



Prise de position de la Commission fédérale contre le racisme concernant le modèle des trois cercles du Conseil fédéral sur la politique suisse à l'égard des étrangers

1. Mandat de la CFR

En vertu du mandat donné par le Conseil fédéral par décision du 23 août 1995, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) est chargée d'analyser les mesures administratives et de distinguer leurs effets sur de possibles exclusions, pour des motifs racistes, de certains groupes de personnes vivant parmi nous. Conformément à ce mandat, la CFR s'oriente principalement dans une perspective éthique et signale expressément les dangers possibles de racisme sous forme directe ou indirecte. Elle doit également conseiller le Conseil fédéral sur ces problèmes:

“La CFR a notamment les tâches suivantes: ...

- a) Elle élabore des mesures et des propositions d'actes législatifs à l'attention du Conseil fédéral.
- b) Elle est entendue lors de procédures de consultation portant sur des travaux législatifs et lors de l'exécution d'actes législatifs.
- c) Le Conseil fédéral ou les départements peuvent soumettre à la commission des problèmes particuliers pour consultation ou pour expertise. ...
- d) Elle rédige des rapports annuels sur ses activités à l'attention du Conseil fédéral et lui soumet ses études et recommandations” (extrait de l'arrêté du Conseil fédéral du 23.8.1995).

En ce sens, il incombe également à la CFR de se préoccuper des effets de la politique en matière de migration. La CFR salue les efforts entrepris pour définir une conception de la migration cohérente, qui soit source de clarté et d'uniformité. Mais, précisément pour cette raison, il est important d'avoir conscience de tous les effets d'un modèle. La CFR examine ci-après le modèle des trois cercles sur la politique suisse à l'égard des étrangers, ainsi que les effets des limitations de l'admission de personnes venant d'ex-Yougoslavie.

Déjà dans sa prise de position concernant le rapport sur une politique suisse en matière de migration établi par Peter Arbenz au printemps 1995, la CFR attirait l'attention sur les effets d'exclusion du modèle des trois cercles. Le 28 février 1996, elle a reçu de Monsieur D. Grossen, vice-directeur de l'OFIAMT, une information sur la politique des trois cercles appliquée par l'administration, et a consacré une séance spéciale à se forger une opinion.

La CFR invite le Conseil fédéral à entreprendre une discussion critique du présent rapport et souhaite que le dialogue se poursuive.

2. Le modèle des trois cercles

Le modèle des trois cercles proposé par le Conseil fédéral dans son rapport de 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés fixe des critères de recrutement de la main-d'œuvre étrangère fondés sur des considérations de géographie et de culture, de politique nationale et d'économie. Dans le cercle intérieur (ou premier cercle: Etats de l'UE et de l'AELE), on vise à la libre circulation des personnes. Dans le cercle médian (ou deuxième cercle, comprenant actuellement les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, par la suite éventuellement aussi les Etats d'Europe centrale et d'Europe de l'Est), un nombre restreint de personnes étrangères peut être recruté. Dans le cercle extérieur (ou troisième cercle: le “reste

du monde”), il n’y a en principe pas de recrutement possible, sauf dans les cas exceptionnels de spécialistes hautement qualifiés.

Plusieurs considérations des autorités compétentes sont à la base de cette répartition:

- les stratégies de politique nationale en vue des négociations avec l’UE;
- le souci d’entretenir les relations économiques établies avec l’UE, l’AELE, les Etats-Unis et le Canada;
- la régulation quantitative des flux migratoires qui, en cas de libre circulation dans le cercle intérieur, implique un contrôle d’autant plus strict dans le cercle extérieur;
- le désir de séparer la politique du marché du travail de la politique d’asile.

Le texte du message du 2 mars 1992 concernant l’adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale énumère en outre les critères suivants pour les trois cercles: “Les critères conduisant à favoriser certains pays en les classant dans le cercle médian ou le cercle extérieur sont les suivants: le respect des droits de l’homme; l’appartenance de ces pays à une culture marquée par les idées européennes au sens large et dans lesquels les conditions de vie sont similaires aux nôtres; des rapports commerciaux et économiques établis de longue date; de bonnes relations traditionnelles avec la Suisse en matière de recrutement de main-d’œuvre; les besoins de l’économie en spécialistes venant de ces pays” (message, page 28).

