazzoleni 2003 : 41ss.). En effet, pour certains auteurs, les transformations du contexte international, regroupées sous le terme générique de globalisation, sont susceptibles de générer des impacts significatifs au niveau de la lutte politique (politics), notamment dans la mesure où ce phénomène contribue, de manière réelle ou perçue, à générer des « perdants » et des « gagnants », favorisant ainsi l'émergence d'un nouveau clivage dans l'espace politique : le clivage « ouverture-traditions »⁴⁰. Ce dernier recouvre en grande partie le clivage entre personnes hostiles ou favorables à l'immigration : il existe par exemple une corrélation significative entre le fait d'être hostile à l'ouverture internationale et l'hostilité envers les étrangers (Brunner & Sciarini 2002). Ce nouveau clivage serait ainsi venu se superposer à l'ancien clivage gauche-droite, qui structurait jusque-là l'essentiel du jeu politique (Kriesi *et al.* 2004).

Ce mécanisme a certainement joué un rôle majeur dans l'évolution des contraintes qui pèsent sur l'élaboration de la politique d'immigration suisse au cours des années 1990. En effet, à bien des égards, l'influence croissante de facteurs internationaux sur la politique suisse a contribué, par la médiatisation d'entrepreneurs politiques, à créer (ou faire ré-émerger) un sentiment d'aliénation dans une part significative de l'électorat, qui se manifeste en partie par une forme d'hostilité envers les étrangers et de la méfiance envers les élites politiques. La montée spectaculaire de l'Union démocratique du centre au cours des années 1990 est certainement l'expression la plus importante de ce phénomène⁴¹, et a certainement constitué la contrainte la plus prégnante sur la conduite et les réformes de la politique d'immigration, dans la mesure où les acteurs du système politiques sont en principe tenus de prendre en compte les préférences des électeurs articulés par les entrepreneurs politiques ou au travers des sondages⁴². Manin (1996) parle par exemple de « démocratie du public » pour désigner nos systèmes politiques contemporains, dans lesquels le soutien partisan se serait érodé, et où les politiciens seraient de plus en plus contraints par une « opinion publique » fluctuante, dans la mesure où ils ne seraient jamais vraiment assurés du soutien des citoyens.

Les postulats qui sous-tendent l'idée de l'émergence du clivage « ouverture-traditions » sont basés sur l'idée que l'internationalisation peut être comprise comme une reconfiguration de la structure d'opportunités perçue par les citoyens. Ainsi, les diverses dimensions de la

³⁹ Pour certains auteurs, on note déjà une certaine connivence entre la politique d'immigration officielle et les revendications xénophobes, indépendamment du jeu de contraintes lié à la démocratie directe (Cattacin & Fibbi 2003; Gottraux 2003).

⁴⁰ Ainsi, l'émergence de ce nouveau clivage permet par exemple d'appréhender la nouvelle structuration du paysage partisan suisse en 3 « blocs » structurés à la fois sur le clivage gauche-droite et sur ce nouveau clivage : la gauche et la droite « modérée » étant pour l'ouverture et la droite national-populiste étant pour la fermeture (Kriesi & Lachat 2004).

⁴¹ Ainsi, si la représentation de l'UDC au Conseil national était restée relativement stable entre 1971 et 1991 (autour de 11% des conseillers nationaux), elle « décolle » littéralement à partir des élections de 1995, passant de 11.9% en 1991 à 14.9% en 1995, 22.5% en 1999 et 27.5% en 2003. (Mazzoleni 2003 ; Selb & Lachat 2004).

⁴² Contre une vision « technocratique » qui considérerait que les acteurs politiques et administratifs jouissent d'une totale autonomie dans l'élaboration des politiques publiques, nous pouvons considérer que cette autonomie est limitée par les contraintes posées par le système politique, et notamment l'assentiment des électeurs. Cette considération est encore plus importante dans le cas de la Suisse, où une grande part des outputs du système politique peuvent potentiellement être contestés dans les urnes.

globalisation, à la fois sur le plan politique (participation à des institutions et organismes supranationaux), économique (accroissement des interdépendances économiques internationales et donc de la concurrence entre les travailleurs) et culturel (migrations, hybridation culturelle et autre remise en cause des spécificités identitaires des Etats-Nations) peuvent être perçues soit comme des chances, soit comme des menaces par les citoyens. Donc, d'une certaine manière, la plus grande prégnance des enjeux internationaux est susceptible de générer de nouveaux conflits au sein de l'espace politique entre les partisans d'une ouverture et ceux d'un isolement de la Suisse sur le plan international. Ce conflit est susceptible de s'articuler à la fois au niveau de la « demande » politique (électeurs) et de « l'offre » politiques (partis et entrepreneurs politiques) (Mazzoleni 2003 ; Kriesi *et al.* 2004 : 1).

De l'autre côté, le rôle toujours croissant des contraintes internationales est susceptible de générer un tradeoff entre adaptation à ce nouveau contexte international d'une part, et légitimité du système politique d'autre part, qui est susceptible d'être exploité par des acteurs politiques protestataires (Papadopoulos 1996). Ainsi, les processus d'adaptation et de négociation internationale réduisent par essence la possibilité de contrôle démocratique de ces décisions, dans la mesure où ils sont le plus souvent élaborés « derrière des portes closes ». Par ailleurs, du fait que la coopération internationale entraîne souvent diverses formes de délégation au niveau supranational, la possibilité est grande de voir des acteurs politiques protestataires thématiser le « vol » du pouvoir par les élites contre « le bon peuple ».

Enfin, il convient de noter que la multiplication des échéances référendaires en lien avec l'immigration et l'internationalisation au cours des années 1990, notamment dans les domaines de l'asile et de l'intégration européenne, ont contribué à une plus grande visibilité et au profilage des acteurs hostiles à l'immigration. En effet, si les thèmes de l'immigration, des arrangements entre hommes politiques et de la bureaucratie ont constitué des cibles privilégiées dans le discours de l'UDC, ils ont souvent été associés dans l'idée que les élites sont plus favorables aux étrangers et aux requérants d'asile qu'aux « vrais suisses », qu'ils les « dorlotent » au détriment des citoyens helvétiques⁴³. D'une certaine manière, on peut émettre l'idée que le système corporatiste de la politique migratoire, qui favorisait des arrangements relativement opaques entre Etat, cantons et employeurs, a favorisé cette critique, le peu de transparence de ce système pouvant être facilement présenté comme un « complot » de la part des élites contre le peuple⁴⁴.

Exploitant ces conséquences plus ou moins directes de l'internationalisation et de l'organisation de la politique migratoire existante, l'UDC a ainsi fortement réinvesti l'arène de la communication politique sur le thème de l'immigration, parvenant de manière relativement efficace à structurer l'agenda politique autour d'un certain nombre de thèmes: les abus du droit d'asile, la criminalité étrangère, les « profiteurs sociaux étrangers » dans le

⁴³ Par exemple, l'UDC zurichoise s'opposait récemment (avril 2005) au subventionnement par le canton de cours de langue pour les jeunes étrangers, affirmant que ces mesures s'inscrivaient dans une « Randgruppenverhättschelungsindustrie », néologisme intéressant signifiant littéralement « industrie du chouchoutage des groupes marginaux » <http://www.svp-zuerich.ch/download/050419schmid.pdf> (consulté le 22.04.2005).

⁴⁴ Comme le souligne Cattacin (1987 : 25), le rôle des partis politiques dans la politique d'immigration a été particulièrement faible au profit des associations économiques principalement, ces dernières souhaitant délibérément maintenir cet objet hors de la sphère politique. « Es kann auch von einer Schwäche der bürgerlichen Parteien gegenüber den Verbänden ausgegangen werden. Parteien können eher nur dringliche Probleme aufgreifen : « Die Parteien sind Tag für Tag mit Problemen überhäuft ; wir haben schon mit diesem Mühe, fertig zu werden, weshalb wir nicht noch weitere Themen aufnehmen, die man uns nicht nachwirft, und die Fremdarbeiterpolitik wird uns nicht nachgeworfen ». Von Arbeitgebervertretern wird ebenfalls darauf hingewiesen, dass die gegenwärtig keine Veranlassung sehen, die ihnen nahestehenden Parteien und Parlamentarier zu aktivieren : « Die Parlamentarische Ebene müssen wir momentan nicht einschalten ». Dans beaucoup de domaines, politiques en Suisse, les associations économiques ont ainsi maintenu une forte préférence pour l'autorégulation privée et une faible intervention de l'Etat. Dans ce cas précis

domaine de l'assurance invalidité, ou plus récemment le terrorisme et la menace d'une augmentation incontrôlable du nombre de musulmans⁴⁵. L'arme de prédilection de l'UDC au cours des années 1990 a été incontestablement la démocratie directe, faisant un usage extensif de cet outil pour imposer des thèmes ou pour s'opposer systématiquement à toutes les décisions publiques dans ce domaine (Mazzoleni 2003).

De manière générale, le réinvestissement de l'espace public par les mouvements xénophobes ou partis « national-populistes » a constitué une contrainte importante, si ce n'est la plus importante, sur la marge de manœuvre des autorités fédérales dans ce domaine, qui a pu s'exprimer par divers canaux : par la menace référendaire ou par des initiatives populaires, ou encore par des interventions parlementaires. Ce moyen de contrôle de l'exécutif par les acteurs hostiles à l'immigration est certainement une nouveauté par rapport aux années 1960 et 1970, notamment en raison de l'augmentation très importante de la représentation UDC au Conseil national. Par rapport aux années 1960, les contraintes de « l'opinion publique » sont restées un facteur majeur dans la justification des mesures prises par les autorités fédérales⁴⁶.

Comme le montre le tableau suivant, les scrutins nationaux en lien avec l'immigration (étrangers et asile) ont été relativement nombreux au cours des années 1990, qu'il s'agisse de référendums ou d'initiatives, fournissant un nombre important d'occasions de médiatisations de l'enjeu migratoire. Si l'on envisage chacun de ces scrutins sous une perspective « ouverture-fermeture », on note que les partisans constants ou ponctuels de la « fermeture » vis-à-vis des étrangers constituent une part significative de l'électorat, dont il faut tenir compte. On remarque en particulier que les initiatives de l'UDC sur l'asile ont presque gagné des majorités, n'échouant, dans le cas de la dernière en 2002, que de quelques milliers de voix (4208 selon les décompte officiels). Autant dire que la menace de la démocratie directe a constitué une contrainte constante dans ce domaine pour toutes les tentatives de réforme dans la politique des étrangers et d'asile au cours des années 1990⁴⁷.

Référendums et initiatives en lien avec la politique d'immigration en Suisse au cours des années 1990

Scrutins nationaux liés à la politique des étrangers dans les années 1990

Arrêté Fédéral sur l'espace économique européen (EEE) : refusé à 50,3% le 6 décembre 1992.

Révision du droit de la nationalité dans la Constitution Fédérale visant à accorder la naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers : accepté le 12 juin 1994 par le peuple (52,8%) mais refusé par 13 cantons

⁴⁵ Pour une analyse quantitative de la structuration des débats publics sur l'enjeu de l'immigration au cours des années 1990, voir Giugni et Passy (2002).

⁴⁶ Comme le montre par exemple le message sur la loi sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, acceptée en 1994 : « Bien que le nombre des requérants d'asile en Suisse ait considérablement baissé au cours de l'année précédente et n'ait pas subi d'augmentation excessive en 1993, l'asile reste un thème politique de première importance. Depuis un certain temps déjà, l'opinion publique se montre préoccupée par le problème de requérants qui, tout en bénéficiant de la protection du droit d'asile, se livrent au commerce de stupéfiants. Face à l'abus, par une minorité de délinquants étrangers, de l'hospitalité que la Suisse accorde aux victimes de persécutions politiques, face aussi aux problèmes qu'a occasionné aux autorités l'exécution des mesures d'éloignement de requérants déboutés et d'étrangers, même une fois ces mesures entrées en force, toujours davantage de voix s'élèvent en faveur du renforcement des mesures prévues dans la législation. » (CF 1993a).

⁴⁷ Si l'asile et les étrangers sont des enjeux juridiquement et matériellement distincts (l'un relevant en principe du marché de l'emploi et l'autre du domaine humanitaire), la forte médiatisation du problème de l'asile et de la criminalité rejaillit inévitablement sur les enjeux en lien avec la politique des étrangers et la naturalisation, comme l'ont d'ailleurs montré les dernières votations liées à la naturalisation des jeunes étrangers. Dans « l'opinion publique », le nombre de requérants d'asile a tendance, semble-t-il, à être fortement surestimé et ces derniers sont souvent assimilés à la population étrangère dans son ensemble. Kálin (1992 : 772) remarque ainsi une confusion (*Vermischung*) croissante entre la politique d'asile et la politique d'immigration.

Arrêté fédéral « portant sur les accords sectoriels entre la Confédération suisse et la Communauté Européenne (Accords Bilatéraux) acceptés à 67, 2% le 21 mai 2000.

Initiative populaire « pour une réglementation de l'immigration » (dite des 18%) rejetée à 63,8% le 24 septembre 2000

Arrêté Fédéral sur la naturalisation sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération : refusé à 56,8% le 26 septembre 2004.

Arrêté Fédéral sur l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération refusé à 51,6 % le 26 septembre 2004.

Scrutins nationaux liés à l'asile au cours des années 1990

Loi Fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers acceptée à 72,9% le 18 mars 1994.

Initiative populaire « contre l'immigration clandestin » refusée à 53,7% le 1er décembre 1996.

Loi sur l'asile (Lasi) acceptée à 70,6% le 13 juin 1999.

Arrêté Fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU) accepté à 70,8% le 13 juin 1999

Initiative populaire contre les abus dans le droit d'asile, rejetée par 50'1% le 24 novembre 2002.

Source : Piguet (2004)

4. Le forum des politiques publiques : entre contraintes et autonomie relative

De manière générale, la conduite « concrète » de la politique d'immigration en Suisse est guidée par des logiques sensiblement différentes de celles en vigueur dans les espaces d'interaction décrits jusqu'à maintenant, mais doit inévitablement en tenir compte. Les fonctionnaires et hommes politiques impliqués dans cette politique publique doivent ainsi constamment jongler avec les contraintes liées à l'acceptabilité toujours problématique de cette politique vis-à-vis de l'électorat et des groupes politiques, ainsi qu'avec son efficacité par rapport à ses objectifs économiques. Ainsi les objectifs explicites de cette politique depuis les années 1970 ont été de maintenir à la fois « un rapport équilibré entre la population suisse et étrangère », expression euphémisée désignant la prise en compte des contraintes xénophobes (forum de la communication politique), et de l'autre satisfaire les besoins du marché du travail et garantir une certaine efficacité économique (forum de l'expertise).

En effet, si les forums scientifique et de la communication politique se caractérisent par une relative autonomie vis-à-vis des contraintes concrètes de l'exercice du pouvoir, les acteurs administratifs et politiques en charge d'un secteur particulier de politique publique sont plus directement confrontés aux diverses contraintes inhérentes à la mise en place d'une politique dépendante à la fois de l'opinion publique (contrainte xénophobe), de l'accord minimal des acteurs économiques (syndicats, patronat), des entités publiques nationales à divers niveaux (cantons, Confédération) mais aussi des partenaires de négociations internationales de la Suisse (union Européenne principalement). Ainsi, les tentatives de réformes se heurteront la plupart du temps à des résistances plus ou moins fortes de diverses catégories d'acteurs politiques et/ou économiques. D'une certaine manière, la logique qui prévaut est une forme de pragmatisme lié à la situation positionnelle dans l'action, à l'intersection de diverses sphères de contraintes :

Sur les difficultés de réforme de la politique d'immigration

« Pour vous dire, nos clients, ou nos joueurs, partenaires, sont toujours ces différents secteurs, c'est pas seulement les grandes industries, c'est aussi les petites industries, les PME, c'est aussi les paysans... et puis vous pouvez les regrouper autour de cette table, si l'on a 6 chaises vous aurez 6 opinions à peu près. C'est extrêmement difficile. S'il s'agit d'un changement fondamental, ça doit passer par une révision de la loi, et puis là on est de

retour au mois d'octobre 2004 [cela prend beaucoup de temps]. [...] Et puis ces résistances... vous savez le système suisse, tout ce que décide le Conseil Fédéral, si c'est une loi, il y a la possibilité de lancer un référendum facultatif, ou sinon à la limite une initiative populaire. On a toujours ça dans nos arrière-pensées, il faut en tenir compte. [...] A la prochaine session du Parlement il y a une motion, etc... Ça c'est pour tout dire bêtement notre système suisse qui est beaucoup plus lourd que n'importe quel système que je connais moi-même ».

Sur les persistances des contraintes xénophobes concernant la politique d'immigration

« Même s'il est clair et acquis que les ressortissants italiens, espagnols, français etc. sont nos concitoyens, dans certains milieux ça pose problème. Ce phénomène existe toujours et puis le problème c'est qu'après les résultats décevants de la dernière votation [votation sur les naturalisations facilitées du 26 septembre 2004] [...] La conséquence pour le Conseil Fédéral, c'est qu'il a perdu une fois de plus, et ça en 2004, dans une proportion assez importante, et puis ces propositions et contre-propositions, il va en tenir compte, il ne peut pas oublier ça. Il ne peut pas. D'autant plus qu'il suffit s'assister à une séance d'une commission pour la nouvelle loi sur les étrangers pour voir une menace de n'importe quel milieu qui vous dit que dans ces conditions, ils vont lancer une initiative populaire, ou si c'est une proposition du Conseil Fédéral ils vont lancer un référendum. [...] C'est peut-être pas la même perception que dans les années 1970 ou 80 mais je vous rappelle l'initiative des 18% [...] Le Conseil Fédéral, heureusement, avait gagné. Toutes ces votations... critiques, xénophobes, heureusement il les a gagnées, mais imaginez si une de ces votations avait été perdue, les conséquences sur tout... pas seulement sur l'économie mais aussi au niveau social, etc. Ça aurait vraiment été déplorable et de par là, c'est clair il faut en tenir compte ».

*Fonctionnaire Office Fédéral de l'Intégration, de l'Immigration et de l'Emigration (IMES),
entretien 26.10.04, Berne-Wabern.*

Néanmoins, si les contraintes propres à l'exercice du pouvoir d'Etat sont bien réelles, les acteurs peuvent être tentés, dans la situation d'entretien, de minimiser par exemple leur rôle pour éviter certaines responsabilités, ou à l'inverse de le surévaluer pour s'attribuer un succès (Cohen 1999 ; Laborier & Bongrand 2005). Il est ainsi souvent commode de nier sa marge de manœuvre pour accentuer le poids des contraintes contextuelles ou d'autres acteurs puissants, ou encore de présenter son propre rôle comme « neutre ».

