

Opinion – L’ambivalence dans le discours Nord- Sud de la Suisse

Christoph Wehrli



Édition électronique

URL : <http://aspd.revues.org/515>

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et
du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2008

Pagination : 221-226

ISBN : 978-2-940415-07-6

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Christoph Wehrli, « Opinion – L’ambivalence dans le discours Nord-Sud de la Suisse », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], Vol. 27, n°2 | 2008, mis en ligne le 22 mars 2010, Consulté le 01 octobre 2016. URL : <http://aspd.revues.org/515>

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

L'ambivalence dans le discours Nord-Sud de la Suisse

Christoph Wehrli*

Quelque 1700 requérants d'asile venus du Sri Lanka vivaient en Suisse lorsque le groupe de travail consacré aux Tamouls, réunissant six œuvres d'entraide, a publié en novembre 1984 des propositions en vue d'élaborer une politique globale en matière de réfugiés¹. Parmi les éléments d'une « combinaison subtile de politique libérale en matière d'asile, de politique de développement et de politique étrangère », leur rapport mentionnait l'introduction d'un « petit asile » (temporaire), une préparation au retour (« coopération au développement en Suisse ») et une participation à la résolution du conflit au Sri Lanka. Le groupe préconisait par ailleurs d'examiner l'influence de la coopération au développement sur le conflit et de vérifier si elle bénéficiait de manière équitable aux divers groupes de population.

Depuis lors, quelques-unes des idées émises par ce groupe, ou par d'autres instances, ont été mises en œuvre : l'admission provisoire est désormais fréquemment accordée et elle assure en théorie un accès illimité au marché du travail, tandis que la loi crée la nouvelle catégorie des « personnes à protéger », réservée aux réfugiés de la guerre. L'aide au retour et à la réintégration (qui met l'accent

sur le pays d'origine) compte parmi les succès de la politique à l'égard des réfugiés, notamment dans le cas du Kosovo. En ce qui concerne la politique étrangère, la promotion de la paix possède désormais son propre crédit-cadre et ses propres structures.

Une approche globale pour les (seuls) réfugiés de la violence

Ces diverses réglementations s'appliquent cependant aux personnes qui ont fui une situation violente, et pas tellement aux migrants irréguliers animés par des motifs « économiques ». Quant au rôle que la politique de développement devrait jouer pour cette seconde catégorie de personnes, il reste aujourd'hui encore relativement flou. Les partisans de l'« ouverture au monde » ont rétorqué aux dénonciateurs d'abus en matière d'asile que la Suisse devait faire preuve de compréhension à l'égard des « réfugiés de la pauvreté ». L'opinion tendrait à conclure qu'il faut renforcer la coopération au développement si l'on ne veut pas que les habitants du Sud viennent chercher des perspectives d'avenir au Nord. Or, les services compétents n'avancent ni déclarations concrètes, ni objectifs, ni résultats précis. Même les œuvres d'entraide actives aussi

* Journaliste à la rubrique « Suisse » de la *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ).

¹ Les exemples et les références servent à illustrer notre propos et ne doivent pas donner l'impression qu'ils constituent des fondements systématiques de notre analyse.

Projektgruppe « Tamilen », mandatée par Pain pour le prochain, Caritas, Action de Carême, EPER, Helvetas et Swissaid, *Auf der Suche nach der Zukunft: Tamilische Flüchtlinge aus Sri Lanka: Analysen und Handlungsvorschläge*, novembre 1984.

bien sur le front des migrations que dans le développement séparent les deux domaines.

Depuis quelques années, la Confédération s'attache à conclure des partenariats migratoires, qui comprennent entre autres une prévention à court et à long terme (et ne possèdent dès lors pas de désignation appropriée). Ces partenariats constituent surtout une alternative à la solution, revendiquée par certains, qui consiste à faire de l'aide au développement, ou plus exactement de sa suspension, un moyen de pression pour obtenir la réadmission de migrants irréguliers. La pratique qui a prévalu jusqu'ici se fonde toutefois justement sur le retour (et la non-réadmission) d'anciens requérants d'asile, la priorité ayant été accordée aux Balkans occidentaux, soit à une région qui n'est pas vraiment du Sud. L'« aide structurelle » (à distinguer des programmes classiques de la Direction du développement et de la coopération [DDC] et du Secrétariat d'Etat à l'économie [SECO]) y est financée par l'Office fédéral des migrations. Grâce à cela, à l'époque (en 1996, après la guerre de Bosnie), ce type d'aide est parvenu à s'imposer, mais en se distinguant formellement des domaines de la DDC.