3. Réserve du Conseil fédéral à l’égard de la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Le Conseil fédéral soulignait, dans son message du 2 mars 1992, qu’il ne considère pas une pratique d’admission différenciée selon les pays d’origine comme un acte de discrimination raciale (pages 26, 28-30). En même temps, il se voyait forcé de formuler une réserve à propos des articles 1.2 et 1.3 de la convention, en faveur de la politique suisse d’admission sur le marché du travail. L’article 1.2 de la convention admet en principe les distinctions entre ressortissants et non-ressortissants. L’article 1.3 réserve les dispositions législatives des Etats concernant la nationalité et la citoyenneté, dans la mesure où elles ne sont pas discriminatoires. La réserve formulée par le Conseil fédéral apparaissait nécessaire, car “on ne peut cependant pas exclure que la politique suisse en matière d’admission s’expose au reproche d’avoir des effets qui ne sont pas compatibles avec la présente convention” (message, p. 29). On indique ainsi qu’on est conscient que le modèle des trois cercles pourrait avoir des effets secondaires incompatibles avec la convention.

4. Critique conceptuelle du modèle des trois cercles

4.1. Notion de “pays de recrutement traditionnels”

Les admissions doivent être limitées aux “pays de recrutement traditionnels”, affirme-t-on. Cette notion est utilisée de manière floue pour motiver les limitations d’admission. Ainsi, le Canada (dans le deuxième cercle) ne peut certainement pas être qualifié de pays de recrutement traditionnel. En revanche la Yougoslavie, pays de recrutement traditionnel depuis vingt ans, a été classée en 1991 dans le troisième cercle des pays où on ne recrute pas. La même chose s’applique à la Turquie, qui appartient maintenant aussi au troisième cercle constitué par les indésirables et qui pourtant, dans les années 60 et 70, était un pays de recrutement. Combien de temps faut-il à un pays pour devenir “pays de recrutement traditionnel”, et dans quel délai peut-il perdre ce statut?

Ces exemples et questions montrent à notre avis très clairement que, tout au moins en rapport avec l’ex-Yougoslavie et la Turquie, la notion de “pays de recrutement traditionnels” est utilisée de manière impropre.

4.2. Notions d’“éloignement culturel”, de “culture européenne” et d’intégration, ou de “caractère intégrable”

La CFR s'élève en particulier contre les arguments utilisés pour distinguer le troisième cercle du second. Il est difficile de comprendre pourquoi, par exemple, un Grec du Nord (pays de l'UE, premier cercle) appartiendrait à la "même culture européenne", alors qu'un Slovène ou un Croate se rangerait dans le troisième cercle. Nous signalons que l'idée de "culture européenne" ne recouvre pas seulement l'UE et l'AELE mais que, depuis qu'existe la Conférence - devenue l'Organisation - sur la sécurité et la coopération en Europe, cette notion se réfère à un espace qui va de Reykjavik à Vladivostok. La CFR entend s'engager en faveur de cette "vision européenne". En outre, les distances géographiquement mesurables ne doivent pas être confondues avec les différences culturelles.

Les personnes du troisième cercle sont jugées non intégrables et, par conséquent, indésirables parce qu'elles n'appartiennent pas "à la même culture marquée par les idées européennes au sens large" (message, page 28). Dans sa réponse du 19 décembre 1995 au Forum contre le racisme, le conseiller fédéral J.-P. Delamuraz disait ceci: "Le postulat de politique des étrangers est que l'intégration sociale et professionnelle des étrangers provenant de pays proches par la géographie, la culture, le système de formation et qui entretiennent des relations étroites avec notre pays et notre économie est plus aisée." On établit ainsi une distinction entre les intégrables et les non-intégrables. Comme motivation de la prétendue impossibilité d'intégration des personnes du troisième cercle, on utilise dans le rapport Arbenz sur une politique suisse en matière de migration la notion d'"éloignement culturel". De tels arguments donnent à penser que les explications en question s'appuient sur les travaux de Hoffmann-Novotny. Mais celui-ci avait considéré expressément les personnes d'Europe du Sud et de l'Est comme "assimilables" (selon sa terminologie). Historiquement, l'argument a déjà été si souvent formulé et si souvent ensuite contredit par les faits que, du point de vue scientifique, il n'a aucune force probante.