Dans le cas présent, le nombre important de contraintes liées au fédéralisme ou à la démocratie directe ne doit pas masquer l'activisme et la position relativement tranchée de l'administration fédérale sur les orientations générales de la politique d'immigration suisse. En effet, on peut considérer que certaines sections de l'administration ont joué un rôle moteur dans les réformes de la politique d'immigration suisse au cours des années 1990, leurs préférences s'étant modifiées au cours du temps pour devenir assez proches de celles des économistes même si, du fait des contraintes énoncées plus haut, elles se révèlent bien moins « radicales ». Cette formation des préférences des acteurs administratifs peut être conçue, entre autres, comme une résultante de la diffusion des idées économiques par divers canaux : la réception de travaux économiques, les mandats d'expertise confiés à des économistes, la participation d'économistes à des commissions d'experts, etc. Ainsi, si les différents forums de production des idées jouissent d'une relative autonomie, ils sont également interdépendants.

4.1 Structuration du champ administratif

Si le concept de forum des politiques publiques est une construction conceptuelle destinée à appréhender le champ étatique-administratif⁴⁸ en général, il se révèle quelque peu réducteur

⁴⁸ Le concept utilisé ici renvoie de manière assez proche à ce que Cattacin (1987) nomme le « neokorporatistische Kreislauf ».

pour saisir la complexité et la structuration précise de ce champ, marqué par une certaine division du travail entre offices et sections administratives. Dans le domaine de la politique d'immigration, on peut ainsi identifier plusieurs « pôles » organisationnels au sein de l'administration fédérale, chacun étant en charge d'aspects différents de cette politique, et dont les préférences peuvent varier significativement. Les réseaux de politiques publiques dans lesquels sont insérés ces différentes organisations administratives sont également distincts. On pourrait ainsi déceler au sein de chacun de ces pôles une « culture organisationnelle » particulière, qui correspond en grande partie aux caractéristiques mises en évidence dans le travail de Jordan et Düvell (2003) sur la Grande-Bretagne, déjà cité précédemment⁴⁹.

Comme le souligne Cattacin (1987), le champ administratif de la politique d'immigration suisse est divisé en trois « pôles » principaux correspondant en gros aux trois objectifs plus ou moins explicites de cette politique, à savoir la « défense de l'identité suisse » (pôle « de contrôle»), la satisfaction des besoins des entreprises (pôle « économique »), et l'intégration de la population étrangère résidente (pôle « intégratif »).

Du côté des structures administratives chargées d'assurer les tâches de police des étrangers (qui dépendaient d'ailleurs du Département Fédéral de Justice et Police), on trouve ainsi l'Office Fédéral des étrangers et dans une certaine mesure, l'Office Fédéral des réfugiés. Ces deux instances s'occupaient ainsi essentiellement de tâches de contrôle des flux migratoires (limitation de l'immigration, gestion du registre central des étrangers), d'identification et d'application des mesures de contrainte (dans le cas de la politique d'asile, qui prend une importance croissante au cours des années 1980).

De l'autre côté, on trouvait la section « main d'œuvre et marché du travail » de l'Office Fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, rattachée jusqu'en 1997 au Département de l'Économie, qui s'occupait des tâches plus étroitement liées au marché du travail : distribution des contingents aux entreprises et, surtout, aux cantons. Entre ces deux instances, on trouvait, semble-t-il, des « cultures administratives » différentes au milieu des années 1980, ce qui peut s'expliquer par les réseaux sociaux différenciés dans lesquels elles sont insérées, et les tâches qui leur sont assignées :

« Von seiten kantonalen und Arbeitgebervertretern wird im EJPD die Behörde gesehen, welche den Mangel v.a. Jahresaufenthaltern verantworten muss. Das EJPD müsse « die undankbare Kontrolle und Limitierung durchziehen », während « das BIGA das Problem der Aufteilung auf die verschiedene Branchen » hat ; « die sehen schon den Bedarf, sind offener – wirtschaftsnaher » (Cattacin 1987 : 56).

Par rapport aux autorités cantonales, il semble également que les administrations fédérales aient une vision plus globale de la politique, prenant par exemple en compte des exigences qualitatives vis-à-vis de la main d'œuvre, ou la crainte des menaces xénophobes, alors que les autorités cantonales ou les associations économiques sont plus préoccupées de la satisfaction des besoins du marché du travail à relativement court terme. Selon Cattacin (1987 : 28), les instances administratives cantonales relayent en grande partie les intérêts et revendications des employeurs.

Le troisième pôle, que l'on peut discerner est celui de la politique d'intégration, représenté essentiellement par la Commission Fédérale des étrangers (CFE), mise en place en 1970 après le lancement de l'initiative Schwarzenbach. Cette commission, ou sont représentées les

⁴⁹ Voir également Guiraudon (2000) : 189-201, et plus particulièrement p. 196 : « certaines discordes entre ministères ont trait aux différentes cultures de chacun. [...] Les différences entre le Département de l'immigration et des naturalisations au Ministère de la justice [aux Pays-Bas] et celui de la coordination de la politique des minorités à l'Intérieur vont également jusqu'à une façon distincte de s'habiller – en costume pour les uns et en jeans pour les autres ».

communautés étrangères de Suisse est dotée de relativement peu de moyens et assume des tâches essentiellement consultatives et d'expertise. Ses prises de position vont ainsi souvent à l'encontre des politiques gouvernementales, jugées comme prenant plus en compte les intérêts des employeurs et des milieux xénophobes que des étrangers.

D'une certaine manière, la force relative de ces différentes instances est proportionnelle à celle des objectifs de la politique d'immigration suisse (allouer la main d'œuvre aux entreprises, limiter le nombre d'étrangers, pas de politique d'intégration), et surtout à celle des forces politiques dans ce champ : milieux économiques et milieux xénophobes en premier lieu, gauche et étrangers relativement faibles. De manière générale, il sera assez intéressant de noter que la nature des propositions de réformes qui seront envisagées dans cette politique seront fortement déterminées par les instances dont elles émanent, que ce soit le pôle « de contrôle », « économique » ou « intégratif ».

4.2 Changement des rapports de pouvoir entre groupes d'intérêts

Si le modèle politico-économique suisse était caractérisé par un rôle central des groupes d'intérêts dans l'élaboration des politiques publiques, cette caractéristique semble avoir été en partie remise en cause au cours de la dernière décennie, comme des recherches récentes l'ont d'ailleurs montré (Mach, Haeusermann & Papadopoulos 2003; Mach *et al.* 2004). Dans le domaine de la politique d'immigration, plusieurs auteurs ont mis en avant le rôle prédominant des associations d'intérêts représentant les secteurs domestiques de l'économie dans le processus d'attribution des permis (Cattacin 1987; Dhima 1991). Il semble qu'au tournant des années 1990, ces rapports de pouvoir se soient quelque peu modifiés sous la pression des modifications du contexte international et les transformations structurelles de l'économie suisse. Ainsi, Cattacin mettait déjà en avant en 1987 le mécontentement croissant des secteurs les plus globalisés du patronat vis-à-vis des limitations du recrutement de main d'œuvre, qui les empêchait de recruter une main d'œuvre qualifiée dont l'économie avait semble-t-il de plus en plus besoin en raison des transformations structurelles de l'économie suisse, et notamment les processus de rationalisation entamés après la crise pétrolière.

Comme je l'ai déjà partiellement montré, l'introduction du système de quotas a contribué à cimenter un clivage entre secteurs domestiques et globalisés concernant l'immigration, créant des « gagnants » et des « perdants » de ce système, qui sera exacerbé avec la crise économique des années 1990 : du fait que le chômage des étrangers sera bien plus important dans les secteurs domestiques de l'économie, comme le montreront en avant certaines analyses économiques, les secteurs les plus compétitifs auront fortement l'impression de payer pour les secteurs faibles et pour une politique d'immigration dont ils ne profitaient pas. Ceci contribuera à leur regain d'activisme et à une certaine radicalisation de leur position sur l'enjeu migratoire. Le processus de *globalisation* tend également à renforcer les acteurs mobiles de l'économie (comme les multinationales) qui peuvent faire pression sur l'Etat en menaçant de délocaliser ou d'investir à l'étranger, au détriment des acteurs non mobiles (syndicats, secteurs domestiques) liés à un marché national, qui n'ont pas cette capacité de menace (Milner *et al.* 1996 ; pour une application à la politique migratoire suisse, voir Afonso 2004a). Ainsi, si les lignes de clivage sur l'enjeu migratoire opposaient essentiellement le patronat et les syndicats, elles opposeront de plus en plus les secteurs économiques faibles et les secteurs économiques les plus compétitifs de l'économie.

5. Tentatives de réformes, idées et institutions

5.1 Le solde migratoire global : tentative infructueuse du pôle « de contrôle »

Suite à l'augmentation significative du nombre de demandes d'asile au cours des années 1980, la Conseillère fédérale Elisabeth Kopp, cheffe du DFJP, mandate en 1987 une commission chargée de réfléchir à un « nouveau concept de politique migratoire pour les années 1990 ». Cette commission, composée majoritairement de fonctionnaires du DFJP, est dirigée par Peter Arbenz, ex-délégué du CICR et directeur de l'Office Fédéral des réfugiés depuis 1986. A bien des égards, le rapport produit par cette commission – dit « Rapport Arbenz » – synthétise la « vision du monde » du pôle de contrôle au sein de l'administration fédérale, et laisse de côté les logiques économiques au profit d'une logique de contrôle et de limitation. Se basant sur l'idée qu'en raison de la diversification des motifs d'immigration, il n'est plus possible de faire la différence entre les migrants économiques et les migrants humanitaires, ce rapport préconise la mise en place d'un quota migratoire global abandonnant la distinction entre requérants d'asile et travailleurs étrangers, remplacés par un « concept général de l'étranger » (*umfassender Ausländerbegriff*). Le Conseil Fédéral édicterait ainsi périodiquement un nombre d'étrangers total qu'il souhaite voir vivre en Suisse, et sur cette base élaborerait des quotas d'immigration annuels globaux (Arbenz 1989).

De manière assez attendue, cette proposition, si elle prenait en compte l'évolution de la problématique de l'asile et la complexification des motifs d'immigration au cours des décennies qui précédaient (et notamment la différenciation toujours problématique entre réfugiés économiques et politiques, les problèmes liés aux critères d'accès à l'asile – persécution étatiques ou non-étatiques par exemple), se heurta à de très fortes résistances de la part d'une multitude de milieux (associations économiques, partis bourgeois, gauche et syndicats) et avec des arguments variés (mélange inacceptable entre travailleurs étrangers et requérants d'asile qui ne sont pas substituables pour les milieux économiques⁵⁰ ; reprise des arguments de l'extrême droite pour la gauche⁵¹) (Mahnig 2005b).

Par rapport à notre interrogation sur les « cultures organisationnelles », il est assez intéressant de noter que les critiques vis-à-vis de ce modèle n'émanent pas seulement des milieux politiques, mais également de l'administration fédérale elle-même. L'OFIAMT est ainsi l'adversaire le plus affirmé de ce système. Selon la prise de position de cet office (citée dans Mahnig (2005b : 172), ce modèle remettrait en cause les logiques distinctes de la politique d'immigration et de la politique d'asile, guidée par les besoins économiques d'un côté, et des principes humanitaires de l'autre. Un des arguments intéressants amenés par l'OFIAMT pour rejeter ce modèle est le critère de l'eurocompatibilité. En effet, la mise en place d'un quota global limiterait fortement la marge de manœuvre du Gouvernement en vue de la mise en place éventuelle de la libre circulation des personnes avec la Communauté Européenne (Mahnig 2005b).

D'une certaine manière, l'OFIAMT et le pôle « économique » de l'administration fédérale seront les promoteurs de la vision qui guidera les réformes de la politique de la main d'œuvre étrangère au cours des années 1990. A cet égard, on peut observer une certaine « réceptivité »

⁵⁰ L'Union patronale Suisse était particulièrement virulente contre cette proposition : « Sollte der Bundesrat eine derartige Migrationpolitik befürworten, wird der Zentralverband mit allem ihm zu Verfügung Mitteln eine derartige Weichenstellung in unser Ausländerpolitik bekämpfen Es sollte keine Missverständnisse darüber geben, dass der Bundesrat mit einer derartigen strategischen Weichenstellung einen frontalen Kollisionskurs mit der Wirtschaft steuern würde ». Cité in Mahnig (2005b : 169).

⁵¹ L'Action Nationale avait lancé en 1983 une initiative visant à réduire le nombre d'étrangers en Suisse faisant également l'amalgame entre travailleurs étrangers et requérants d'asile. Au cours des années 1980, l'asile devient progressivement l'un des principaux chevaux de bataille de l'extrême droite.

de l'OFIAMT vis-à-vis des travaux économiques sur l'impact de l'immigration en Suisse, et une forte proximité concernant les enjeux européens. En effet, dans le domaine du marché de l'emploi, les fonctionnaires de l'OFIAMT ont activement participé aux processus de négociation de l'Accord EEE, puis des accords Bilatéraux. Comme on pourra le voir dans la section suivante, la participation à ces processus de négociation a certainement initié des processus d'apprentissage dans ce domaine.

5.2 De la défense de la politique existante à la promotion de réformes

Dans la seconde moitié des années 1980, l'économie suisse est marquée par une phase de forte expansion, en particulier dans les secteurs économiques domestiques (construction, hôtellerie, commerce,...) qui a amené un boom de la demande d'emploi (Bonoli *et al.* 2000). Face aux progrès économiques importants accomplis dans les pays « traditionnels », le recrutement de travailleurs étrangers, en particulier saisonniers, s'étend au cours de cette période à de nouveaux pays d'immigration : Portugal et Yougoslavie principalement. Comme le souligne Piguet (2004 : 43) la seconde moitié des années 1980 est une période d'immigration relativement intense, si bien que près de la moitié de l'immigration yougoslave et portugaise des 30 dernières années se fait en l'espace de 6 ans, entre 1989 et 1994. Il est d'ailleurs assez intéressant de noter que ces « nouveaux immigrants » vont bénéficier des facilités liées à la transformation des permis initialement mises en place pour les « anciens immigrants ». Parallèlement à cette deuxième vague d'immigration liée aux processus de travail, le nombre de requérants d'asile augmente également significativement au cours des années 1980, notamment à la suite de l'éclatement de certains conflits (Sri Lanka en particulier).

En 1985, Pierre Triponez, alors fonctionnaire de l'OFIAMT et futur directeur de l'Union Suisse des Arts et Métiers, répondait dans un ouvrage collectif à une étude de Heinrich Schwarz, économiste précédemment cité, qui concluait à l'inefficience de la politique des étrangers comme instrument de politique régionale, déplorait le faible niveau de qualification moyen des étrangers entrant en Suisse, notamment par le canal des permis saisonniers, et les limitations à leur mobilité qui réduisaient la concurrence sur le marché du travail en subventionnant certaines entreprises et régions (Schwarz 1985) Il formulait ainsi précocement les principales critiques économiques à l'encontre de cette politique qui seront reprises par la suite par d'autres auteurs. Dans sa réponse, M. Triponez (1985 : 423) exprimait une vision sensiblement différente de celle que l'OFIAMT exprimera par la suite sur le rôle de la main d'œuvre étrangère dans l'économie suisse, dans la mesure où elle justifie d'une certaine manière la défense des petites entreprises et secteurs déclinants par le biais de la politique de la main d'œuvre étrangère :

„Die Feststellung, dass die Beschäftigung von Fremdarbeitern aus regionalwirtschaftlicher Sicht besonders dann erwünscht sein dürfte, wenn für Qualifikationsmässig anforderungsreiche Arbeitsplätze keine einheimischen Arbeitskräften gefunden werden können, genügt als Einschränkung nicht. Wir müssen an dieser Stelle zu bedenken geben, dass auch in unserer Volkswirtschaft Branchen und Betrieben existieren, die allein eine Befriedigung elementare Bedürfnisse ermöglichen und trotzdem allzu oft nicht zu den Erwerbzeigen gehören, welche sich durch eine hohe Produktivität und Wertschöpfung auszeichnen. Durch die genannte, allzu absolute Forderung wären somit wichtige bereiche unserer Wirtschaft gefährdet“.

Si cette position préfigure d'une certaine manière la carrière future du directeur de l'OFIAMT à la tête de l'association faîtière des PME et de l'économie domestique protégée, elle marque surtout la défense du « paradigme » existant de la politique d'immigration suisse, dont un des objectifs implicites était en partie de maintenir un certain nombre d'entreprises peu compétitives actives sur le marché domestique (Dhima 1991 ; Freiburghaus *et al.* 1998).

En 1987, Pierre Triponez cède sa place à Dieter Grossen au sein de la division « marché du travail et émigration » à l'OFIAMT, qui aura semble-t-il une orientation plus favorable à une libéralisation du marché du travail que son prédécesseur. Dès la fin des années 1980, les premières « anomalies », ou remises en cause, dans ce paradigme apparaissent avec l'accélération du processus d'intégration européenne, la perte de contrôle sur les entrées, la diversification des origines et des motifs des immigrants entrant en Suisse. Deux instruments centraux de la politique d'immigration suisse, le statut de saisonnier et le système de quotas, sont ainsi fortement remis en cause par le projet d'accélération européenne initié avec l'Acte Unique de 1986, prévoyant à brève échéance la création d'un marché unifié pour les marchandises, les capitaux et les personnes en Europe occidentale. Pour répondre à ces anomalies, les solutions formulées par les experts économiques trouvent un écho particulier auprès des sections de l'administration fédérale en charge de la politique des étrangers.

En 1989, un dossier spécial consacré à la politique des étrangers est publié dans la Vie économique, la revue publiée par le Département fédéral de l'Economie Publique. Ce dossier est conçu comme l'occasion d'élaborer un bilan de la politique d'immigration du passé, et de faire le point sur les perspectives d'avenir dans un contexte changeant (intégration européenne, forte expansion économique). Des articles sont signés par divers haut fonctionnaires de l'OFIAMT et de l'Office Fédéral des étrangers⁵² ainsi que par un expert extérieur, Heinrich Schwarz à nouveau, invité à signer une contribution tirée de sa thèse sur l'impact de la politique d'immigration sur l'économie suisse. Il s'agit donc ici d'un second point d'intersection et d'influence entre le forum scientifique et le forum des politiques publiques.