Cela ne fait que quelques années que la DDC renforce à nouveau ses activités dans le domaine migratoire. A considérer le programme annuel du Domaine thématique, ses activités accordent la priorité à des aspects spécifiques, tels que d'une part les transferts financiers et, d'autre part, la lutte contre le trafic d'êtres humains². Il est peut-être significatif que la DDC n'ait pratiquement pas été représentée à la conférence sur les migra-

tions organisée le 30 octobre 2007 par la Division politique IV. Reste à savoir si la réorganisation de la DDC réservera à nouveau plus de place à ce domaine. La seule chose que l'on puisse affirmer est que les messages soumis au Parlement concernant les nouveaux crédits-cadres pour la DDC et le SECO n'en disent rien.

Une promesse non tenue

Jetons encore un œil en arrière: dans son rapport de 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, le Conseil fédéral justifiait notamment le modèle des « trois cercles » élaboré pour la politique d'admission³. Ce modèle prévoyait une ouverture à l'égard de l'Union européenne (largement réalisée jusqu'ici) et une politique d'admission sélective et plus ou moins restrictive pour les ressortissants d'autres pays. Dans le chapitre consacré à la dimension internationale, le Conseil fédéral affirmait son intention d'agir sur les causes tant politiques qu'économiques des migrations, notamment en intensifiant « du point de vue quantitatif et qualitatif la coopération publique au développement et l'aide humanitaire ainsi que l'aide financière, en prenant plus en considération les pays et les régions dans lesquels apparaissent des signes de mouvements de fuite et d'émigration en raison, dans une large mesure, de croissance démographique trop rapide ou qui, à cet égard, sont particulièrement susceptibles de connaître une crise ». Ces considérations sous-entendaient de toute évidence que des composantes de la solidarité internationale devaient faire contre-poids aux intérêts nationaux.

² Fachsektion Konfliktprävention und Transformation, DEZA, *Bereich Themen und Fachwissen: Jahresprogramm 2008*. En ce qui concerne l'intégration des aspects propres aux migrations dans les projets de développement, voir notamment: Croix-Rouge suisse (dir.), *La migration, une contribution au développement?*, Zurich, Croix-Rouge suisse, 2007, pp. 67 et suivantes. Pour ce qui est des partenariats dans le domaine migratoire, voir notamment: Groupe de direction interdépartemental pour l'aide au retour (ILR), *Contribution de l'ILR concernant les partenariats migratoires entre la Suisse et les Balkans occidentaux: Stratégie 2007-2009, Kosovo, Bosnie-et-Herzégovine, Serbie*, Berne, Office fédéral des migrations; DDC, 2007.

³ *Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés* du 15 mai 1991, n° 91.036, en particulier p. 22.

Le phénomène migratoire est par ailleurs régulièrement évoqué dans les messages sur la coopération au développement (crédits-cadres de la DDC)⁴. En 1994, il est par exemple mentionné dans deux sections distinctes. Le message de 1990 annonce même un accroissement de «la coopération de la Suisse en faveur des régions d'émigration économique», plus spécifiquement la Turquie orientale où une sorte de projet pilote devait précéder une intervention multilatérale. Apparemment, ces promesses sont restées lettre morte. Lorsqu'un texte mentionne que des programmes de développement ont le mérite de ralentir l'émigration, on relativise aussitôt cet effet positif. En politique de développement, on est visiblement moins convaincu de l'existence de cette corrélation qu'en politique migratoire.

Politiquement incorrect ?

Quels sont les arguments et les fondements à l'origine de l'attitude hésitante et ambiguë face à la prévention des migrations ? Ne peut-on vraiment rien y changer ?