L'argument est attaquant au niveau théorique également. Nous citons notre prise de position concernant le rapport sur une politique suisse en matière de migration:

"Mais aussi sans traits caractéristiques extérieurs, il faut craindre que la notion d'"éloignement culturel" n'ouvre la porte à une distinction à base raciste. C'est ce que confirment les travaux de recherche sur le racisme. Le racisme moderne tend à remplacer le critère distinctif de la 'race' biologique, dont l'inexistence a été prouvée par la recherche génétique, par celui de 'différence culturelle'. On utilise ainsi une notion culturelle totalisante qui convient particulièrement aussi aux comparaisons qualitatives et aux hiérarchisations. Dans le rapport également, la culture est conçue comme une unité statique, homogène, qu'on peut délimiter. Ainsi, les migrantes et les migrants sont fixés à des 'traditions' et 'caractéristiques' particulières, voire à des 'identités culturelles'. Dans ce contexte, les deux notions d'"éloignement" et de 'différence' deviennent interchangeable et peuvent susciter l'impression que le rapport Arbenz veut consciemment établir une discrimination" (prise de position de la CFR concernant le rapport sur une politique suisse en matière de migration).

5. Critique fondamentale adressée au modèle des trois cercles et à ses effets sociaux

Selon la motivation de l'autorité administrative, le modèle des trois cercles découle fondamentalement de considérations et de réalités économiques. Le fact sheet de l'OFIAMT sur la politique des trois cercles affirme, en page 2, que la pratique d'admission sur le marché du travail définie dans le cadre de ce modèle s'appuie en principe sur des critères objectifs non discriminatoires, sans distinctions entre les nations. Toutefois, comme le montre déjà notre critique des notions utilisées, cette affirmation ne correspond pas aux faits.

De l'avis de la CFR, le modèle des trois cercles est fondamentalement raciste. La répartition arbitraire du monde en cercles concentriques dont le centre est la Suisse est ethno- et eurocentriste. Les catégories introduites dans le modèle des trois cercles fixent les personnes en fonction de leur origine. Le modèle des trois cercles crée de nouvelles réalités sociales qui exercent des effets négatifs et discriminatoires sur une partie de la population vivant en Suisse. Cela va à l'encontre des intentions de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les

formes de discrimination raciale, porte atteinte à la dignité humaine et menace en fin de compte la paix publique dans notre pays.

Il ne faut pas sous-estimer l'effet symbolique d'une division du monde, établie par les autorités et constamment citée dans le public, en proches et lointains, intégrables et non-intégrables, et l'édification d'une image de l'étranger, de l'autre, qui en résulte. Toutes les enquêtes scientifiques récentes sur la question de l'altérité ethnique et culturelle soulignent l'influence qu'exercent les discours dominants tels que ceux tenus par les institutions étatiques sur la constitution des groupes, le durcissement des délimitations et l'escalade des conflits.

5.1. Le modèle des trois cercles et la discussion sur la libre circulation des personnes avec l'UE

L'argumentation actuelle sur la libre circulation des personnes suit la logique des trois cercles. En essayant de faire de la libre circulation des personnes avec l'UE une idée politiquement acceptable par la majorité, on présente volontiers les étrangers et étrangères de l'UE comme "sans risque, parce que proches" et, par conséquent, bienvenus. Le négatif de ces membres de l'UE "bons", et donc bienvenus, est l'image des étrangères et étrangers du troisième cercle, dont la présence est fréquemment décrite comme un problème en général. Certains politiciens vont même jusqu'à essayer d'attirer la sympathie de leurs électrices et électeurs pour la libre circulation des personnes avec l'UE en préconisant l'exclusion des "autres", fondée sur l'image de l'ennemi. Ainsi, on excite et on canalise la mentalité d'hostilité à l'étranger qui existe de manière latente.

La CFR accueille très favorablement la libre circulation avec les pays de l'UE en tant que premier pas en direction de l'ouverture, et reconnaît la nécessité de créer une opinion majoritaire en ce sens dans la population suisse - mais pas au prix de l'exclusion d'autres personnes. L'ouverture visée à l'égard de l'UE ne doit pas déboucher sur une "forteresse européenne". L'axe d'orientation de la politique de l'UE (par exemple dans le cadre de l'Accord de Schengen) contient aussi des éléments racistes: dans le but de protéger l'UE de tous les non-Européens, les contrôles vont porter, pour des raisons faciles à comprendre, principalement sur les personnes reconnaissables extérieurement. L'Accord de Schengen a en outre pour conséquence d'enfermer les étrangères et étrangers originaires d'Etats non membres de l'UE vivant en Suisse, et de les empêcher de se déplacer dans les pays voisins. La CFR reconnaît que le Conseil fédéral doit s'occuper, dans ses négociations, des considérations humanitaires fondamentales et la réalité de la politique définie par l'Union européenne. En revanche, la tâche de la CFR est de prendre clairement parti dans le cadre de son mandat.