Or, il est assez intéressant de noter le ton sensiblement différent des contributions des fonctionnaires fédéraux par rapport au discours de Pierre Triponez. Ainsi, après avoir mis en avant les transformations structurelles de l'économie et les contraintes de la globalisation qui engendreront des demandes supérieures en termes de qualifications, Klaus Hug, directeur de l'OFIAMT (Hug 1989 : 9-10) reprend à son compte les critiques de la politique d'immigration formulées par Schwarz :

« Nous avons insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de mener à l'avenir une politique d'immigration davantage axée sur la qualité. Certains ont cru voir là une fin de non recevoir face aux besoins légitimes en saisonniers des régions de montagne et touristiques. Nous sommes conscients que de larges secteurs de l'hôtellerie et de la construction, dans les régions de montagnes, sont tributaires, aussi loin que remonte leur histoire, de la main d'œuvre saisonnière indigène ou étrangère. Il n'en ira pas autrement à l'avenir non plus. Mais ce qui est préoccupant, c'est que les saisonniers, aussitôt obtenue une autorisation à l'année, désertent ces branches et ces régions pour les agglomérations urbaines ».

D'une certaine manière, il semble que l'idée que la politique d'immigration suisse comporte des « déficiences » économiques significatives commence à être prise en compte au sein de l'administration fédérale, et en particulier au sein de l'OFIAMT.

5.3 La négociation de l'Accord EEE et la perception du « misfit »

Le 17 janvier 1989, Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne, proposa devant le Parlement Européen une forme de partenariat nouvelle et plus structurée entre les pays de l'AELE, dont la Suisse faisait partie, et ceux de la Communauté Économique Européenne, qui allait devenir l'Espace Économique Européen). Les États de l'AELE - Autriche, Finlande, Islande, Liechtenstein, Norvège, Suède, Suisse - sont tenus de se mettre d'accord et de proposer une position commune devant la CEE. Comme le souligne Sciarini

⁵² Notamment Klaus Hug, directeur de l'OFIAMT, Dieter Grossen, chef de la division marché de l'emploi du même office, Kurt Rohner, chef de la section main d'œuvre et immigration.

(1992), si la Suisse comptait dans un premier temps pouvoir préserver plusieurs de ses spécificités et obtenir un certain nombre de dérogations, parmi lesquelles la possibilité de maintenir un système de quotas d'immigration, les négociateurs suisses durent vite se résoudre au fait que cela ne serait pas possible. La plupart des propositions de dérogation se sont ainsi heurtées au refus des autres pays de l'AELE, qui envisageaient une forme bien plus poussée d'intégration.

Ainsi, si les négociateurs suisses, dont la plupart étaient des hauts fonctionnaires fédéraux en charge des domaines concernés par l'Accord, avaient conçu l'Espace EEE comme une forme de continuation de la politique d'association sans délégation de compétences, ils découvrirent rapidement que cette nouvelle institution prendrait une forme autrement plus contraignante pour ses membres dans la mesure où elle était basée sur la reprise de l'Acquis Communautaire. Par rapport aux préférences de départ, la négociation de cet accord semble avoir été une expérience difficile pour les négociateurs suisses, qui durent se résoudre à accepter une délégation de compétences qui serait difficile à faire accepter devant le peuple, d'autant plus que celui-ci, après le rapport sur l'intégration de 1988, avait été maintenu dans l'idée que la stratégie d'insertion économique sans participation politique était toujours viable (Sciarini 1992). Dans le domaine plus spécifique de la politique d'immigration, d'autres incompatibilités sont mises à jour. Il apparaît notamment qu'un rapprochement entre la Suisse et l'Union Européenne dans le cadre de l'EEE rendait impossible le maintien du système de quotas et du statut de saisonnier, étant donné que les pays du Sud de l'Europe, notamment l'Espagne et le Portugal, feraient fortement pression pour sa suppression. Afin d'assurer une certaine clémence de la part de ces pays, le temps requis pour la stabilisation des permis de leurs ressortissants en Suisse est ramené de 10 à 5 ans (en 1989 pour l'Espagne et en 1990 pour le Portugal) (Mahnig 2005b : 175).

Du point de vue interne, la remise en cause du statut de saisonnier suscite des réactions différenciées auprès des acteurs politiques. En janvier 1990, les associations syndicales et patronales présentent ensemble leurs propositions pour une politique d'immigration tenant compte du rapprochement avec la CE. Si la mise en place d'une forme de libéralisation du marché du travail est globalement saluée par les acteurs économiques, leurs positions divergent fortement sur la question du statut de saisonnier. Si les syndicats voient dans ce rapprochement une aubaine pour la suppression de ce statut décrié depuis longtemps, l'USAM y est farouchement opposée, annonçant le déclin d'entreprises et de secteurs économiques entiers qui dépendent de ce statut (Mahnig 2005b : 175).

De manière générale, si la négociation de l'Accord sur l'Espace Économique Européen peut être largement conçu comme un exemple « d'incohérence » par rapport aux préférences de départ (Dupont *et al.* 2001), elle contribuera aussi certainement à faciliter un processus d'apprentissage parmi les élites (Sciarini 1992), notamment administratives, en leur faisant prendre conscience des incompatibilités du système institutionnel national existant avec les exigences posées par le nouveau contexte international de la Suisse, et de la nécessité d'entamer un programme de réformes substantielles dans la politique d'immigration :

« 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 » (CF 1991 : 323).

5.4 Le modèle des 3 cercles

La première de ces réformes dans le domaine de la politique d'immigration sera l'élaboration du modèle dit des 3 cercles en 1991, qui avait pour principal objectif de préparer l'adhésion à

l'Espace Économique Européen. Il s'agissait ainsi de mettre en place un processus de différenciation entre les ressortissants européens, d'une part, qui devraient bénéficier à terme de la libre circulation, et les ressortissants extracommunautaires⁵³. Afin d'opérer cette différenciation, le critère qui sera retenu, et fortement critiqué par la suite bien qu'il constituait depuis longtemps un critère implicite de la politique d'immigration suisse, sera celui de la « distance culturelle ». Les bases de ce modèles sont explicitées dans un rapport important de 1991, rédigé à la demande de la commission de gestion du Conseil National par une commission interdépartementale rassemblant des fonctionnaires de l'OFIAMT et de l'OFE (OFIAMT & OFE 1991).

Dans la perspective d'une ouverture du marché du travail helvétique vers le marché européen, le risque d'un afflux massif de travailleurs étrangers en Suisse s'avérait particulièrement problématique dans un contexte de menaces xénophobes toujours vivaces. Il était ainsi clair que le spectre d'une « invasion étrangère » serait fortement mobilisé lors de la campagne référendaire qui déterminerait la ratification de l'Accord. Afin de prévenir ces menaces, l'ouverture éventuelle vers l'Europe devait ainsi se coupler à une plus grande fermeture vis-à-vis des pays Tiers⁵⁴, dits plus « distants culturellement ». Le critère de la distance culturelle devenait ainsi officiellement le critère de différenciation entre ces différents « cercles » d'immigration.

Le premier cercle (ou « cercle intérieur ») désignait les « pays traditionnels de recrutement », qui recoupaient les pays de la Communauté Européenne et de l'EEE, avec lesquels serait instaurée à court ou moyen terme la libre circulation. Un certain nombre de facilités devaient être mises en place concernant les ressortissants de ces pays : allègement des procédures, parmi lesquelles la suppression progressive des quotas et, question qui sera particulièrement problématique tout au long des années 1990, la suppression du statut de saisonnier. C'est l'immigration provenant de ce premier cercle qui devait être favorisée. Celle-ci devait combler l'essentiel des besoins en main d'œuvre et la totalité des besoins en main d'œuvre peu qualifiée.

Le deuxième cercle (ou « cercle médian ») regroupait un nombre très limité de pays considérés comme « culturellement proches » (Etats-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande, etc.) qui ne faisaient pas partie de l'EEE mais dont on souhaitait pouvoir recruter des travailleurs « dans le cadre d'une politique restrictive » (CF 1991 : 327). Les raisons principales de la création d'un « cercle médian » semblent avoir été des considérations de politique extérieure et de réciprocité. D'une part, le nombre important d'échanges commerciaux avec ces pays induisait la nécessité pour des spécialistes suisses de pouvoir partir dans ces pays afin d'accompagner le développement ou la distribution de produits suisses, ce qui devait aussi être le cas pour les spécialistes de ces pays en Suisse. D'autre part, étant donné l'importance de ces marchés pour les exportations suisses, garantir certaines facilités pour les ressortissants de ces pays était une manière de garantir l'accès des produits suisses à ces marchés. Enfin, toujours dans une optique de réciprocité, ces pays restaient une destination d'émigration pour

⁵³ A bien des égards, il ne s'agissait pas d'une innovation fondamentale dans la mesure où la Suisse avait toujours privilégié certaines régions de recrutement jugées « culturellement proches », et dont les ressortissants étaient jugés moins susceptibles de créer des conflits d'intégration avec la population autochtone. Ainsi, déjà dans le rapport de 1964, la commission d'experts formée par le Conseil Fédéral préconisait de limiter le recrutement de travailleurs aux régions proches, les habitants de contrées plus éloignées – comme la Turquie ou le Portugal... – étant jugés « inassimilables » dans la société suisse. Ainsi, la Suisse, contrairement aux autres pays européens, n'a pas procédé au recrutement massif et organisé de travailleurs du Maghreb ou d'Afrique, par exemple.

⁵⁴ On retrouvera ce type d'argumentation par la suite et tout au long des années 1990 pour justifier une fermeture progressive à l'immigration extracommunautaire, notamment de la part d'un fonctionnaire de l'IMES présent tout au long des réformes de la politique des étrangers : « Lorsque les entraves à la libre circulation des personnes auront été supprimées entre la Suisse et l'UE, la Suisse aura alors intérêt à relever d'autant les barrières à l'admission pour les non communautaires » (Rohner 1999 : 23).

les ressortissants helvétiques, notamment les agriculteurs, dont certains partent encore dans ces vastes contrées afin de retrouver un accès à la terre. Le cas du « deuxième cercle » illustre assez bien l'idée selon laquelle la politique d'immigration recouvre aussi des éléments de politique (économique) extérieure : « Lorsqu'on procédera à une libéralisation de notre politique d'admission de main d'œuvre, 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 » (CF 1991 : 328).

Enfin, le « cercle extérieur » désignait tous les autres pays, où il n'était pas (ou plus) prévu de recruter de la main d'œuvre, et notamment pas de saisonniers. Des exceptions étaient toutefois prévues pour les spécialistes et autre personnel hautement qualifié. En particulier, la Yougoslavie fut classée dans ce dernier cercle alors qu'elle avait constitué un « pays traditionnel de recrutement » depuis un certain nombre d'années. Là aussi, des considérations stratégiques pointaient derrière le critère de la « distance culturelle » : d'une part, les échanges économiques avec ces pays n'étaient de loin pas aussi importants qu'avec ceux du cercle médian. D'autre part, la situation particulièrement précaire en Yougoslavie à cette période faisait craindre une utilisation du statut de saisonniers, notamment via le regroupement familial, pour la mise en place d'une importante migration de refuge. Comme le souligne Piguet (2004 : 61), l'argument invoqué par le Conseil Fédéral pour cette fermeture aux ressortissants yougoslaves est surprenante : ce serait ainsi la situation des droits de l'homme en Yougoslavie qui était problématique. Cette décision, qui pour certains a pu paraître particulièrement cynique, a été fortement critiquée au cours des années 1990, à la fois par des syndicats, certains patrons et des groupes de solidarité.

De manière assez explicite, l'élaboration du modèle des 3 cercles montre bien l'intériorisation de la part des autorités fédérales des contraintes à la fois internationales et domestiques : ainsi, ce modèle tente de répondre à la fois aux exigences d'une intégration de la Suisse dans l'EEE, d'une part, et aux contraintes xénophobes qu'il estime être dirigées essentiellement contre les ressortissants « culturellement distants » des Balkans ou du Tiers-Monde, d'autre part. Toutefois, l'issue du référendum sur l'EEE du 6 décembre 1992 montrera que ces précautions se révéleront insuffisantes pour gagner une majorité de l'électorat.

5.5 Le rejet de l'EEE et lancement du programme de revitalisation de l'économie suisse

Le 6 décembre 1992, une courte majorité du peuple (50, 3%) rejette l'adhésion de la Suisse à l'Espace Economique Européen. Parmi les facteurs de rejet, les peurs liées à la mise en place de la libre circulation (chômage accru, dumping salarial, etc.) ont semble-t-il joué un rôle central (Kriesi, Sciarini & Passy 1993). Pour beaucoup d'observateurs, ce vote aura une importance cruciale pour la politique suisse, dans la mesure où il aura valeur « d'électrochoc » pour les élites politiques. Assez rapidement après ce vote, un ambitieux programme de « revitalisation de l'économie » est lancé par le Conseil Fédéral afin de compenser par des réformes internes les effets jugés négatifs d'une non-participation à l'EEE. Divers domaines sont concernés par ce programme, à commencer par le droit de la concurrence, du marché du travail, de la formation et de la recherche et du marché intérieur suisse. D'autres mesures sont envisagées dans les domaines des finances, des infrastructures, du social et de l'agriculture (CF 1993b).

La politique d'immigration est étroitement concernée par ce programme, d'autant plus qu'à la question européenne étaient venus s'ajouter des nouveaux problèmes liés au fléchissement de la conjoncture et l'augmentation du chômage. Dans la politique d'immigration suisse, ces deux facteurs (crise économique et contraintes européennes) peuvent être considérés comme

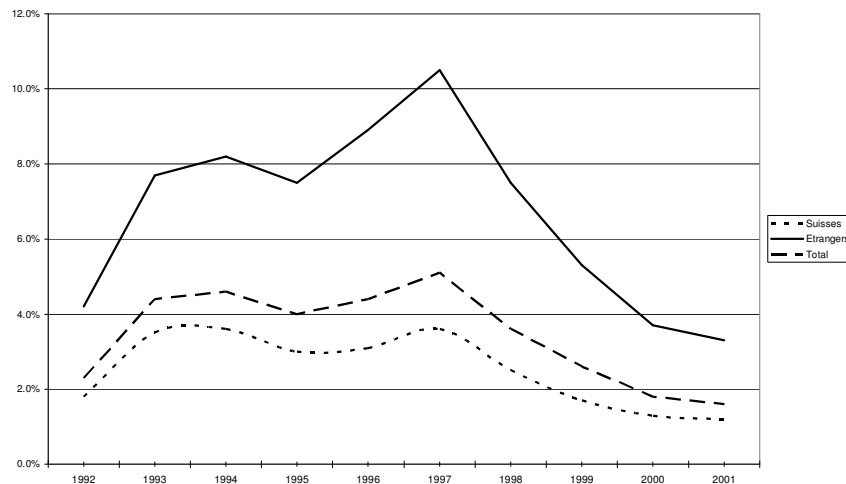
les principales « anomalies » dans la politique existante, pour reprendre la typologie de Peter Hall, et constitueront une fenêtre d'opportunité pour les discours économiques notamment.

L'augmentation importante du chômage dès 1991 a constitué un facteur important d'accélération des réformes de la politique d'immigration suisse dans la mesure où elle a contribué à rendre les coûts de la politique du passé plus visibles, comme le souligne ce fonctionnaire de l'OFIAMS dans la *Vie Économique*, citant une expertise de George Sheldon, économiste bâlois particulièrement actif dans ce domaine :

« Il est rapidement apparu que les milliers d'anciens saisonniers qui, dans l'intervalle, avaient fait venir leur famille, et obtenu le permis d'établissement, avaient, en raison de leur manque de formation, un champ d'emploi restreint et n'étaient pas suffisamment qualifiés pour des tâches exigeantes. D'où un chômage plus élevé et plus long. Le taux de chômage des étrangers est monté, dans les années 1990, à un niveau trois fois supérieur à celui des suisses. Le coût social en a été très lourd, pour les étrangers eux-mêmes d'abord, mais aussi pour notre économie, renchérissant les frais de salaire : les prestations de l'assurance chômage sont en effet financées par des cotisations salariales payées à parts égales par le travailleur et l'employeur. Les séquelles tardives de la politique des étrangers menées par le passé devenaient évidentes. Selon Sheldon, cette politique a contribué à creuser le déficit de l'assurance chômage et donc à faire exploser sa dette » (Rohner 1999 : 19-20).

A cela, on peut ajouter le fait que les instances administratives fédérales en charge de la politique d'immigration, et en particulier l'OFIAMS, étaient particulièrement attentives aux conditions prévalant sur le marché du travail. En effet, les deux principales tâches de l'OFIAMS jusqu'aux années 1990 étaient d'une part la gestion de l'assurance chômage, qui, en raison de la faible ampleur de ce phénomène, constituait une tâche mineure, et d'autre part la politique des étrangers. Le fait que la même instance administrative soit en charge de ces deux domaines a certainement facilité des processus d'apprentissage pour la politique d'immigration, dans la mesure où les problèmes dans un domaine pouvaient être imputés à l'autre⁵⁵. Le discours économique servira « d'histoire causale » pour lier les deux domaines.

Taux de chômage des travailleurs suisses et étrangers 1992-2001. Source : OFS



⁵⁵ Comme le soulignait Dieter Grossen en 1998, le „point fort“ de l'OFIAMS passa rapidement de la politique des étrangers au domaine du chômage avec le fléchissement de la conjoncture: „Das ist damit zu erklären, dass das Biga bis Ende 1997 verantwortlich für die Ausländerpolitik qua Arbeitsmarktpolitik war. Ausländerpolitik ist schwergewichtig Arbeitsmarktpolitik, und sie ist bis heute ihr einziges Steuerungsinstrument. [...] Die Arbeitslosigkeit war ja bis Ende der achtziger Jahre kaum relevant. So lag die Konstante schwergewichtig tatsächlich auf der Ausländerpolitik. Das begann sich erst Anfang der neunziger Jahre mit den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zu ändern. Das Schwergewicht wurde nun verschoben, mit steigender Arbeitslosigkeit nahm der Druck auf die Ausländerpolitik ab. Wir leiteten unsere aktiven Massnahmen ein und beschäftigten uns prioritär mit der Eingliederung von Arbeitslosen“. „Mister Arbeitsmarkt zieht Bilanz“, Panorama 3/98, p. 42.