La peur d'attentes démesurées

Une expression typique dit qu'il « faut se garder de toute illusion » quant aux effets préventifs de l'aide au développement⁵. Les causes de la migration sont en effet fort complexes, à la fois politiques, économiques et sociales, ainsi qu'historiques et culturelles (alors que l'Occident craignait un afflux massif de Russes pauvres après 1989, ce sont plutôt des riches qui sont venus et, qui plus est, en petit nombre). Il arrive aussi que ce soit justement le relèvement des conditions de vie qui suscite l'envie et fournisse la possibilité de migrer. Enfin, la Suisse ne dispose

pas des ressources requises pour modifier le contexte général de toute une région.

Eviter des attentes démesurées semble raisonnable, mais il existe d'autres objectifs fort ambitieux, tels la croissance économique, la démocratisation et l'équilibre écologique, que les mesures bilatérales ne peuvent réaliser que partiellement ; or cela n'empêche personne de poursuivre les activités destinées à les atteindre, alors que l'on se gêne d'aborder ouvertement le thème des migrations.

La lutte contre la pauvreté doit rester la priorité

Selon la législation, la coopération au développement soutient « en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés »⁶, autrement dit, des milieux qui ne sont pas ceux dont proviennent la plupart des migrants.

Affirmer que les migrants sont issus de couches sociales *relativement* bien loties reviendrait cependant à généraliser à outrance. Si l'affirmation s'applique peut-être aux sans-papiers latino-américains résidant en Suisse, elle est parfaitement déplacée pour les Africains de l'Ouest, qui traversent le Sahara et prennent le risque de s'embarquer sur de frêles esquifs pour venir en Europe ; un tel périple témoigne d'une misère que la politique de développement ne peut ignorer. De plus, la concentration de l'aide sur les « très défavorisés » n'a rien d'absolu. Preuve en est la coopération au développement menée par le SECO. Dans la mesure où les craintes de voir les ressources destinées à la coopération se déplacer vers le domaine des migrations

⁴ Messages concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 21 février 1990 (surtout pp. 54 et 62), du 20 avril 1994 (pp. 27 et 52) et du 7 décembre 1998 (pp. 19 et 71).

⁵ Voir par exemple le message de 1990, p. 53.

⁶ Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, article 5.

sont justifiées, on peut rappeler que la Déclaration de Berne a proposé d'ouvrir un crédit-cadre spécifique pour financer les mesures destinées à lutter contre la fuite et l'émigration⁷. A nos yeux, la solution d'un financement séparé ne s'avère cependant guère judicieuse, en ce que la prévention des migrations devrait faire partie des programmes de développement.

La distanciation par rapport au problème « intérieur » de l'asile

Diverses réticences politiques d'ordre général semblent pousser la coopération au développement à défendre ses « propres » objectifs. Les milieux tiersmondistes ont en effet de tout temps rejeté l'idée de mettre la coopération au développement au service d'intérêts nationaux à court terme et ont donc jugé indigne d'utiliser, même partiellement, le budget consacré au développement pour régler les problèmes de la politique en matière d'asile. Relevons que les « défenseurs » du Sud n'avaient certainement aucune envie d'amener de l'eau au moulin des partisans d'une politique restrictive de l'asile. Si des interventions parlementaires datant de la fin des années 1980⁸ ont certes pu conduire aux déclarations susmentionnées⁹, elles ont toutefois soulevé des doutes et n'ont donc pas eu d'effets à long terme. Près de deux décennies plus tard – pour prendre un exemple au hasard –, Walter Fust, alors directeur de la DDC, a certes souligné à quel point la coopération au développement contribue à réduire la pression migratoire, mais il a clairement distingué les tâches globales de sa direction, d'une part, des intérêts nationaux et des problèmes intérieurs liés aux migrations, d'autre part¹⁰.