5.2. Exclusion des ressortissants de pays du troisième cercle

Près de 40 pour cent de la population étrangère régulièrement domiciliée en Suisse (1,33 million) n'appartient pas au premier cercle des Etats de l'UE/AELE. On compte dans notre pays 78'000 personnes en provenance de Turquie, 280'000 d'ex-Yougoslavie, 27'000 de pays africains, 53'000 d'Asie (source: annuaire statistique 1996, page 41). Ces chiffres comprennent les détenteurs de permis à l'année et de permis d'établissement qui ne sont pas directement touchés par le modèle d'admission des trois cercles, mais qui souffrent néanmoins de ses effets indirects. La question se pose de savoir comment ces effets du modèle des trois cercles se répercutent sur les habitants originaires du troisième cercle.

La CFR a effectué des recherches et s'appuie, dans les remarques suivantes, sur les déclarations de personnes touchées, sur les informations données par les responsables d'activités auprès des jeunes, des travailleurs et des requérants d'asile, sur les rapports publiés dans les médias et sur ses propres observations.

- Le représentant des offices cantonaux du travail au sein de la CFR rapporte, sur la base de sa propre expérience et à la suite d'entretiens avec des collègues de travail, que le fait que des personnes d'un pays attribué au troisième cercle ne doivent recevoir globalement aucune

autorisation de séjour et de travail exerce aussi des effets sur les personnes de ce pays qui ont déjà un statut de séjour ferme en Suisse (permis C). On constate en particulier chez les personnes d'ex-Yougoslavie que la relégation du statut de pays de recrutement actif à celui de pays du troisième cercle a des effets racistes à l'égard de ce groupe.

- Un office du travail appose une note correspondante sur les dossiers des candidats de nationalité turque ou yougoslave, afin de répondre au désir des employeurs de n'inviter en aucun cas ces candidats à un entretien.
- Un collaborateur de l'USS compétent pour les étrangers déclare que, chez les employeurs, les priorités en matière de demandeurs d'emploi sont très claires: Suisses - ressortissants de pays de l'UE/AELE - reste du monde. Cet ordre est valable indépendamment du statut de séjour des candidats ou candidates. Les personnes qualifiées bénéficiant d'un permis C ne sont même pas invitées à un entretien de candidature quand elles annoncent qu'elles viennent, par exemple, de Croatie. Cela signifie qu'un modèle d'admission est devenu un modèle de sélection intégré sur le marché du travail intérieur.
- Dans les nationalisations au niveau communal, on constate une tendance à refuser les requérants de pays du troisième cercle et de pays islamiques, comme cela a été le cas l'année dernière dans les cantons de Zoug et de Schwyz. Dans un cas, on a prétendu qu'on ne voulait ni Turcs ni musulmans, alors qu'il s'agissait en fait de chrétiens de Turquie persécutés. Un prolongement de la logique de l'"éloignement culturel" fait que les naturalisés ne seraient pas non plus "intégrables" s'ils prenaient la citoyenneté suisse.

La logique du caractère "non intégrable" s'applique aux étrangers chômeurs comme une "self-fulfilling prophecy": les chômeurs étrangers du troisième cercle sont réputés impossibles à placer et ont un taux de chômage plus élevé. Le nombre élevé de chômeurs étrangers s'explique par le fait que ceux-ci ont été engagés en grande partie en tant que main-d'œuvre non qualifiée. Les employeurs les ont aussi engagés à court terme, sans vouloir contracter d'obligations de plus longue portée. Enfin, ce sont précisément les branches qui éprouvent des difficultés structurelles (par exemple l'industrie du textile et de la construction de machines) qui ont engagé des étrangers dont les postes sont maintenant supprimés pour cause de rationalisation. En ce sens, la politique des trois cercles encourage le travail au noir et les séjours illégaux, et par suite la marginalisation sociale et économique de personnes qui ne sont plus intégrables et en viennent de ce fait à être victimes de discriminations globales.

La CFR arrive à la conclusion que les personnes du troisième cercle sont considérées comme de valeur inférieure par une partie importante de la population suisse et, selon les circonstances, traitées de manière discriminatoire. L'établissement de catégories négatives se fonde sur des critères imprécis d'"éloignement culturel", et touche les personnes du troisième cercle indépendamment de leur statut de séjour, de la durée de leur présence ou de leur situation d'établissement, sans égard non plus au fait qu'elles sont mariées à des Suisses ou réfugiées. La distinction entre "désirables" et "indésirables" frappe aussi des gens qui, par leur apparence, la couleur de leur peau ou leur langue sont reconnaissables comme appartenant au troisième cercle, même s'ils possèdent la nationalité suisse, sont nés dans le pays et/ou y ont grandi.