A la faveur de la crise économique, les réformes proposées dans le domaine de la politique d'immigration reprennent les critiques formulées par les économistes dans ce domaine. Dans le Manuel de la politique extérieure suisse, publié en 1992, Klaus Hug, directeur de l'OFIAMT, cite Schwarz et Straubhaar et reprend ainsi à son compte les principales critiques économiques de la politique migratoire :

« Das ausgeklügelte system der schweizerischen Ausländerpolitik hat aber auch zu Problemen geführt, und zwar gerade darum, weil mit einer Vielzahl von nicht marktkonformen Regelungen versucht wurde, zu viele Interessen auf einmal zu befriedigen. Mehrere dieser Regelungen tragen nämlich dazu bei, dass strukturschwache Branchen gestützt werden, was der schweizerischen Wettbewerbsfähigkeit abträglich ist. Diesbezüglich ist in jüngster Zeit der mit dem Saisonnierstatut verbundene ständige Zuschuss an gering qualifizierten Arbeitskräften ins Zentrum der öffentlichen Kritik gerückt. Ähnliche Überlegungen gelten aber auch für die starke Einschränkung der Freizügigkeit ausländischer Arbeitskräfte. Wem nützt es schließlich, wenn diese daran gehindert werden, eine Stelle in einer produktiveren Unternehmung oder Branche zu besetzen ? » (Hug 1992: 953).

Message sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE du 24 février 1993

132.3 Marché du travail

La disponibilité et la qualification de la main- d'œuvre jouent un rôle primordial dans le développement économique d'un pays. Outre la mise en place d'une formation professionnelle orientée vers l'avenir, la politique du marché du travail doit en particulier régler l'immigration de la main- d'œuvre étrangère, assurer la mobilité professionnelle et géographique à l'intérieur du pays et contribuer au maintien de la paix sociale.

Dans le cadre de la révision de notre politique à l'égard des étrangers, nous prévoyons pour le premier semestre de 1993 une large libéralisation pour le personnel hautement qualifié et une simplification des procédures d'autorisation. A cet effet, le Conseil fédéral modifiera l'ordonnance sur la limitation du nombre d'étrangers (OLE) pour accélérer la procédure d'octroi de la première autorisation, afin que l'économie puisse recruter à l'étranger les cadres et les spécialistes dont elle a besoin, avec des charges administratives réduites au minimum. Étant donné que la marge de manœuvre offerte par l'ordonnance sur la limitation du nombre d'étrangers est limitée, le Conseil fédéral ne pourra proposer des modifications allant plus loin que dans le cadre de la révision à venir de la loi fédérale relative au séjour et à l'établissement des étrangers. Le Conseil fédéral a de plus l'intention, même après le non à l'EEE, de réaliser progressivement son modèle dit " des trois cercles", présenté le 15 mai 1991. Dans la mesure du possible et si cela paraît opportun, des négociations bilatérales doivent permettre d'obtenir des conditions de réciprocité.

[...] Enfin, le statut de saisonnier doit être remplacé après une période transitoire. En lieu et place, une solution est visée qui, d'une part, supprime avant tout le mécanisme aujourd'hui en vigueur de transformation du permis, et qui, d'autre part, laisse ouverte également la possibilité aux véritables entreprises à activité saisonnière d'engager du personnel étranger à la saison. Le droit de transformer un permis de saisonnier en une autorisation de séjour permanente a fait que le statut de saisonnier a ouvert la porte à l'immigration massive de travailleurs peu qualifiés. L'abolition de ce droit de transformation ne peut pas être décidée unilatéralement par la Suisse, car ce droit fait partie d'accords internationaux. Le Conseil fédéral entreprendra toutefois cette année encore des négociations à ce sujet avec les pays parties aux accords. Dans une étape suivante, la réglementation des emplois saisonniers sera rapprochée du standard européen (p. ex. par des autorisations de séjour limitées incluant notamment le droit au regroupement familial).

Au stade actuel, le Conseil fédéral n'envisage cependant pas la suppression du plafonnement du nombre des étrangers et l'extension de la liste des pays traditionnels de recrutement (CF 1993b)

Si la période qui s'étend de la fin des années 1980 jusqu'à 1993 est une période de tâtonnements marqués par l'incertitude quant à l'issue du processus de rapprochement entre la Suisse et l'Europe, la période qui suit est à bien des égards une phase d'accélération quant aux

tentatives de réformes internes dans la politique d'immigration Suisse, et ceci dans trois domaines principaux. D'un côté, des réformes autonomes sont mises en place sur la base du cadre institutionnel existant, qui laissait une marge de manœuvre importante au Conseil Fédéral. De l'autre, un processus de révision de la Loi sur le séjour et l'établissement se met en place dès 1993, à la suite d'une motion déposée par la Conseillère aux États soleuroise Rosmarie Simmen (PDC), afin de fournir un cadre juridique unifié à la régulation de l'immigration et ainsi conférer plus de transparence à cette politique. En effet, la large marge de manœuvre des autorités dans ce domaine et la dispersion des dispositions juridiques (dans différents rapports, ordonnances, règlements, etc.) fixant le cadre de la politique d'immigration commençaient à peser au Gouvernement. Par ailleurs, rendre cette législation plus transparente était également un moyen de répondre aux critiques fondées sur le « public choice » des économistes qui dénonçaient son caractère clientéliste et discrétionnaire. Un des objectifs était ainsi de réduire la marge d'appréciation de l'administration, et surtout des administrations cantonales. Enfin, un nouveau cycle de négociations avec l'Union Européenne est entamé, dans une optique bilatérale cette fois, afin de conclure un accord sur la libre circulation des personnes fortement voulu par les autorités fédérales et les représentants de l'économie suisse

L'échec de l'EEE semble avoir fait prendre conscience aux élites de la nécessité de mener à bien des réformes autonomes. Le contexte de crise économique dès 1991 favorisera d'ailleurs des changements importants dans la politique d'immigration : l'augmentation importante du chômage, et en particulier le chômage des étrangers, qui est deux fois plus élevé que celui des travailleurs suisses, fait apparaître comme nécessaire la limitation de l'immigration de travailleurs extra-européens peu qualifiés. D'une certaine manière, les critiques formulées par les économistes trouvent une assise concrète : les coûts des dysfonctions de la politique d'immigration, s'ils avaient été cachés par le passé, étaient à présent bien visibles : les étrangers, trop souvent peu qualifiés, étaient fortement surreprésentés parmi les chômeurs, et l'interprétation qui prévaudra sera que les étrangers sont « trop souvent trop peu qualifiés car ils sont trop souvent d'anciens saisonniers » (Fibbi 1993).

Si les crises ne contiennent pas en elles-mêmes les incitations pour leur propre résolution, comme le soutiennent les tenants du choix rationnel « orthodoxe », on peut poser comme principe qu'elles favorisent l'émergence et la prise en compte des discours les plus clairs et compréhensibles pour leur résolution. Ici, le discours des économistes sera certainement le plus clair concernant les causes de l'augmentation du chômage : la politique d'immigration du passé favorisait les branches saisonnières et, par le mécanisme de transformation automatique des permis, avait amené à l'établissement en Suisse d'une large population de travailleurs étrangers peu qualifiés. Les solutions proposées par les économistes étaient également relativement claires : abolir le statut de saisonnier, libéraliser le marché du travail non seulement envers le reste de l'Europe Occidentale, mais surtout achever la mise en place d'un marché du travail unifié au niveau suisse, libéré des restrictions à la mobilité des travailleurs étrangers entre les différents cantons et les différentes branches.

5.6 Libéralisation pour la main d'œuvre européenne qualifiée, remise en cause du statut de saisonnier

Dès 1993 et dans le cadre du programme de revitalisation, un certain nombre de mesures concrètes sont mises en place pour libéraliser le marché du travail pour les spécialistes européens, dans un premier temps, et freiner l'arrivée de travailleurs extra-européens peu qualifiés, notamment par le biais de l'exclusion de la Yougoslavie des régions privilégiées de recrutement. Dans l'optique d'une relance des négociations entre la Suisse et l'UE concernant la libre circulation des personnes, on procède à une réduction progressive des contingents de

saisonniers. La suppression de ce statut au profit d'une autorisation de « courte durée », si elle sera évoquée à plusieurs reprises au cours des années 1990, et en particulier en 1995, ne prendra effectivement effet qu'en 2002, avec l'entrée en vigueur effective de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes.

A partir du 1er mai 1993, les conditions d'octroi d'un permis de travail et les formalités administratives concernant les cadres et autres spécialistes européens très qualifiés sont assouplies. Désormais, les entreprises intéressées à engager cette catégorie de travailleurs n'ont plus à demander une exception à la règle générale de la priorité accordée aux travailleurs domiciliés en Suisse, ni à devoir prouver que des spécialistes du même niveau sont introuvables sur le marché du travail helvétique. Cette mesure s'applique aux ressortissants de l'EEE et du « deuxième cercle » (Amérique du nord en particulier). Il s'agit donc d'un premier pas unilatéral de rapprochement avec l'Europe. Même si l'ampleur de ces mesures reste limitée (on estime alors les personnes concernées à un maximum de 2000 par année), elles constituent un pas significatif dans la direction d'une nouvelle orientation de la politique migratoire suisse : désormais, l'économie est à la recherche de « cerveaux » plutôt que de « bras » : « Le pays cherche aujourd'hui en priorité des gens qualifiés. Libéraliser le marché du travail freinera l'arrivée de personnes sans spécialisation⁵⁶ ». D'autre part, il s'agit de la première d'une série de mesures de libéralisation de l'emploi des étrangers : abolition des restrictions à la mobilité des travailleurs frontaliers dans les zones frontalières, suppression de la soumission au contingentement des employés étrangers des grandes entreprises qui partent à l'étranger puis reviennent.

En parallèle, consécutivement au constat que le maintien du statut de saisonnier était impossible dans l'optique d'un rapprochement avec l'Union Européenne, mais aussi des « déficiences économiques » de ce statut – en particulier le mécanisme de transformation automatique des permis saisonniers en permis annuels –, on procéda à une réduction linéaire des contingents de saisonniers, qui se heurta d'ailleurs à la résistance de nombreux cantons et secteurs économiques fortement dépendants de ce type de main d'œuvre. La décision de reléguer les ressortissants d'ex-Yougoslavie dans le cercle extérieur se heurta également aux protestations non seulement de groupes de solidarité, des syndicats, mais également de certains employeurs qui se voyaient privés d'une source importante de main d'œuvre.

Alors que l'ex-Yougoslavie était devenue une pourvoyeuse importante de travailleurs saisonniers depuis un certain nombre d'années – notamment en raison de la différence de niveau de vie encore importante avec ce pays par rapport aux autres pays de recrutement, notamment l'Espagne –, il fut décidé de renoncer au recrutement de travailleurs saisonniers yougoslaves dès 1994, qui se virent également privés de droit à la transformation de leurs permis. D'une certaine manière, cette décision s'inscrit étroitement dans le jeu d'interaction entre les différents « forums » de production des politiques publiques : elle permettait d'une part de freiner l'afflux de travailleurs saisonniers peu qualifiés, et de l'autre côté de satisfaire les craintes de la droite nationaliste, dont les foudres se portaient de plus en plus vers les ressortissants d'ex-Yougoslavie, jugés trop « distants culturellement » et assimilés à la problématique de l'asile. Celle-ci occupe de plus en plus le devant de la scène depuis les années 1980, et a pris une acuité particulière avec l'éclatement de la guerre des Balkans et l'augmentation importante du nombre de requérants d'asile dès 1991 (Parini & Gianni 2005).

Sur l'augmentation de la conflictualité des relations entre Confédération et cantons

« [concernant la réduction des contingents annuels de permis saisonniers] Il y a eu des résistances énormes. Par exemple, je me rappelle encore la première année, l'association des cafetiers suisses, ou des restaurateurs, avait carrément dit dans un journal qu'ils

⁵⁶ Kurt Rohner, chef de section à l'OFIAMT, 24 heures, 21 avril 1993

n'allaient pas accepter ça, qu'à la limite ils allaient employer des clandestins. Ça c'est un point, et puis le deuxième point les relations sont devenues plus conflictuelles surtout vis-à-vis des cantons latins, pour différentes raisons. Une première raison c'était l'accès plus ouvert, plus généreux vis-à-vis des ressortissants de n'importe quel pays, et puis aussi des raisons plus humanitaires, ce que vous constatez maintenant avec les actions pour les sans-papiers. Alors c'est un peu la même chose. Il y a avait par exemple certains gouvernements [cantonaux] qui ont carrément dit « on ne va pas accepter, on se réserve notre politique ». [...] Une fois que c'est devenu conflictuel, ça n'est pas si facile de revenir en arrière. Mais je pense qu'on a toujours essayé. Ça n'est pas toujours possible de trouver un consensus, ça c'est clair. Mais cette situation n'est plus si conflictuelle qu'à cette époque là. Et puis heureusement, entre guillemets, en ce qui concerne ces conflits ou ces résistances, la conjoncture a fléchi, et a résolu le problème. Pour la gastronomie par exemple, c'était la mauvaise conjoncture, elle n'a plus eu besoin de recruter autant d'étrangers ou de saisonniers car il n'y avait plus tellement de places, plus de développement du marché du travail dans ces branches »

Fonctionnaire office fédéral de l'intégration, de l'immigration et de l'émigration, Berne-Wabern, 26.10.2004.

En 1995, au moment où s'entame un nouveau cycle de négociations avec l'Union Européenne, le Conseil Fédéral émet l'idée de remplacer le statut de saisonnier par un nouveau statut dit « de courte durée » réservé exclusivement aux ressortissants des pays de la CE. Ce projet est présenté lors de la mise en consultation de l'ordonnance sur la limitation du nombre d'étrangers (OLE), fixant les contingents annuels pour l'année 1995-1996, et se heurtera à nouveau à la vive résistance de divers milieux : la droite critique le maintien des possibilités de transformation de permis en permis annuels, au regroupement familial, alors que la gauche dénonce le fait que seul le nom de ce statut ait été modifié, alors que son caractère contraignant perdure⁵⁷. L'ensemble de ces résistances contraint le Conseil Fédéral à renoncer à cette transformation, et le statut de saisonnier est maintenu.

5.7 La commission Hug, ou l'économie face aux institutions

Dans l'optique de la préparation d'une nouvelle loi sur les étrangers, le Conseil Fédéral mandate en 1996 une commission d'experts dirigée par l'ancien directeur de l'OFIAMT, Klaus Hug, et composée essentiellement de hauts fonctionnaires et d'experts académiques, mais pas de représentants de groupes d'intérêts, dans l'objectif d'élaborer – une fois de plus – une « nouvelle conception » de la politique des étrangers. A bien des égards, le rapport rendu en 1998 par cette commission formule les propositions de réformes les plus ambitieuses parmi celles émises au cours des années 1990, dans la mesure où elles rompent radicalement avec les postulats de la Gastarbeiterpolitik de l'après-guerre : le séjour des immigrants admis en Suisse est conçu comme durable et les mêmes droits doivent être accordés à tous les étrangers résidant en Suisse. En contrepartie, les barrières à l'admission doivent être relativement sélectives pour s'assurer que les candidats à l'immigration présentent un bon « potentiel d'intégration » (Migration 1997). Dans une perspective d'analyse de politiques publiques, ce modèle est intéressant dans la mesure où il constitue un exemple intéressant de diffusion de recettes de politiques publiques. En effet, ce système se base en grande partie sur ceux pratiqués en Australie et au Canada, c'est-à-dire dans des pays où l'immigration est inscrite dans l'identité même de ces pays (Freeman 1995). L'orientation générale vise ainsi à favoriser une intégration à long terme à l'intérieur et une relative fermeture à l'extérieur, parallèlement d'ailleurs à l'orientation générale des réformes dans divers pays dans le domaine migratoire.

Dans le cas spécifique de la Suisse, plus que sur une importation ex nihilo de recettes et de normes de l'étranger, les origines de ce rapport sont fondées avant tout dans le constat de

⁵⁷ *Neue Zürcher Zeitung*, 17 août 1995.

l'échec des politiques précédentes, mis en avant en particulier par les analyses économiques unanimes sur les effets de la politique d'immigration du passé : « Je crois qu'en fait il y a eu un certain consensus pour dire que le système migratoire avait des lacunes qui étaient devenues apparentes pour tous. Plus personne dans la commission ne pensait qu'on pourrait continuer à vivre ainsi⁵⁸ ». Plusieurs postulats posés dès le départ par ce rapport reprennent ainsi explicitement les critiques formulées par les économistes au tournant des années 1990, et notamment l'impératif de transparence :

« L'accent est mis sur la bonne ou la haute qualification des personnes. Outre le fait de disposer déjà d'un emploi, les possibilités d'intégration professionnelle à long terme constituent le critère le plus important. Les critères d'admission portent donc sur les qualifications individuelles et non sur le pays d'origine. [...] L'admission de main d'œuvre doit servir les intérêts globaux de l'économie. La politique d'admission de la main d'œuvre étrangère ne doit pas être influencée par certains secteurs et groupements d'intérêts, mais doit répondre dans tous les cas aux intérêts économiques à long terme du pays » (Migration 1997 : 19-20).

Il s'agit ainsi de mettre fin au modèle des 3 cercles, en partie pour répondre aux critiques formulées à l'encontre de ce modèle et de son critère discutable de la « distance culturelle », pour mettre en place un modèle binaire limité à la différenciation communautaires/extracommunautaires (Migration 1997). L'élément sans doute le plus intéressant dans ce rapport est le système proposé pour l'admission des étrangers extra européens, qui rompt assez radicalement avec le système existant, marqué, comme on l'a vu, par un jeu complexe d'influences entre administrations et groupes d'intérêts. Ainsi, si le système de quotas est maintenu, le rapport tente de formuler des critères précis – et supposés objectifs – basés sur le « potentiel d'intégration » pour décider si un étranger peut être admis en Suisse ou pas. Ce potentiel d'intégration serait déterminé par un score sur une échelle de points attribués dans différents domaines (compétences linguistiques, formation, expérience professionnelle, âge, etc.). Ainsi, les immigrants ne pourraient être admis en Suisse qu'à partir du moment où ils auraient un nombre suffisant de points.