La coopération au développement ne peut effectivement simplement se réorienter vers les régions d'où proviennent les migrants arrivant en Suisse, ni promettre des succès rapides. Cependant, à d'autres égards (sécurité, environnement, commerce), on fait constamment recours à l'argument de l'intérêt bien compris des pays du Nord ou de la Suisse. A ces égards, il est admis à l'unanimité que la coopération ne produit ses effets qu'à long terme et qu'elle doit bénéficier à de nombreux pays, donateurs ou pas. Nul n'ignore aujourd'hui que le problème migratoire est international. Mais l'opinion nationale pourrait naturellement exiger les preuves des effets d'une aide au développement consciente de ce problème et exercer ainsi une pression supplémentaire sur un domaine politique déjà souvent sur la défensive.

La perception positive de la migration

Parler de « prévention » des migrations est discutable en soi, le terme de prévention ayant une connotation négative puisqu'on l'associe en général à des catastrophes, des maladies ou d'autres maux. Une chose est sûre cependant : les migrations sont un phénomène qui a toujours existé et existera toujours. Le fait d'émigrer fait partie des libertés individuelles. Par ailleurs, si l'émigration est reconnue en droit international¹¹, bien que ce droit ne soit pas respecté partout, l'immigration est régie sur le plan national ou au niveau de l'Union européenne (UE) ou fait pour le moins l'objet de débats sur sa libéralisation. Cela ne nous dit cependant rien sur les éventuels bienfaits que les migrations apportent à une société. Prenant en particulier le contre-pied des tendances à

⁷ « Flüchtlinge fallen nicht vom Himmel », *EvB-Magazin*, n° 3, 1999.

⁸ Plus particulièrement le postulat n° 88.829 du conseiller national Ernst Mühlemann (PRD).

⁹ Voir note 4.

¹⁰ Discours prononcé lors d'une conférence de la Croix-Rouge suisse le 30 novembre 2006 à Berne, NZZ, 1^{er} décembre 2006.

¹¹ Divers cas (provenant du Népal, du Burkina Faso et de la Bolivie) ont par exemple été présentés lors de la Conférence annuelle de la coopération au développement du 2 septembre 1999, consacrée à la pauvreté et aux migrations.

l'isolement et à la xénophobie, les arguments avancés au niveau international (Initiative de Berne, Commission mondiale sur les migrations internationales, 2005) soulignent l'effet gagnant-gagnant des migrations: les pays d'immigration bénéficient de la main-d'œuvre dont ils ont besoin, tandis que les pays d'émigration trouvent des emplois pour leur population et profitent des transferts financiers et de l'expérience professionnelle des ressortissants qui rentrent au pays.

Cette description embellit toutefois la situation ou occulte certains éléments. Dans le cas des mouvements migratoires Sud-Nord, les pays défavorisés déchargent les pays riches de frais d'éducation et de formation, voire – si les migrants rentrent chez eux après un long séjour – de la prise en charge de personnes âgées. L'émigration de femmes ou d'hommes jeunes peut s'inscrire dans la stratégie d'une famille (élargie) pour améliorer ses revenus, mais contribue aussi à disloquer la famille, les enfants étant parfois confiés à des proches ou laissés à eux-mêmes. Les structures sociales ne peuvent que s'en ressentir. Les transferts de fonds opérés par les travailleurs migrants constituent une aide à la survie, mais font dépendre la survie des bénéficiaires du bon vouloir d'un proche. Il est d'ailleurs surprenant que l'on compare sans cesse le volume de ces transferts à celui de l'aide au développement, alors que les premiers servent à financer la consommation privée, tandis que la seconde est un investissement dans les biens publics. On peut aussi supposer que la généralisation de ces revenus sous forme de «rentes», associée à l'absence d'une main-d'œuvre plus jeune et certainement plus dynamique, s'avère en fait néfaste pour le développement intrinsèque d'une région, comme tend à le démontrer le cas du Kosovo.