Si le rapport en lui-même reste peu approfondi sur les critères précis d'admission, le développement élaboré par Wimmer, sociologue du Forum Suisse pour l'étude des migrations qui a semble-t-il eu l'idée d'importer le système canadien, formule une proposition de pondération précise de ces points pour les différents domaines, qui insiste de manière explicite sur l'idée que la Suisse aura besoin en priorité de travailleurs très qualifiés (Wimmer 1997). Avec un tel système d'admission à point, plus question donc d'importer de la main d'œuvre bon marché destinée à accomplir des tâches dans les secteurs de l'économie à bas salaires.

Présenté au Conseil Fédéral en 1998 et mis par la suite en consultation, ce rapport qui proposait une vision relativement novatrice recevra un accueil plutôt mitigé de la part de divers milieux. Si l'idée de l'abandon du modèle des trois cercles au profit d'un système binaire est jugée de manière favorable et mise en œuvre très rapidement, le nouveau système d'admission des travailleurs extraeuropéens se heurtera à nouveau à la résistance de divers acteurs. Face à des recettes nouvelles, plusieurs haut fonctionnaires ont fait preuve d'une relative circonspection vis-à-vis de ce système, inspirée d'ailleurs par l'échec perçu des tentatives de réformes dans les pays voisins :

« Moi-même je n'étais pas favorable pour pas mal de raisons. Parce que vous savez, on observe depuis pas la de temps ces politiques, on connaît les problèmes, et je vous rappelle encore une fois peut-être le cas la « Green Card » en Allemagne. Ils ont suivi une autre voie, et finalement ça a été un échec parfait, un hyper-échec qui nous semble prouver un

⁵⁸ Membre de la commission d'experts migration, Entretien 3.

peu que ce système pourrait peut-être aller pour un grand pays, où il y a une grande immigration, mais difficilement pour un pays comme la Suisse ».

Fonctionnaire IMES, Entretien 26.10.04, Berne.

Parmi les opposants, on trouvait également bien évidemment les secteurs traditionnels de l'économie domestique, ainsi que plusieurs cantons souhaitant conserver une marge de manœuvre dans l'attribution des permis de travail aux étrangers. Pour l'économiste Sheldon (2001 : 111), professeur au WWZ, qui reprend la perspective public choice déjà décrite auparavant, ce phénomène traduit une fois de plus l'influence des intérêts particuliers dans la politique d'immigration suisse :

« The fact that so many special interest groups rejected the suggestion of Wimmer (1997) to introduce a rigid and objective list of criteria for issuing permits like in Canada implies that interest groups hope to be granted exceptions. Giving cantonal authorities room for interpreting the law and introducing exceptions makes them susceptible to local pressure groups ».

Le cas du système à points illustre assez bien la manière dont les solutions et idées élaborées au sein du forum de scientifique sont contraintes par les conditions et institutions concrètes de l'exercice des politiques publiques, qui rendent les changements difficiles, essentiellement incrémentaux. Surtout, l'exercice « concret » des politiques publiques en Suisse exige d'une certaine manière le maintien d'un certain flou concernant les règles à appliquer qui permet une marge de manœuvre mais aussi, plus fondamentalement, de permettre des compromis et l'acceptation des politiques.

5.8 La révision de la loi sur les étrangers : l'incertitude des institutions

Dans l'optique d'une acceptation de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes⁵⁹ qui était en phase de conclusion, il apparaissait fondamental d'élaborer une nouvelle mouture de la loi fédérale sur les étrangers, qui datait de 1931 : l'accord réglant l'essentiel de l'immigration en provenance des pays de l'UE, il s'agissait de combler un certain vide juridique concernant les ressortissants de pays Tiers. Ainsi, la nouvelle mouture de la loi sur les étrangers est destinées à régler les conditions d'admission et de séjour des ressortissants de ces pays exclusivement. Par ailleurs, certains autres événements apparus dans l'arène publique à la fin des années 1990 ont mis à nouveau sous pression le Conseil Fédéral pour apporter des réponses aux problèmes liés à la migration : deux initiatives, une de l'UDC visant à lutter contre « les abus dans le droit d'asile » et une autre d'un comité indépendant visant à limiter la proportion d'étrangers en Suisse à 18% portaient sur la place publique l'incapacité supposée du Gouvernement à gérer de manière satisfaisante les flux migratoires : dans un contexte de crise économique et de chômage, la population étrangère en Suisse avait continué d'augmenter sous l'effet des regroupements familiaux, des flux liés à l'asile et malgré un chômage important. Un nombre croissant d'acteurs politiques, non seulement parmi les milieux nationalistes mais dans l'ensemble de la droite, dénonçaient le découplage croissant entre les évolutions économiques et les flux migratoires.

En 1998, une commission d'experts présidée par Dieter Grossen est formée pour élaborer un projet de loi sur les étrangers basé sur les conclusions de la commission d'experts Hug, qui inclut cette fois des représentants des groupes d'intérêts principaux. Elle est toutefois composée pour moitié de fonctionnaires fédéraux. Parmi les deux experts extérieurs, on trouve George Sheldon, qui constitue d'une certaine manière le successeur de Thomas Straubhaar, parti à Hambourg, dans l'expertise économique helvétique d'inspiration libérale dans le domaine de la politique d'immigration.

⁵⁹ Sur le processus décisionnel menant à cet Accord, voir Fischer *et al* (2002).

Sans approfondir outre mesure le contenu de ce projet de loi, on peut émettre l'idée qu'il est à nouveau profondément sous-tendu par les résultats économiques de la recherche sur l'immigration en Suisse et la conviction de la part des représentants de l'administration fédérale que l'immigration extraeuropéenne devait à l'avenir être exclusivement constituée de travailleurs qualifiés. Ainsi, le message accompagnant le projet de loi reprend en grande partie les postulats de base du rapport de la commission « Hug ». Il consacre ainsi le système binaire d'admission et la restriction de l'immigration extra européenne aux seuls spécialistes et cadres qualifiés. Par rapport, au rapport Hug toutefois, l'idée d'introduire un système « à points » est laissée de côté dans la mesure où ce système est jugé limiter de manière trop importante la marge d'appréciation des autorités dans la délivrance des permis. Ainsi, un tel système aurait par exemple rendu difficile l'admission de personnes fortunées mais ne disposant pas de qualifications particulières et jugées indispensables, comme des artistes ou des sportifs d'élite. A la différence des pays anglo-saxons, les permis ne sont délivrés qu'à la condition que les immigrants potentiels fournissent un permis de travail. Par rapport aux critères d'admissions, une formulation relativement générale concernant « les intérêts économiques à long terme de la Suisse », permet à nouveau de permettre à divers groupes d'y trouver leur compte :

Admission dans l'intérêt de l'économie suisse

Le projet de loi fixe les règles d'admission pour les ressortissants d'Etats tiers [...]. Il importe en particulier de rendre les décisions d'admission dans l'optique qu'elles servent les intérêts économiques du pays à long terme. Ce critère mentionné à de nombreux endroits n'est pas défini plus précisément dans le projet de loi, mais il concerne bien, au premier chef, le domaine du marché du travail. Afin d'avoir une vue d'ensemble de la situation économique, la Confédération peut obliger les cantons à rendre compte des autorisations délivrées.

La notion «intérêts économiques du pays» est assez vague d'un point de vue légal et n'est pas exhaustive; elle ne peut être toujours interprétée de façon identique. En effet, elle dépend en particulier de la situation effective du marché du travail. Il incombe aux autorités du marché du travail – et ce, dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation – d'examiner concrètement chaque cas au vu des conditions économiques et de la situation donnée sur le marché de l'emploi. L'examen des intérêts économiques du pays doit, en effet, favoriser une évolution économique durable tout en tenant compte des aspects politiques et sociaux du pays. Il ne s'agit pas de maintenir une infrastructure avec une main-d'oeuvre peu qualifiée disposée à travailler pour de bas salaires, ni de soutenir des intérêts particuliers au sein de l'économie. Il s'agit plutôt d'intégrer les étrangers durablement et à long terme dans le marché du travail et la société, d'assurer une évolution régulière du taux de l'emploi et d'améliorer structure de notre marché du travail, objectif formulé à l'art. 1 OLE (art. 16). Il ne faut pas promouvoir au premier chef des intérêts économiques à court terme. Les dispositions légales devraient surtout éviter que l'entrée en Suisse des nouveaux étrangers en provenance des Etats tiers ne se traduise par une nouvelle vague d'immigration de main-d'oeuvre peu qualifiée, présentant des problèmes accrus d'intégration.

Il convient aussi d'éviter que les étrangers nouvellement entrés dans notre pays fassent une concurrence inopportune aux travailleurs en Suisse et provoquent ainsi un dumping salarial et social par leur disposition à accepter de moins bonnes conditions de rémunération et de travail. Il est vrai aussi qu'il s'agira de favoriser avant tout la main-d'oeuvre européenne en vertu de l'accord sur la libre circulation des personnes. Cependant, cette mesure ne devrait pas protéger les marchés intérieurs de la concurrence étrangère.

A la différence du régime actuel, une ouverture contrôlée du marché lors de l'admission d'indépendants est effectivement souhaitée en vue de stimuler la concurrence. La concurrence stimule les performances de notre économie et garantit à long terme que les entreprises suisses restent compétitives à l'échelle internationale » (CF 2002 : 3485-86).

L'expert Sheldon juge néfaste cette « dilution » des critères contraignants et l'abandon de critères objectifs pour la délivrance de permis⁶⁰. La citation suivante traduit assez bien les postulats de l'expertise économique, qui diffèrent quelque peu de ceux de l'administration fédérale dans la mesure où celle-ci est confrontée aux conditions concrètes de l'exercice des politiques publiques, et notamment les conflits latents avec les cantons et la Confédération. Laisser une certaine marge de manœuvre aux cantons constitue également une manière de désamorcer ces conflits.

« The proposed revision also leaves a lot of room for interpretation. Almost anybody can be viewed as having "special occupational capabilities that are in demand", even belly dancers in a nightclub. In fact, unique skills make sustained labor market integration less likely. The fact that so many special interest groups rejected the suggestion of Wimmer (1997) to introduce a rigid and objective list of criteria for issuing permits like in Canada implies that interest groups hope to be granted exceptions. Giving cantonal authorities room for interpreting the law and introducing exceptions makes them susceptible to local pressure groups. [...] Without greatly increasing their personnel, federal authorities will not be in a position to determine whether cantons are interpreting the law too loosely. As a result, cantonal authorities will still be pretty much free to interpret the law as they see fit. Given their greater loyalty to local interests, the cantons will probably decide in the future much as they did in the past ».

Dans le domaine de l'intégration également, le projet reprend la plupart des postulats de la commission Hug, en supprimant les barrières à la mobilité des étrangers entre les cantons et entre les branches économiques. Dans ces différents domaines, le projet était ainsi assez conforme aux préférences exprimées par les représentants de l'administration, qui avaient à bien des égards tiré « les leçons du passé » dans le domaine de la politique d'immigration, même s'ils restent toujours moins radicaux que les experts économiques libéraux. Ainsi, des recherches récentes fournissent quelques éléments concernant la position relativement déterminée de la part des représentants de l'administration pour faire prévaloir leur vision du monde au sein de la phase pré-parlementaire (Charrière 2005).

On décèle toutefois à l'heure actuelle dans les phases ultérieures du processus décisionnel, dans lesquels la prise des représentants administratifs est moindre, une certaine « perte de contrôle ». Ainsi, la commission des institutions politiques du Conseil national a par exemple tenté de réintroduire un permis de courte durée (6 mois) sans droit au regroupement familial se rapprochant de celui de saisonnier pour les travailleurs de l'Est, explicitement destiné aux secteurs économiques faibles ne parvenant pas à recruter de la main d'œuvre peu qualifiée sur le marché du travail européen. D'une certaine manière, il est possible d'émettre l'idée que la ré-intervention de l'arène parlementaire, longtemps marginalisée, dans le domaine de la politique migratoire a pu constituer une porte d'entrée pour les opposants potentiels qui avaient pu être marginalisés dans la phase pré-parlementaire. A cet égard, un représentant de l'administration fédérale manifestait une certaine impuissance :

Sur les divergences entre la sphère administrative et la politique :

« Oui, oui, il y en a toujours, c'est clair. Il y a certains points que l'administration regarde différemment, ou juge différemment, ça c'est clair. Au Parlement vous avez des intérêts politiques qui peuvent être tout autres que raisonnables – je ne veux faire de reproche à personne – mais qui peuvent être... qui jouent selon un autre système. On peut constater... Au Conseil national, à la commission des institutions politiques, on a réintroduit ce genre de statut de saisonnier pour 6 mois... là on avait vraiment pas de compréhension, le Conseil

⁶⁰ On trouve une idée similaire dans la prise de position du Forum Suisse pour l'étude des migrations sur la nouvelle loi sur les étrangers: « Laisser le soin de définir précisément les critères d'intérêt économique du pays à l'administration et aux cantons en charge de l'octroi des permis s'est ainsi révélé un choix erroné dans le passé. La formulation actuelle de la loi et surtout du rapport d'accompagnement laissent penser ce qu'il risque de se reproduire à l'avenir » (FSM 2000).

Fédéral avait vraiment pas de compréhension, mais si le Parlement majoritairement, ou la Commission n'est pas de notre avis... le CF peut informer, il informe, il met les avantages qu'on a eu, les désavantages surtout, et les dégâts, et puis voilà... résultat c'était à la plénière du national, c'était un pur hasard que ce statut est sorti, pour d'autres raisons, j'étais au national... Pour récapituler, pour l'administration, là où elle voit une certaine nécessité, elle juge nécessaire de proposer au Conseil fédéral. S'il peut convaincre alors il propose et puis... Il y aussi les intérêts des milieux paysans, ça c'était les milieux des paysans qui ont fait en sorte que ce type de statut a été réintroduit, pour l'instant dans l'avant-dernière phase... [...] Il y avait aussi une initiative du canton de Vaud qui allait aussi un peu dans ce sens, et puis contrairement à l'avis du Conseil Fédéral, à notre avis, la majorité de cette commission a accepté. Et puis après voilà, l'administration, le Conseil fédéral doivent suivre... »

Fonctionnaire IMES, entretien 26.10.2004

Ainsi, au vu de ces évolutions avant tout marquées par la résistances des milieux qui avaient bénéficié des politiques précédentes – dans une logique typique de path dependence – Piguet (2004 : 120) ne croit pas à des changements radicaux dans le mode d'attribution des permis de travail :

« Seul l'avenir dira si cette formulation vague ne fait pas retomber la politique d'immigration dans les vieilles habitudes consistant à ajouter aux considérations de politique économique nationale un dosage complexe de politique sectorielle (soutien aux branches les plus faibles de l'économie) et régionale, voire à réagir de manière ponctuelle aux pressions d'entreprises jouissant d'un accès privilégié aux services de l'administration. [...] Les débats au Parlement, les prises de position des cantons et de certains partis laissent à penser qu'il sera difficile d'éviter cette tentation ».

6. Synthèse et retour sur hypothèses

6.1 Apprentissage et changement

Comme on l'a vu, les années 1990 ont été une période marquée par des critiques et remises en cause importantes de la politique d'immigration suisse, sans doute la plus importante d'ailleurs dans la période d'après-guerre. Par rapport aux changements d'envergure introduits dans les années 1960 et 1970 à la suite des pressions xénophobes grandissantes, la nature des changements ont été sensiblement différents. En effet, si les tendances sous-jacentes de « protectionnisme sélectif » se sont trouvées en partie renforcées suite à l'introduction du système de quotas en 1970, les années 1990 ont au contraire assisté à un mouvement, certes lent et limité, de libéralisation destiné à mettre fin aux « dysfonctions » de la politique d'immigration suisse, qui a été jugée en grande partie responsable de l'augmentation significative du chômage au cours des années 1990. Ainsi, les diverses caractéristiques de cette politique qui visaient principalement à protéger ou subventionner certains secteurs économiques (statut de saisonnier, limitation de la mobilité des travailleurs étrangers sur le marché du travail) ont petit à petit été limitées, et ceci malgré les intérêts constitués par les politiques précédentes. Comme j'ai tâché de le montrer, les idées économiques ont joué un rôle significatif dans les transformations de la politique d'immigration suisse, dans la mesure où elles ont contribué à mettre en avant les déficiences perçues de cette politique, et à fournir des recettes pour y répondre. En cela, les années 1990 diffèrent significativement des années 1960. Si les idées économiques principales sur l'impact de l'immigration n'ont pas sensiblement changé depuis les années 1960, elles ont été très faiblement écoutées au cours de cette décennie, alors qu'elles seront très souvent évoquées par divers acteurs, et surtout administratifs, pour justifier des réformes de la politique d'immigration suisse au cours des années 1990.

Pour revenir à nos hypothèses de départ, il semble donc que la première hypothèse

H1 : les institutions et les mécanismes de « path dependence » restreignent les possibilités d'apprentissage dans la mesure où les acteurs sont enfermés dans des schèmes cognitifs incorporés (hypothèse de l'institutionnalisme sociologique)

ne se trouve pas validée dans la mesure où les acteurs étatiques, au contraire, ont fait preuve d'une capacité d'apprentissage plutôt importante. Dès la fin des années 1980, les acteurs administratifs fédéraux se sont ainsi faits les avocats de réformes de la politique d'immigration suisse basées sur le constat de l'échec et des dysfonctions de la politique précédente. Néanmoins, pour que les idées aient un impact et que des processus d'apprentissage puissent se mettre en place, il semble qu'un certain nombre de conditions doivent être remplies, à la fois sur le plan interne et externe, ce qui pourrait expliquer les différences entre les années 60 et 90. Ici, il est possible de s'inspirer des travaux de Peter Hall sur le keynésianisme, avec toutefois quelques modifications et compléments.

Sur le plan interne, on peut mettre en avant la *disponibilité des informations* sur le réel. Ainsi, on peut expliquer la faible influence de l'expertise économique dans les années 1960 par le faible développement des données empiriques et utilisables sur l'impact de l'immigration sur l'économie suisse. Dans la mesure où les idées économiques se basent sur des données considérées comme objectives, elles acquièrent un pouvoir de conviction bien supérieur que si elles ne sont élaborées qu'au niveau théorique : au cours des années 1990 et avec le développement d'instruments statistiques plus sophistiqués sur divers domaines d'action publique, il a été possible de chiffrer les conséquences concrètes de l'action de l'Etat, ce qui n'était pas possible auparavant⁶¹.

Un second point peut être le *caractère consensuel* des idées. En effet, on peut penser que le caractère relativement unanime des analyses économiques de l'impact de la politique d'immigration sur l'économie suisse ont facilité la transmission de ces idées vers les sphères de décision. Même si l'on adopte une posture constructiviste et que l'on considère que la science ne peut prétendre à la *vérité*, le critère de validité du savoir est sans aucun doute le fait qu'il soit partagé par une majorité de chercheurs. Ce constat renvoie d'ailleurs au concept de « communauté épistémique » évoqué auparavant.

Par rapport aux conditions externes, un des éléments les plus importants est certainement le contexte de crise et de remise en cause des compromis existant, qui a contribué à générer une *demande sociale* de réponses aux nouveaux problèmes apparus au cours des années 1990. Dans la plupart des pays industrialisés, le développement d'outils scientifiques pour évaluer l'action de l'Etat a eu partie liée avec la diminution des ressources de l'Etat, afin de « rationaliser » son action, et l'apparition à grande échelle de problèmes sociaux, qui nécessitaient l'apport de nouvelles recettes pour supplanter celles qui semblaient avoir perdu leur efficacité. Dans ce contexte, la science économique fournissait des réponses et des recettes relativement claires. En effet, ce qui explique certainement le mieux l'impact plus grand de la science économique néoclassique sur d'autres sciences sociales dans les processus politiques, est sa capacité à définir un cadre normatif à l'aune duquel les politiques publiques peuvent être évaluées, et des recommandations formulées. Par rapport à la multitude de buts que l'on pourrait assigner à l'action de l'Etat (le bonheur des citoyens, l'égalité entre hommes et femmes, le maintien des paysages, etc.), la science économique néoclassique *mainstream*

⁶¹ « Je pense que l'analyse théorique a beaucoup moins de poids du point de vue du débat politique que les analyses empiriques qui peuvent être faites, car on peut se baser sur des données et puis chiffrer les effets et les conséquences et ça je crois que ça a automatiquement plus d'impact politique. [...] Si vous dites que ce type de constat a des conséquences très concrètes sur le taux de chômage, ou encore plus sur le taux de croissance, là le politique peut être amené à s'en saisir et dire qu'il faut absolument faire quelque chose pour corriger le tir, parce que ces conséquences ont été mises en exergue du point de vue de l'efficacité du système ». Entretien no 3, membre de la Commission d'experts « Migration », Genève.

s'est fixée comme but d'assurer l'efficacité économique à partir d'un certain nombre d'indicateurs jugés « objectifs » (taux de croissance, etc.). Dans cette perspective, les postulats de la discipline économique se prêtent particulièrement bien à la production d'une « science utilisable » (*usable knowledge*) (Haas 2004).

Dans ce contexte, on peut également mettre en évidence le critère de *viabilité administrative* des idées, c'est à dire leur compatibilité avec les conditions institutionnelles concrètes de mise en œuvre des politiques publiques. Dans le cas des réformes proposées par les experts économiques libéraux, on remarque une certaine réceptivité de ces idées par les membres de l'administration fédérale, et en particulier de l'OFIAMT, qui peut être expliquée par divers facteurs. Premièrement, et comme certains travaux l'ont déjà mis en avant, il existe en Suisse certaines affinités électives entre les membres de l'administration et les idées et groupes politiques de droite. Ainsi, des solutions privilégiant les mécanismes de marché ont trouvé un écho favorable au sein de l'administration fédérale. Il convient d'ailleurs ici d'introduire une différenciation importante entre la Confédération et les cantons, dans la mesure où ces derniers sont souvent plus proches des intérêts de l'économie domestique protégée.

La réceptivité de l'administration fédérale vis-à-vis des idées économiques peut également s'expliquer par rapport à l'orientation générale et les structures de la politique d'immigration en Suisse, qui a toujours été conçu comme un domaine d'action publique essentiellement lié aux conditions du marché du travail, c'est à dire comme un problème essentiellement économique. La structuration administrative de cette politique illustre assez bien cette conception.

Enfin, on peut mettre en avant une certaine *viabilité politique* des idées économiques, en particulier pour ce qui concerne la libéralisation du marché du travail. Ainsi, des mesures qui, pour les milieux économiques et la majorité des économistes, répondent essentiellement à des exigences d'*efficacité* économique, peuvent également être perçus en termes de *droits des étrangers* et d'*intégration* pour les milieux de gauche:

« Les modifications qui sont proposées aujourd'hui dans le domaine de la politique migratoire, sous la pression de milieux économiques, permettent, sur de nombreux points, de réconcilier les positions longtemps divergentes défendues par l'économie d'un côté et les milieux sociaux de l'autre, et ceci même si les motivations restent essentiellement différentes. Ainsi, la suppression des permis de travail saisonniers et la simplification des différents permis de travail constituent depuis belle lurette une position défendue par les milieux sociaux concernés par la politique migratoire pour des motifs d'intégration et d'équité. Aujourd'hui, la même position est défendue par les milieux économiques pour des raisons d'efficacité qui s'opposent à la distorsion introduite par le système de permis de travail multiples dans l'allocation des ressources. On peut donc prévoir une réforme de fonds de la politique migratoire helvétique qui devrait suivre, dans ses grandes lignes, les recommandations faites par la Commission d'experts sur les migrations dans le domaine des permis de travail, même si celles-ci se heurteront à des groupes d'intérêt sectoriels (dans l'hôtellerie en particulier) » (Flückiger 2001 : 453).

Si les droits des étrangers convergent avec les idées économiques, il existe par contre un tradeoff entre ces droits et le subventionnement des secteurs économiques domestiques. Ainsi, il est intéressant de noter que les principales mesures incluses dans la révision de la loi sur les étrangers classées dans la catégorie « intégration » concernent les mesures visant à lever les limitations à la mobilité des étrangers sur le marché du travail, la précarité des permis et en particulier la suppression du statut de saisonnier, qui profitaient aux secteurs économiques domestiques. Or la science économique a précisément montré la dysfonctionnalité, du point de vue de l'efficacité économique, de ces statuts. Cette perspective est d'ailleurs intéressante dans la mesure où l'on pourrait observer dans une certaine mesure la formation de *nouvelles coalitions* sur certains objets enjambant le clivage de classe. Concernant les points évoqués ci-

dessus, on trouve les experts économiques, les milieux économiques les plus tournés vers les marchés mondiaux, les syndicats et les partis de gauche d'un côté, et de l'autre les secteurs économiques domestiques qui avaient profité des politiques précédentes (statut de saisonnier, restriction à la mobilité des étrangers sur le marché du travail). Comme le souligne Fluckiger, il semble donc à première vue que ces derniers soient en position de faiblesse et soient donc condamnés à subir les changements. Comme je tâche de le montrer dans la partie suivante, ils sont pourtant susceptibles d'utiliser la ressource des institutions, et notamment le fédéralisme, pour sauvegarder leurs intérêts.

6.2 Les institutions comme ressources ou limites au changement

H2 : Même si les acteurs prennent conscience de la nécessité d'un changement, les « vested interests » liés à une politique publique spécifique rendent le changement impossible (hypothèse de l'institutionnalisme historique)

H3 : L'apparition d'anomalies et l'émergence de nouvelles idées pour y répondre induisent des changements dans les politiques publiques (hypothèse de Hall)

Les deux hypothèses posées au départ sont fortement opposées dans la mesure où l'une prédit des changements minimes alors que l'autre prédit des changements radicaux. De manière peu surprenante, la réponse se situe entre les deux. Si des changements d'envergure sont survenus, ils ont été relativement lents et parfois incrémentaux, en raison de la nécessité d'obtenir l'aval des opposants potentiels.

Les institutions ont une influence sur les processus politiques dans la mesure où elles sont incorporées, invoquées ou utilisées par certains acteurs, que ce soit pour promouvoir des changements ou au contraire résister aux tentatives de changement. Ainsi, certaines institutions existantes agissent comme des éléments favorisant le changement en conférant certaines ressources aux acteurs, alors que d'autres contribuent à le freiner. C'est ce dernier point qui est par exemple mis en avant par les analyses institutionnalistes historiques.

Comme j'ai tâché de le montrer, la volonté de maintenir une certaine autonomie des pouvoirs publics dans le domaine de la politique d'immigration pour pouvoir répondre de manière souple selon circonstances économiques et politiques a été une constante depuis les années 1920 et les débuts de la constitution de ce domaine comme champ d'action publique au niveau fédéral. A cet égard, on peut parler d'une certaine « institutionnalisation de la flexibilité » par une répartition des compétences en faveur de l'exécutif dans certains domaines. Après la mise en place du système de quotas en 1970 et l'institutionnalisation d'un système de type corporatiste, cette stratégie visait également de manière plus ou moins explicite à maintenir ce domaine fortement polarisé et controversé hors de la portée immédiate des sentiments xénophobes au sein de la population.

Dans une certaine mesure, on peut penser que ces caractéristiques de la politique d'immigration en Suisse ont été exploitées par les acteurs de l'administration fédérale pour mener à bien des réformes. Dans la mesure où la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, en tant que loi-cadre, était relativement peu contraignante, elle a conféré une latitude significative pour procéder à certaines modifications: l'introduction du modèle des 3 cercles, la réduction des contingents de saisonniers, le passage à un modèle binaire ont été effectués de manière relativement autonome et sans que les opposants potentiels n'aient de droit de veto formel. La « géométrie variable » des régions d'immigration autorisées a ainsi été rendue possible grâce au fait qu'il n'existait pas de critères explicites sur les conditions à remplir pour pouvoir immigrer en Suisse⁶².

⁶² On peut également mentionner le point déjà évoqué selon lequel le contrôle de constitutionnalité des actes étatiques est

De l'autre côté, et comme je l'ai déjà mentionné, les acteurs administratifs sont confrontés à d'autres types de contraintes plus « informelles » qui contraignent leur marge de manœuvre. Ainsi, si des réformes ont été menées, elles l'ont été de manière parfois très lente et incrémentale en raison de la difficulté de trouver des solutions acceptées par une majorité des partenaires du réseau de mise en œuvre des politiques publiques :

« [sur les causes des réformes entreprises dans les années 1990] C'est avant tout les résultats des années 1970, la crise pétrolière, etc. et puis aussi le chômage dans les années 1980, et puis aussi les études, l'économie [la science économique], la science, les universités, qui ont fait des travaux et qui sont arrivés à une solution, une même conclusion, qu'il fallait changer la politique. Vous savez, le Conseil fédéral ne peut pas changer d'un jour à l'autre ses éléments de principe, jusqu'à ce qu'il y ait une sorte de... je vais pas dire de consensus... jusqu'à ce que les milieux [...] les plus importants au niveau politique, au niveau économique, y compris d'ailleurs les syndicats, soient d'accord ». *Fonctionnaire IMES, Entretien 26.10.04, Berne.*

Alors que la crise pétrolière et la disparition d'un nombre très important d'emplois avait donné un premier signal sur les problèmes liés à l'importation de travailleurs en moyenne très peu qualifiés, ce n'est qu'à l'aube des années 1990 que des réformes significatives ont été entreprises, principalement pour répondre à une certaine « compatibilité européenne ». Dans le cas de la politique concernant les étrangers extracommunautaires, les réformes ont été encore plus lentes, et ce processus est encore en cours.

Parmi les contraintes « concrètes » pesant sur la marge de manœuvre de la Confédération, une des plus prenantes est certainement celle du fédéralisme, dans la mesure où la diversité des structures économiques cantonales induit également une diversité des préférences qui peuvent être exprimées par ce biais. Comme j'ai tâché de le montrer auparavant, le fédéralisme a joué un rôle décisif dans la politique d'immigration suisse, limitant la marge de manœuvre des autorités fédérales et constituant une ressource importante pour les groupes d'intérêts qui ont bénéficié d'une multitude de points d'accès pour satisfaire leurs intérêts par le biais de la structure fédérale. Ainsi, si des processus d'apprentissage se mettent effectivement en place au sein de l'administration fédérale et que des préférences relativement claires émergent, elles restent relativement disparates entre cantons. On retrouve ici le concept de path dependence mis en avant dans la partie précédente, dans la mesure où les opposants aux réformes sont essentiellement les secteurs économiques qui ont bénéficié du « subventionnement indirect » lié aux politiques précédentes, et peuvent bénéficier du relais des représentants cantonaux :

« La majorité des cantons, sinon la totalité, vous soutiendront que oui, il faut de la main d'œuvre qualifiée, mais dès qu'il y a des cas concrets, plus de la moitié agiraient différemment. Ça c'est un premier problème et puis par là, ça a toujours été le Conseil Fédéral, l'administration [fédérale] qui a amené les cantons à aller dans ce sens [recruter plutôt de la main d'œuvre qualifiée], plus quelques cantons qui se trouvent tout en haut [par rapport à leur niveau économique], par exemple le canton de Zoug, le canton de Zurich, Bâle-Ville [...]. De l'autre côté, je n'aimerais pas citer des cantons, mais là on a eu plutôt une résistance, et puis c'est aujourd'hui la même chose. On a constaté que ça peut créer à long terme des grands dégâts à l'économie suisse, et puis de grands coûts : chômage, etc. Mais finalement, lorsqu'il y a des intérêts régionaux, cantonaux ou suprarégionaux peut-être... les réflexions ne sont souvent pas faites à long terme, mais plutôt à moyen terme, sinon à court terme »

Fonctionnaire IMES, entretien 26.10.2004

Le fédéralisme a également constitué un frein important à l'adoption du système à points. En effet, la mise en place d'un système à points unifié pour l'ensemble du pays aurait fortement

faible en Suisse. Ainsi, comme le soulignait Auer, le modèle des 3 cercles dérogeait à plusieurs dispositions constitutionnelles et à des normes internationales, mais ne pouvait faire l'objet d'aucun recours juridique contraignant.

remis en cause la marge de manœuvre jusque là très importante des autorités cantonales dans l'attribution des permis de travail, dans la mesure où elles ne pourraient plus cibler cette attribution sur la satisfaction des besoins sectoriels et régionaux des entreprises. Ce système posait également le problème des moyens nécessaires à sa mise en place : les autorités fédérales ne disposaient pas des ressources administratives et de l'expertise pour effectuer cette distribution, qui incomberait donc aux cantons. Reprenant à sa manière les critiques déjà formulées par certains économistes, et notamment Silvio Borner, à l'encontre des institutions traditionnelles du système politique suisse (démocratie directe et fédéralisme), Sheldon (2001 : 11) est particulièrement sévère sur le rôle du fédéralisme dans la politique migratoire :

« For one, very few local authorities are probably capable of judging whether issuing a particular permit is in the general economic interest of Switzerland. To be frank, I doubt whether most local officials could even define the concept, much less implement it. Even if they could, it is doubtful whether the cantons would subordinate local interests for the good of the nation. The continued efforts of the cantons to re-qualify unemployed for federal UI benefits by employing them temporarily do not leave one very optimistic. In addition, few local authorities are probably in a position to judge the skills of an applicant on the basis of foreign diplomas. Nor will they probably be willing to hire the necessary qualified personnel to make such a judgment ».

Bien que des dispositions soient prévues dans le projet de loi pour assurer un contrôle de la Confédération sur les cantons dans l'attribution des permis de travail⁶³, les ressources relativement limitées de la Confédération et l'autonomie toujours importante des cantons permet de mettre en doute la thèse de changements radicaux dans la nature de l'attribution des permis. Comme dans plusieurs autres cas de politiques dans lesquelles des réformes ont été mises en place dans les années 1990, seule la mise en œuvre concrète permet de juger réellement de l'ampleur des réformes effectivement mises en place. Ainsi, des travaux récents ont montré que des politiques dans lesquelles des réformes substantielles avaient été atteintes au niveau national ont fait l'objet d'une mise en œuvre différenciée selon les cantons, en préservant souvent certaines spécificités cantonales (Häusermann 2003). Quelle que soit l'ampleur des pressions à l'adaptation, il semble qu'elles ne puissent échapper en Suisse à la « moulinette » des institutions. Ainsi, la transformation des idées économiques et des pressions internationales en politiques concrètes passe forcément par une « traduction » tenant compte des contraintes institutionnelles et des jeux d'interdépendance entre acteurs publics et privés⁶⁴.

⁶³ « Afin d'assurer une répartition optimale des contingents pour l'économie suisse, les cantons sont tenus de fournir un rapport à la Confédération concernant les autorisations qu'ils ont délivrées. En effet, il est extrêmement important, au plan de la politique de l'emploi, d'établir une transparence accrue quant aux décisions d'admission. Ces mesures contribueront aussi à simplifier le plus possible les procédures administratives » (CF 2002 : 3537).

⁶⁴ On le voit d'ailleurs également dans la mise en œuvre des mesures d'accompagnement aux accords bilatéraux entre la Suisse et l'union européenne : alors que certains cantons ont mis en place des mesures actives pour assurer un contrôle des salaires et éviter le dumping salarial, d'autres sont beaucoup moins avancés.

CONCLUSION

J'ai tenté de fournir dans ce travail une interprétation des transformations de la politique d'immigration suisse tenant compte à la fois du rôle de l'apprentissage dans les changements de politiques publiques, et de celui des institutions comme facteurs limitant ou facilitant ces changements. D'une certaine manière, un des objectifs sous-jacents de ce travail était d'analyser la politique d'immigration suisse avec des concepts et outils d'analyse des politiques publiques « standard ». En effet, il me semble que les études sur l'immigration en général tendent souvent à développer des concepts propres et de manière quelque peu isolée des autres champs d'analyse en science politique. Ceci peut se justifier dans une certaine mesure, car l'immigration est un phénomène bien spécifique, mais cette spécificité ne doit pas contribuer au cloisonnement des analyses de l'immigration vis-à-vis de thématiques proches. Ainsi, un des postulats de ce travail était que la politique d'immigration est une politique publique tributaire de certains facteurs déterminants (intérêts, idées, institutions), et comme un autre champ d'action publique, elle pouvait être analysée avec des outils et concepts développés dans l'analyse des politiques publiques.

Ainsi, le concept de path dependence se révèle par exemple particulièrement éclairant pour saisir certains choix effectués (ou pas) au cours du temps dans le domaine de l'immigration en Suisse. Si le principal facteur institutionnel souvent mis en évidence pour expliquer les *outcomes* de cette politique est la démocratie directe, ayant constamment agi comme une épée de Damoclès sur l'action des autorités, j'ai tenté mettre à jour d'autres logiques institutionnelles qui ont déployé des effets différenciés au cours du temps : le fédéralisme, qui a constitué une structure d'opportunité favorable à l'action des groupes d'intérêts, les décisions prises lors des différentes « conjonctures critiques » qu'a traversées cette politique au cours du 20^e siècle (première guerre mondiale, années 60) qui ont contribué à orienter cette politiques sur certains « chemins » et à en exclure d'autres, ou le développement des droits des immigrants impulsé par les pressions de leurs pays d'origine.