Il apparaît certes logique que les Etats où le taux de chômage est élevé demandent instamment à l'UE ou à la Suisse d'ouvrir leurs marchés du travail et luttent ainsi contre

l'exclusion, mais cette mesure relève d'une vision à court terme. De même, en assouplissant sa réglementation sur les admissions (limitées aux personnes possédant des qualifications particulières), la Suisse passerait peut-être moins pour une profiteuse, mais n'apporterait pas automatiquement une contribution au développement. Ces réserves ne s'appliquent bien entendu pas aux séjours de durée limitée (formation ou stages). La Suisse a cependant fait des expériences qui suscitent des doutes quant au fonctionnement à grande échelle d'un régime des migrations temporaire ou circulaire: les saisonniers sont «montés en grade», tant sur le plan professionnel que juridique (leurs pays d'origine ayant exigé une amélioration de leur statut), les requérants d'asile déboutés peuvent éviter le refoulement (en 2007, les autorisations de séjour consécutives à un mariage ont été plus nombreuses que les octrois d'asile) et le nombre élevé des sans-papiers montre qu'un séjour temporaire devient souvent un séjour permanent et que les restrictions à l'encontre des intérêts des personnes concernées et des employeurs ne sont pas appliquées de façon cohérente.

S'attaquer aux principes de base

La gêne que manifestent les spécialistes du développement à l'égard du thème de la «lutte contre les causes de la migration» n'est ainsi que partiellement justifiée. On relève notamment que l'un des principaux secteurs d'activités, à savoir la promotion du développement rural, y compris celui des institutions, pourrait contribuer à freiner l'exode intérieur, qui précède souvent l'émigration internationale, et à limiter ces déplacements à des migrations saisonnières ou à des destinations moins lointaines. A l'ère où l'on évalue l'efficacité des projets à différents niveaux, une sorte de bilan régional des migrations, incluant aussi bien la mobilité que la création de centres, ne constituerait-il pas un important indicateur global du succès de la coopération au développement? Au risque de paraître réducteur, disons que cette

coopération devrait se donner l'objectif suivant : que les gens soient relativement satisfaits de leurs conditions et de leur cadre de vie. Cela ne signifie pas une stabilité absolue, mais inclut le développement de centres régionaux et une certaine mobilité de la main-d'œuvre. Si l'on veut poursuivre cet objectif de façon cohérente, efficace et vérifiable, il faudrait revoir quelques-uns des principes plus ou moins indéboulonnables de la coopération suisse au développement :

1. Alors que la DDC et le SECO mènent des politiques sectorielles et réduisent le nombre de secteurs par pays, il vaudrait mieux appliquer une approche régionale¹². La responsabilité première incomberait naturellement toujours au pays partenaire et les activités devraient être harmonisées avec les interventions d'autres donateurs.

2. Selon la définition actuelle, les « besoins de base » englobent avant tout des éléments matériels, physiques et rationnels. Les organismes nationaux de développement sont les premiers à laisser la culture et la religion de côté, alors qu'elles jouent un rôle crucial

dans l'existence des gens. Il ne faut pas exclure la culture et la religion des activités de coopération sous prétexte qu'elles relèvent du luxe, de la superstition ou du folklore ; bien au contraire, il s'agit – entreprise certes délicate – de les intégrer et de les promouvoir dans la conception des projets de développement.

3. La concentration des efforts sur les pauvres et l'espoir de voir le développement s'opérer « depuis le bas » tiennent d'une vision quasi « maoïste » des choses. Et la politique suisse est moins soucieuse d'égalité lorsqu'elle se préoccupe des besoins nationaux. Toute société qui fonctionne comprend toujours une couche moyenne¹³ (une notion difficile à cerner), qui, notamment eu égard à la menace de l'« exode des cerveaux », pourrait être renforcée, responsabilisée et mise à contribution.

Les quelques idées exposées ici ne sont certes pas encore mûries. Il est néanmoins temps de relancer le débat, surtout si l'on songe que nous aurons bientôt affaire aux « réfugiés climatiques ».

¹² Le programme intégré de développement concentré sur la zone des collines au Népal a suscité quelques critiques dans les années 1980, car il s'était fixé des objectifs un peu trop ambitieux. Mais ce n'est pas suffisant pour renoncer totalement à ce type d'approche.

¹³ Cf. Verena Müller-Tobler, « Flüchtlingshilfe und ungleiche Entwicklung », *Reformatio*, n° 6, 1987, p. 427.