Le recours à l'histoire me semble constituer une démarche fructueuse pour appréhender certains aspects de cette politique qui aujourd'hui paraissent naturels pour beaucoup d'acteurs politiques, comme par exemple les modalités d'acquisition de la nationalité. Ainsi, si beaucoup d'analyses se centrent exclusivement sur la politique mise en œuvre par la Suisse au cours des 50 dernières années, les bases du système d'immigration suisse ont été posées dès les années 20, et comme le soulignent Arlettaz et Arlettaz (2004), la politique d'immigration depuis cette période a été marquée par une grande continuité. Les schèmes d'interprétation incorporés au cours du temps (et notamment une conception relativement défensive de l'identité suisse), mais aussi les intérêts constitués à la faveur des politiques précédentes, ont fortement limité les opportunités de changement au tournant des années 1990, marquées par des remises en cause fondamentales de la politique d'immigration du passé.

Néanmoins, des changements ont tout de même pu être entrepris, et les processus d'apprentissage et d'expertise ont selon moi constitué des facteurs important dans la structuration des réponses qui ont été apportées dans ce domaine. Ainsi, les mesures de libéralisation du marché du travail, la favorisation de la main d'œuvre qualifiée, et surtout les tentatives récurrentes de limiter le rôle des groupes d'intérêts dans cette politique ont été fortement sous-tendues par les idées développées au sein du forum scientifique des économistes depuis un certains temps. Si, comme le soulignent King et Hansen (2001), les idées peuvent parfois être conçues comme « épiphénoménales », c'est-à-dire comme des variables périphériques dans l'explications des phénomènes sociaux par rapport au jeu des

intérêts, je considère qu'elles ont rempli un rôle de « catalyseur » important de ces intérêts dans la mesure où elles ont contribué à faire *prendre conscience* aux acteurs de leur intérêts en traçant des relations de causes à effets et en montrant (ou construisant) les coûts et les bénéfices des politiques passées. Ainsi, la relation de causalité qui a été établie entre la politique d'immigration du passé et le chômage des années 1990 ne va pas de soi, elle a été construite, et comme telle, peut faire l'objet d'interprétations concurrentes. Ainsi, si l'accent a avant tout été mis sur une politique d'*admission* erronée et insuffisamment sélective, on pourrait également mettre en évidence une politique d'intégration inexistante, des moyens insuffisants engagés dans la formation ou la requalification des personnes de nationalité étrangère en Suisse, ou encore des dispositifs institutionnels (acquisition de la nationalité) et comportements peu propices à l'intégration. Par exemple, Fibbi, Kaya et Piguet (2003) mettaient récemment en évidence la discrimination à l'embauche – à qualifications égales – dont sont victimes certaines catégories d'étrangers issus des flux migratoires les plus récents (ex-Yougoslaves et Turcs principalement). Les taux de discrimination pour certaines nationalités sont d'ailleurs parmi les plus élevés en Europe occidentale. Dans l'expertise économique d'inspiration libérale, ces facteurs ne sont pratiquement jamais mis en avant.

Si les développements actuels de la législation concernant les étrangers extra-européens tendent en théorie à rendre impossible l'immigration de travailleurs étrangers peu qualifiés (avec les incertitudes que j'ai mentionnées), et qu'à cet égard, les « leçons du passé » ont peut-être été tirées pour la politique d'admission, tel ne semble pas être totalement le cas pour ce qui concerne l'intégration et les modalités d'incorporation des étrangers dans la société suisse. Ainsi, les développements récents au Conseil National et surtout au Conseil des États ont été marqués par un « tour de vis » dans plusieurs domaines relevant de la politique d'intégration (regroupement familial, délai pour la transformation des permis) guidé par un souci de « lutte contre les abus ». Or, plusieurs recherches laissent à penser que la précarité des permis de séjour et les « situations provisoires qui durent » constituent et ont constitué des obstacles importants à l'intégration économique et sociale des étrangers en Suisse, comme l'expérience des saisonniers l'a montré avec des effets négatifs non seulement pour la Suisse, mais surtout pour les étrangers eux-mêmes. Il semble bien que la capacité d'apprentissage des politiciens dans le domaine de l'immigration ne soit pas égale dans tous les domaines, et qu'un changement de paradigme radical dans le domaine de la politique des étrangers en Suisse, qui contribuerait à la fois à assurer une incorporation harmonieuse de tous les étrangers en Suisse et à combattre la xénophobie, soit encore très incertain.

BIBLIOGRAPHIE

- Afonso, Alexandre (2004a). *Internationalisation, économie et politique migratoire dans la Suisse des années 1990*. Lausanne: Institut d'Etudes politiques et Internationales.
- Afonso, Alexandre (2004b). *La construction de l'identité suisse par l'isolement des "éléments étrangers": le "rapport sur le problème de la main d'oeuvre étrangère"*. Genève: Travail de méthodes qualitatives dans le cadre du DEA en science politique UNIL/UNIGE (non-publié).
- Arbenz, Peter (eds) (1989). *Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés*. Berne: DFJP, DFAE, DFEP.
- Arlettaz, Gérald (1985) "Démographie et identité nationale (1850-1914). La Suisse et la « question des étrangers »." *Etudes et Sources* 11: 83-174.
- Arlettaz, Gérald & Silvia Arlettaz (1990). "La Première Guerre Mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste", in Bairoch, Paul & Martin Körner (ed.). *La Suisse dans l'économie mondiale*. Genève: Droz.
- Arlettaz, Gérald & Silvia Arlettaz (2004). *La Suisse et les étrangers. Immigration et formation nationale 1848-1933*. Lausanne: Antipodes.
- Auer, Andreas (1996) "Constitution et politique d'immigration: la quadrature des 3 cercles." *Aktuelle Juristische Praxis* 10: 1230-1243.
- Bade, Klaus J. (2002). *L'Europe en mouvement : la migration de la fin du XVIIIe siècle à nos jours*. Paris: Seuil.
- Bartram, David (2004) "Labor Migration Policy and the governance of the construction industry in Israel and Japan." *Politics & Society* 32 (2): 131-70.
- Benninghoff, Martin & Jean-Philippe Leresche (2003). *La recherche, affaire d'État. Enjeux et luttes d'une politique fédérale des sciences*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Berger, Suzanne & Michael J. Piore (1980). *Dualism and discontinuity in industrial societies*. Cambridge, [Eng.] ; New York: Cambridge University Press.
- Bergeron, Henri , Yves Surel & Jérôme Valluy (1998) "L'advocacy coalition framework : une contribution au renouvellement des études de politiques publiques." *Politix* (41).
- Bernegger, Michael (1991). "Die Schweiz und die Weltwirtschaft: Etappen der Integration im 19. und 20. Jahrhundert", in Bairoch, Paul & Martin Körner (ed.). *La Suisse dans l'économie mondiale*. Genève: Droz: 429-464.
- Blyth, Mark (2001) "The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change." *World Politics* 54 (1): 1-26.
- Blyth, Mark (2002). *Great transformations : economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark M. (1997) "Any more bright ideas? The ideational turn in comparative political economy." *Comparative Politics* 29 (2): 229-250.
- Bonoli, Giuliano & André Mach (2000). "Switzerland: Adjustment Politics within institutional constraints", in Scharpf, Fritz W. & Vivien Schmidt (ed.). *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press: 131-173.

- Borner, Silvio (1988). "Volkswirtschaftliche Beratung und politische Aktion", in Meier, Alfred, Hans Georg Graf & Heinz Wuffli (ed.). *Praxistorientierte Volkswirtschaftslehre. Festschrift für Francesco Kneschaurek*. Bern: Stämpfli.
- Borner, Silvio, Aymo Brunetti & Thomas Straubhaar (1990). *Schweiz AG vom Sonderfall zum Sanierungsfall?* Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Boussagnet, Laurie (2004). "Forums", in Boussagnet, Laurie, Sophie Jacquot & Pauline Ravinet (ed.). *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presses de Sciences Po: 57-64.
- Braun, Dietmar (1999). "Interests or ideas? an Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research", in Braun, Dietmar & Andreas Busch (ed.). *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Elgar: 11-29.
- Brochmann, Grete & Sandra Lavenex (2002). *Neither in nor out : the impact of EU asylum and immigration policies on Norway and Switzerland*.
- Brubaker, Rogers (1992). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass ; London: Harvard University Press.
- Brunner, Matthias & Pascal Sciarini (2002). "L'opposition ouverture-traditions", in Hug, Simon & Pascal Sciarini (ed.). *Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse*. Paris: L'Harmattan: 29-93.
- Bürgenmeier, Beat (2002). *Analyse et Politique Économiques*. Paris: Economica.
- Busch, Andreas (1999). "From "Hooks" to "Focal Points": Ideas and Rational Choice Theory", in Braun, Dietmar & Andreas Busch (ed.). *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Elgar.
- Campbell, John L. (1998) "Institutional analysis and the role of ideas in political economy." *Theory and Society* (27): 377-409.
- Cattacin, Sandro (1987). *Neokorporatismus in der Schweiz: die Fremdarbeiterpolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Politische Wissenschaft.
- Cattacin, Sandro & Rosita Fibbi (2003). "La politique migratoire, réalités et paradoxes", in Hospice_Général (ed.). *Migration - intégration. Actes du forum*. Genève: Hospice Général.
- Cattacin, Sandro & Véronique Tattini (2004). "Social policies", in Klöti, U., P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder & Y. Papadopoulos (ed.). *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: NZZ.
- Cerutti, Mauro (2000). "La politique migratoire de la Suisse 1945-1970", in Mahnig, Hans & Sandro Cattacin (ed.). *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948. Research Report for the Swiss National Fund for scientific Research*. Neuchatel and Geneva: Swiss forum for the Study of migrations and population: 82-122.
- CF (1924) "Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral du 2 juin 1924." *Feuille Fédérale* 2 (23): 511-536.
- CF (1991) "Rapport du Conseil Fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés." *Feuille Fédérale* 3 (27): 316.
- CF (1993a) "Message à l'appui d'une loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 22 décembre 1993." *Feuille Fédérale* 1 (5): 301-339.
- CF (1993b) "Message sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE du 24 février 1993." *Feuille Fédérale* (93.100).
- CF (2002). *Message concernant la loi sur les étrangers*. Berne: Administration Fédérale.

- Charrière, Oriane (2005). *Les projets de révision totale de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers de 1982 et 2005: influence internationale et pressions internes*. Lausanne: Université de Lausanne (mémoire de licence en science politique).
- Cohen, Samy (1999). *L'art d'interviewer les dirigeants*. Paris: Presses universitaires de France.
- Cornelius, Wayne A. (1994). "Japan: the illusion of migration control", in Cornelius, Wayne A., James F. Hollifield & Philip L. Martin (ed.). *Controlling immigration: a global perspective*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Cornelius, Wayne A. (2004). *Controlling immigration : a global perspective*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Cornelius, Wayne A., Philip L. Martin & James Frank Hollifield (1994). *Controlling immigration : a global perspective*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- David, Paul A. (1985) "Clio and the economics of qwerty." *American Economic Review* 75 (2): 332-37.
- De Maillard, Jacques (2004). "Apprentissage", in Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot & Pauline Ravinet (ed.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po: 57-64.
- de Pury, David, Hauser, Heinz et Schmid, Beat (eds) (1996). *Ayons le courage d'un nouveau départ : un programme pour la relance de la politique économique de la Suisse*. Zürich: Orell Füssli.
- Dezalay, Yves & Bryant Garth (1998) "Le "Washington Consensus". Contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme." *Actes de la recherche en sciences sociales* (121-122): 3-22.
- Dezalay, Yves & Bryant G. Garth (2002). *The internationalization of palace wars : lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dhima, Giorgio (1990) "Freizugigkeit und schweizerische Ausländerpolitik: Mögliche Folgen des Abbaus von institutionellen Hemmissen." *Revue suisse d'économie politique et de statistique* (3): 335-349.
- Dhima, Giorgio (1991). *Politische Ökonomie des schweizerischen Ausländerregelung*. Chur/Zurich: Rüegger.
- DiMaggio, Paul & Walter W. Powell (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago ; London: University of Chicago Press.
- Doleschal, Josef (1977). *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Arbeitgeberpolitik der Nachkriegszeit*. Bern: Peter Lang.
- Dupont, Cédric & Pascal Sciarini (2001) "Switzerland and the European Integration Process: Engagement without marriage." *West European Politics* 24 (2): 211-231.
- Düvell, Frank & Bill Jordan (2003) "Immigration control and the management of economic migration in the United Kingdom: organisational culture, implementation, enforcement and identity processes in public services." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 29 (2): 299-336.
- Egeberg, Morten & Harald Saetren (1999). "Identities in complex organizations: a study of ministerial bureaucrats", in Egeberg, Morten & Paer Laegreid (ed.). *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (1985a). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (1985b). "On the Road Toward a More Adequate Understanding of the State", in Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (ed.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press: 347-369.
- Faure, Alain, G. Pollet & Philippe Warin (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Harmattan.
- Fibbi, Rosita (1993) "Continuités et changements dans la politique migratoire suisse." *Revue suisse de sociologie* 19 (1): 47-64.
- Fibbi, Rosita & Sandro Cattacin (2000) "Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse?" *Revue européenne des migrations internationales* 16 (3): 125-146.
- Fibbi, Rosita, Bülent Kaya & Etienne Piguet (2003). *Le passeport ou le diplôme? Les discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration*. Neuchâtel: Forum Suisse pour l'Etude des Migrations.
- Flückiger, Yves (1992). "La politique suisse en matière d'immigration", in Bürgenmeier, Beat (ed.). *Main d'oeuvre étrangère: une analyse de l'économie suisse*. Paris: Economica: 17-26.
- Flückiger, Yves (1998) "The labour market in Switzerland: the end of a special case?" *International Journal of Manpower* 19 (6): 369-395.
- Flückiger, Yves (2001). "Le changement du contexte économique international et les transformations du marché du travail", in Niederberger, Martin & Hans Mahnig (ed.). *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Neuchâtel/Genève: 432-454.
- Flückiger, Yves & Milad Zarin Nejadan (eds) (1999). *Intégration de la population étrangère en Suisse: aspects économiques*. Genève: Rapport de recherche PNR 39.
- Fouilleux, Eve (2000) "Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la PAC." *Revue française de science politique* 50 (2): 277-306.
- Fourcade-Gourinchas (2001) "Politics, institutional structures, and the rise of economics: a comparative study." *Theory and society* (30): 397-447.
- Freeman, Gary P. (1995) "Modes of Immigration politics in Liberal Democratic States." *International Migration review* 29 (4): 881-908.
- Freiburghaus, Dieter (1988). *La Relation entre la stabilité politique et la prospérité économique*. Lausanne: IDHEAP.
- Freiburghaus, Dieter & Brigitte Guggisberg (1998). "Die Schweizerische Ausländerpolitik seit 1850. Eine Analyse auf dem Hintergrund politisch-ökonomischer Paradigmen", in Geiser, Thomas, Hans Schmid & Emil Walter-Busch (ed.). *Arbeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts. Wirtschaftliche, rechtliche und soziale Perspektiven*. Bern: Haupt: 137-185.
- Freymond, Nicolas (2003). *La question des institutions dans la science politique contemporaine: l'exemple du néo-institutionnalisme*. Lausanne: Institut d'Etudes Politiques et Internationales.
- Friedberg, Erhard (1997). *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*. Paris: Editions du Seuil.
- FSM (2000). *Réponse à la Procédure de consultation concernant la révision totale de la LSEE*. Neuchâtel: FSM.
- Gabathuler, Heinz (1996) "der Durchmarsch des Homo oeconomicus. Die neoliberale Denkfabrik an der Universität Basel." *Widerspruch* (31): 103-109.

- Garrido, Angela (1987). *Le début d'ela politique fédérale à l'égard des étrangers*. Lausanne: Histoire et société contemporaines.
- Gast, Uriel (1997). *Von der Kontrolle zur Abwehr. Die Eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933*. Zurich: Chronos.
- Gilg, Peter & Peter Habluetzel (1982). "Une course accélérée vers l'avenir (1945-...)", in Favez, Jean-Claude (ed.). *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*. Lausanne: Payot: 771-912.
- Giugni, Marco & Florence Passy (2002) "Entre post-nationalisme et néo-institutionnalisme: La structuration des débats publics dans le domaine de l'immigration et des relations ethniques en suisse dans les années 1990." *Revue Suisse de Science Politique* 8 (2): 21-52.
- Giugni, Marco & Florence Passy (2004) "Migrant mobilization between political institutions and citizenship regimes. A comparison of France and Switzerland." *European Journal of Political Research* (43): 51-82.
- Gnehm, Adrian Hugo (1966). *Ausländische Arbeitskräfte - Vor- und Nachteile für die Volkswirtschaft*. Bern: Haupt.
- Gottraux, Philippe (2003) "La modernité archaïque du populisme libéral-xénophobe : l'UDC en Suisse." *Mouvements* (8).
- Gourevitch, Peter Alexis (1986). *Politics in hard times : comparative responses to international economic crises*. Ithaca ; London: Cornell University Press.
- Gruner, Erich (1980). "Immigration et marché du travail en Suisse au 19e siècle", in CNRS (ed.). *Les migrations internationales de la fin du 18e siècle à nos jours*. Paris: CNRS.
- Guiraudon, Virginie (1999) "Jeux d'ombres et de lumière: les politiques envers les étrangers en Europe." *Revue Française de science politique* 49 (6): 755-782.
- Guiraudon, Virginie (2000). *Les politiques d'immigration en Europe*. Paris: L'Harmattan.
- Haas, Peter M. (1992) "Introduction : epistemic communities and international policy coordination." *International Organization* 46 (1): 1-35.
- Haas, Peter M. (2004) "When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process." *Journal of European Public Policy* 11 (4): 569-592.
- Hagmann, Hermann-Michel (1966). *Les travailleurs étrangers. Chance et tourment de la Suisse*. Lausanne: Payot.
- Hall, Peter (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State." *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hall, Peter (1997) "Le rôle des intérêts, des idées et des institutions dans l'économie politique comparée des pays industrialisés." *Revue internationale de politique comparée* 7 (1): 53-98.
- Hall, Peter A. (1989). *The Political power of economic ideas : Keynesianism across nations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. & Rosmary C. Taylor (1996) " Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44 (5): 936-957.
- Hall, Peter A. & Rosmary C. Taylor (1997) "La science politique et les trois néo-institutionnalismes." *Revue Française de Science Politique* (47): 469-496.
- Hammar, Tomas (eds) (1985). *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, Randall & Desmond King (2001) "Eugenic Ideas, Political Interests, and Policy Variance." *World Politics* 53 (1): 237-263.

- Hauser, Heinz & Sven Bradke (1992). *EWV-Vertrag, EG-Beitritt, Alleingang wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz Gutachten zu Händen des Bundesrates*. Chur Zürich: Rüegger.
- Hauser, Heinz & Peter Moser (1990) "Die Wirtschaftswissenschaftliche Forschung über Fragen Schweiz-EG: Stand, Hauptergebnisse, Lücken." *Revue suisse d'économie politique et de statistique* 126 (3): 231-253.
- Häusermann, Silja (2003). *Internationalisation des politiques publiques et mise en oeuvre fédéraliste la libéralisation des marchés publics cantonaux en Suisse*. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- Heclo, Hugh (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden : from relief to income maintenance*. New Haven ; London: Yale University Press.
- Hollifield, James F. (1992). *Immigrants, Markets and States. The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hug, Klaus (1989) "La politique d'immigration dans une perspective à moyen et à long terme." *La Vie Economique* (5/89): 8-10.
- Hug, Klaus (1992). "Ausländische Arbeitskräfte", in Riklin, Alois, Hans Haug & R. Probst (ed.). *Nouveau manuel de la politique extérieure suisse*. Bern: Haupt: 943-955.
- Immergut, Ellen (1997). "The normative Roots of the new institutionalism: Historical Institutionalism and Comparative Policy Studies", in Benz, Arthur & Wolfgang Seibel (ed.). *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft: eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos.
- Immergut, Ellen M. (1992). *Health politics : interests and institutions in western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jobert, Bruno (1994). "Introduction: le retour du politique", in Jobert, Bruno (ed.). *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan: 9-20.
- Jobert, Bruno (1998). "La régulation politique: le point de vue d'un politiste", in Commaille, Jacques & Bruno Jobert (ed.). *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGDJ: 119-144.
- Jobert, Bruno (2003) "Europe and the recomposition of national forums." *Journal of European Public Policy* 10 (3): 463-477.
- Jobert, Bruno & Pierre Muller (1987). *L'Etat en action*. Paris: PUF.
- Jones, Bryan D. (1999) "Bounded Rationality." *Annual Review of Political Science* 2: 297-321.
- Joppke, Christian (1998) "Why liberal states accept unwanted migration." *World Politics* (50): 266-293.
- Joppke, Christian (2001) "The legal-domestic sources of Immigrant Rights. The United States, Germany and the European Union." *Comparative Political Studies* 34 (4): 339-366.
- Jost, Hans-Ulrich (1982). "Menace et Repliement 1914-1945", in Favez, Jean-Claude (ed.). *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*. Lausanne: Payot: 683-766.
- Kälin, Walter (1992). "Die Schweizerische Flüchtlings- und Asylpolitik", in Riklin, Alois, Hans Haug & R. Probst (ed.). *Nouveau manuel de la politique extérieure suisse*. Bern: Haupt: 761-775.
- Katzenstein, Peter J. (1984). *Corporatism and change : Austria, Switzerland, and the politics of industry*. Ithaca ; London: Cornell University Press.

- King, Desmond & Randall Hansen (1999) "Experts at work: state autonomy, social learning and eugenic sterilization in 1930s Britain." *British Journal of Political Science* (20): 77-107.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue & Frédéric Varone (2001). *Analyse et Pilotage des Politiques Publiques*. Genève/Bâle/Munich: Helbing & Lichtenhahn.
- Knöpfel, Carlo (1988). *Der Einfluss der politischen Stabilität auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz: kritische Analyse eines Standortfaktors*. Gruesch: Ruegger.
- Koller, Arnold (1989) "Politikberatung durch die Wirtschaftswissenschaften in den neunziger Jahren." *Revue suisse d'économie politique et de statistique* 125 (3): 223-231.
- Kriesi, Hanspeter (1986) "Weltmarkt, Korporatismus und sonderfall Schweiz. Rezensionss-essay." *Widerspruch* 12: 116-122.
- Kriesi, Hanspeter (1998). *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- Kriesi, Hanspeter & Romain Lachat (2004). *Globalization and the transformation of the national political space Switzerland and France compared papers prepared for a workshop on the analysis of political cleavages and party competition, Duke University, Dept. of Political Science, April 2/3 2004*. Zèurich: ETH Eidgenèossische Technische Hochschule Zèurich Center for Comparative and International Studies (CIS).
- Kriesi, Hanspeter, Pascal Sciarini & Florence Passy (1993). *Analyse de la votation fédérale du décembre 1992 (Analyse VOX)*. Genève/Berne: GFS/Université de Genève.
- Kübler, Daniel (2001) "Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy." *Journal of European Public Policy* 8 (4): 623-641.
- Kuhn, Thomas (1962). *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Laborier, Pascale & Philippe Bongrand (2005) "L'usage des entretiens dans l'analyse des politiques publiques." *Revue française de science politique* (à paraître)
- Lavenex, Sandra (2004) "Whither the Liberal Democratic Model? Immigration Politics in Switzerland and Japan." *Swiss Political Science Review* 10 (3): 179-210.
- Lavenex, Sandra & Grete Brochmann (2003). "Neither In Nor Out: The Impact of EU Asylum and Immigration Policies on Norway and Switzerland", in Lavenex, Sandra & Emek Ucarer (ed.). *Migration and the externalities of European integration*. Lanham: Lexington Books: 55-73.
- Le Dinh, Diana (1997). "Sciences sociales et logiques de gestion", in Le Dinh, Diana (ed.). *L'avènement des sciences sociales comme disciplines académiques*. Lausanne: Antipodes.
- Lebaron, Frédéric (2000). *La croyance économique : les économistes entre science et politique*. Paris: Seuil.
- Lehmbruch, Gerhard (1994). "RFA: le cadre institutionnel et les incertitudes des stratégies néolibérales", in Jobert, Bruno (ed.). *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan: 201-232.
- Leutwiler, Fritz & Stephan Schmidheiny (eds) (1991). *La politique économique de la Suisse face à la concurrence internationale: Programme pour un ordre plus libéral*. Zürich: Orell Füssli.
- Mach, André (1999a). "Associations d'intérêts", in Klöti, Ulrich, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder & Yannis Papadopoulos (ed.). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Verlag: 299-336.

- Mach, André (eds) (1999b). *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*. Zurich: Seismo.
- Mach, André (1999c). "Présentation générale du contexte des années 1990", in Mach, André (ed.). *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*. Zurich: Seismo: à vérifier.
- Mach, André (2003) "Economists as policy entrepreneurs and the rise of neo-liberal ideas in Switzerland during the 1990s." *Economic Sociology - European Electronic Newsletter* 4 (1).
- Mach, André (forthcoming). *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes*. Chur: Ruediger.
- Mach, Andre, Silja Haeusermann & Ioannis Papadopoulos (2004) "Social Policy Making under Strain in Switzerland." *Swiss Political Science Review* 10 (2).
- Mach, Andre, Silja Haeusermann & Yannis Papadopoulos (2003) "Economic Regulatory Reforms in Switzerland: adjustment without European integration, or how rigidities become flexible." *Journal of European Public Policy* 10 (2): 301-318.
- Mahnig, Hans (1991). *La politique suisse à l'égard des étrangers*. Paris: IEP de Paris.
- Mahnig, Hans (1998). "Between economic demands and popular xenophobia : the Swiss system of immigration regulation", in Böcker, Anita (ed.). *Regulation of migration : international experiences*. Amsterdam: Het Spinhuis Publishers: 174-190.
- Mahnig, Hans (2001). "La politique migratoire suisse de 1970 au milieu des années 1980", in Niederberger, Martin & Hans Mahnig (ed.). *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948. Rapport de recherche FNRS - PNR 39*. Neuchâtel/Genève: 123-144.
- Mahnig, Hans (2005a). *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zurich: Seismo.
- Mahnig, Hans (2005b). "La politique migratoire du milieu des années 1980 jusqu'à 1998", in Mahnig, Hans (ed.). *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration depuis 1948*. Zurich: Seismo: 160-185.
- Mahnig, Hans & Etienne Piguet (2000) "Quotas d'immigration: l'expérience suisse." *Cahiers de migrations internationales*.
- Mahnig, Hans & Etienne Piguet (2003). "La politique suisse d'immigration 1948-1998: évolution et effets", in Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi & Werner Haug (ed.). *Les migrations et la Suisse*. Zurich: Seismo: 63-103.
- Manin, Bernard (1996). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion,.
- March, James G. & Johan P. Olsen (2004). *The logic of appropriateness*. Oslo: Arena Working Papers 04/09.
- Martin, Philip L. & Mark J. Miller (1980) "Guestworkers: Lessons from Europe." *Industrial and Labor Relations Review* 33 (3): 315-330.
- Mazzoleni, Oscar (2003). *Nationalisme et populisme en Suisse. La radicalisation de la "nouvelle" UDC*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Migration, Commission d'experts (eds) (1997). *Une nouvelle conception de la politique en matière de migration*. Berne: Administration Fédérale.
- Milner, Helen V. & Robert O. Keohane (1996). "Internationalization and Domestic Politics: An Introduction", in Milner, Helen V. & Robert O. Keohane (ed.). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press: 3-24.

- Nahrath, Stéphane (1999). "The Power of Ideas in Policy Research: a Critical Assessment", in Braun, Dietmar & Andreas Busch (ed.). *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Elgar: 41-58.
- Niederberger, Josef Martin (2004). *Ausgrenzen, assimilieren, integrieren die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*. Zürich: Seismo.
- Niederberger, Martin (2000). "Die Entwicklung einer Integrationspolitik", in Mahnig, Hans (ed.). *Histoire de la politique d'immigration, d'intégration en Suisse 1948-2000*. Zurich: Seismo.
- OFIAMT & OFE (1991). *Rapport sur la conception et les priorités de la politique suisse des étrangers pour les années 1990*. Berne: Office central des imprimés et du matériel.
- Olson, Mancur (1965). *The logic of collective action : public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Padioleau, Jean-Gustave (1981). *Quand la France s'enferme*. Paris: PUF.
- Papadopoulos, Ioannis (1996). "De Charybde à Scylla: Le système politique suisse entre crise de représentation et crise d'adaptation", in Honegger, Claudia & J.M Gabriel (ed.). *Gesellschaften im Umbau*. Zurich: Seismo: 135-148
- Parini, Lorena & Matteo Gianni (2005). "Enjeux et modifications de la politique d'asile de 1956 à nos jours", in Mahnig, Hans (ed.). *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zurich: Seismo: 189-254.
- Pierson, Paul (1993) "When effects become cause: policy feedback and political change." *World Politics* 45: 595-628.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the welfare state? : Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge England ; New York: Cambridge University Press.
- Piguet, Etienne (2004). *L'immigration en Suisse. 50 ans d'entrouverture*. Lausanne: PPUR.
- Piore, Michael (1971). "The dual labor market: theory and implications", in Gordon, D. M. (ed.). *Problems in Political Economy an Urban Perspective*. Lexington: Lexington Books: 90-94.
- Piore, Michael (1979). *Birds of Passage: Migrant Labour and industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Platel, Christophe (2004). *Pour une analyse politiste de la juridiction constitutionnelle en Suisse*. Lausanne: Faculté des Sciences sociales et politiques (mémoire de licence).
- Radaelli, Claudio M. (1995) "The role of knowledge in the policy process." *Journal or European Public Policy* 2 (2): 158-183.
- Richmond, Anthony (2000) "Immigration policy and research in Canada: pure or applied." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26 (1): 109-125.
- Risse, Thomas & Tanja A. Börzel (2003). "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe", in Featherstone, Kevin & Claudio M. Radaelli (ed.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press: 57-80.
- Rohner, Kurt (1999) "La politique suisse des étrangers en mutation." *La Vie Economique* (3/99): 18-24.
- Rueschemeyer, Dietrich & Theda Skocpol (1996). *States, social knowledge and the origins of modern social policies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Sabatier, Paul A. (1993). *Policy change and learning an advocacy coalition approach*. Boulder etc.: Westview Press.

- Sabatier, Paul A. & Hank Jenkins-Smith (1999). "The Advocacy Coalition framework: An Assessment", in Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press: 117-159.
- Scharpf, Fritz W. (2000). *Gouverner l'Europe*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Schiltknecht, Kurt (1989) "Was sind die Anforderungen des Unternehmers an die Wirtschaftswissenschaft." *Revue suisse d'économie politique et de statistique* 125 (3): 233-237.
- Schmidt, Manfred G. (1985). *Der Schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung. Eine Bilanz der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik*. Frankfurt a.M/New York: Campus Verlag.
- Schwarz, Heinrich (1985). "Regionale Wirkungen der Fremdarbeiterpolitik", in Frey, René L. & Ernst A. Brugger (ed.). *Sektoralpolitik versus Regionalpolitik*. Grösch: Ruegger: 405-419.
- Schwarz, Heinrich (1988). *Volkswirtschaftliche Wirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz*. Chur/Zürich: Ruegger.
- Sciarini, Pascal (1992) "La Suisse dans la négociation sur l'Espace Economique Européen: de la rupture à l'apprentissage." *Annuaire Suisse de Science Politique* 32: 297-322.
- Sciarini, Pascal (1994). *La Suisse Face à la communauté européenne et au Gatt : le cas test de la politique agricole*. Genève: Georg.
- Selb, Peter & Romain Lachat (2004). *Elections 2003 (Selects: Swiss Electoral Studies vol. 8)*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Sheldon, George (2001) "Foreign Labour Employment in Switzerland : Less is not More." *Swiss Political Science Review* 7 (1): 104-112.
- Sheldon, George (2003). "L'impact de la main d'oeuvre étrangère sur les salaires relatifs et la croissance en Suisse", in Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi & Werner Haug (ed.). *Les Migrations et la Suisse*. Zürich: Seismo.
- Singer, Otto (1993). "Knowledge and Politics in Economic Policy-Making", in Peters, B. Guy & Anthony Barker (ed.). *Advising West European Governments*. Edinburgh: Edinburgh University Press: 72-86.
- Skocpol, Theda (1992). *Protecting soldiers and mothers : the political origins of social policy in the United States*. Cambridge, Mass. ; London: Belknap Press of Harvard University Press.
- Stone, Deborah A. (1989) "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas." *Political Science Quarterly* 104 (1): 281-300.
- Straubhaar, Thomas (2004) "Der Imperialismus der Ökonomen. Volkswirte haben auf jede Frage eine Antwort." *Neue Zürcher Zeitung* (2. Novembre 2004).
- Straubhaar, Thomas & Silvio Borner (1995) "Betreibt die Schweiz eine falsche Gastarbeiterpolitik?; Freizügigkeit - ein Scheinproblem aus ökonomischer Sicht." *Neue Zürcher Zeitung* (29.07.1995).
- Straubhaar, Thomas & Giorgio Dhima (1990). "Migrationen im Spannungsfeld zwischen Mikroökonomie und Politischer Ökonomie", in Kälin, Walter & Rudolf Moser (ed.). *Migrationen aus der dritten Welt*. Bern: Haupt.
- Straubhaar, Thomas & Thomas A. Fischer (1994). "Economic and Social Aspects of Immigration into Switzerland", in Fassmann, Heinz & Rainer Münz (ed.). *European migration in the late twentieth century: historical patterns, actual trends and social implications*. Aldershot: Edward Elgar.

- Straubhaar, Thomas, Hans Rentsch, Stefan Flückiger, *et al.* (2004). *Ökonomik der Reform – Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz*. Zurich: Orell Füssli.
- Studienkommission (1964). *Le problème de la main d'oeuvre étrangère*. Bern: OFIAMT.
- Thelen, Kathleen (1999) "Historical Institutionalism in comparative politics." *Annual Review of political Science* (2): 369-404.
- Tichenor, Daniel J. (2002). *Dividing lines : the politics of immigration control in America*. Princeton, N.J. ; Oxford: Princeton University Press.
- Triponez, Pierre (1985). "Replik zu H. Schwarz, Regionale Wirkungen der Fremdarbeiterpolitik", in Frey, René L. & Ernst A. Brugger (ed.). *Sektoralpolitik versus Regionalpolitik*. Grösch: Ruegger: 421-424.
- Urio, Paolo (1972). *L'affaire des Mirages. Décision administrative et contrôle parlementaire*. Genève: Ed. Médecine et hygiène.
- Varone, Frédéric (2000). "Approches (néo)institutionalistes: la contribution de R.E. Germann", in Knoepfel, Peter & Wolf Linder (ed.). *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn: 301-319.
- Wagner, Peter (1990). *Sozialwissenschaften und Staat : Frankreich, Italien, Deutschland 1870-1980*. Frankfurt: Campus.
- Weber, Luc (1982) "Les 'Trois Sages': une necessite ou un anachronisme?" *Revue suisse d'économie politique et de statistique* 118 (1): 41-57.
- Weygold, Serge-A., Olivier Crevoisier & Alain Berset (2001) "La politique d'admission de la main d'oeuvre étrangère : désirabilité, acceptabilité, intégrabilité." *Revue suisse de sociologie* 27 (1): 117-158.
- Wicker, Hans-Rudolf; Rosita Fibbi et Werner Haug (eds) (2003). *Les migrations et la Suisse*. Zurich: Seismo.
- Widmer, Jean-Philippe (1978). *Le rôle de la main d'oeuvre étrangère dans l'évolution du marché suisse du travail*. Neuchâtel: Groupe d'études économiques.
- Wimmer, Andreas (1997). *Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der EU*. Neuchatel: Forum Suisse pour l'étude des migrations.
- Wimmer, Andreas (2001) "Ein helvetischer Kompromiss : Kommentar zum Entwurf eines neuen Ausländergesetzes." *Revue Suisse de Science Politique* 7 (1): 97-104.
- Wittmann, Walter (1962) "Wachstums- und Konjunkturaspekte des Fremdarbeiterproblems." *Wirtschaft und Recht*: 276ss.

ANNEXE