5.4. Discrimination à l'égard des personnes d'ex-Yougoslavie

Ce sont des raisons de politique d'asile et de sécurité qui ont conduit à ce que la Yougoslavie qui, pendant plus de 15 ans, avait été un "pays de recrutement traditionnel" soit placée en 1991 dans le troisième cercle. Aujourd'hui pourtant, quelque 280'000 personnes originaires des pays de l'ex-Yougoslavie vivent en Suisse, parfois depuis de nombreuses années.

Parmi elles se trouvent aussi, quatre ans après l'introduction du modèle des trois cercles, encore 12'000 saisonniers auxquels la transformation de leur permis de saisonnier en permis à l'année n'est pas accordée, même après de nombreuses années d'activité en Suisse. Considérant aussi que, dans ce pays ravagé par la guerre, la pénurie et l'insécurité règnent, ces cas pénibles devraient être traités avec une grande largeur d'esprit. Par ailleurs, nous signalons que le statut de saisonnier, qui interdit la réunion des familles, contrevient à l'art. 8 de la Convention européenne

des droits de l'homme et est donc fondamentalement contestable. Privés de leur famille, les hommes tendent à demeurer, socialement aussi, uniquement dans leur groupe, ce qui fait qu'ils sont qualifiés de "mal intégrés". Or c'est précisément la vie en famille qui conduit à l'intégration sociale. Enfin, le statut de saisonnier est en principe incompatible avec le concept visé de la libre circulation des personnes.

Si les Yougoslaves étaient jusqu'ici une main-d'œuvre recherchée dans beaucoup de branches, ils appartiennent maintenant, selon la doctrine des trois cercles, aux immigrants "non intégrables", "culturellement éloignés". Le caractère contestable de tels concepts apparaît clairement si on se reporte dix ans plus tôt, à l'époque des Jeux olympiques de Sarajevo, alors que la côte adriatique figurait parmi les lieux de vacances les plus appréciés et que les modèles pédagogiques yougoslaves avaient valeur d'exemple dans les universités suisses. Qui se préoccupait alors que les habitants de Bosnie soient musulmans, ou que des musulmans de cette région viennent travailler en Suisse? Aujourd'hui, comme le montre une analyse d'Univox de décembre 1995, les ressortissants d'ex-Yougoslavie ne sont plus guère acceptés en Suisse et sont discrédités globalement, sous prétexte qu'ils "suscitent des réserves" ou "ne sont pas à leur place" - sans égard au fait qu'ils vivent depuis des années dans le voisinage et ont un permis C, ou qu'ils ont fui la violence dans leur patrie et ont donc besoin de protection.

Les jeunes d'ex-Yougoslavie ont du mal à trouver des places d'apprentissage, Les employeurs les jugent de manière globalement diffamatoire en les qualifiant de paresseux et non intégrables, et les jeunes Suisses les excluent. Une telle situation suscite une mentalité de violence et attise les conflits. Hommes et jeunes gens yougoslaves sont soumis à des contrôles de police dans une mesure disproportionnée. Il en résulte, dans l'ensemble, une criminalisation des ressortissants d'ex-Yougoslavie qui, d'une part, est le reflet de la perception des faits de guerre et, de l'autre, doit être vue cependant aussi dans le contexte politique suisse et dans le cadre de l'image proposée par les médias. Précisément parce que la guerre en ex-Yougoslavie a un effet destructeur et parce qu'on pouvait le prévoir, les autorités ont le devoir d'intervenir de manière à atténuer les choses et à concilier les points de vue, au lieu d'ajouter à l'exclusion comme le fait la doctrine des trois cercles.

Il est important de constater que tous les jugements globaux cités plus haut se réfèrent à des identités collectives en fonction de l'ethnie, de la nationalité ou de la religion et non aux qualités personnelles d'un individu, et représentent donc des préjugés racistes au sens propre.

5.5 Rejet d'autres religions (islam)

L'argument de l'"éloignement culturel" est utilisé pour exclure des religions prétendument indésirables, naguère le judaïsme, aujourd'hui en particulier l'islam. L'effet d'exclusion se renforce quand le "pays indésirable" coïncide avec la "religion indésirable". Ainsi, on n'a pas exercé jusqu'ici de critique à l'encontre des jeunes mormons qui, en provenance des Etats-Unis (deuxième cercle), viennent exercer des activités missionnaires en Suisse, pas plus qu'à l'égard des adeptes de la secte du temple solaire de France (premier cercle) et du Canada (deuxième cercle). En revanche, toute personne arrivant d'un pays musulman (troisième cercle) est classée potentiellement comme fondamentaliste dangereux. Toute femme musulmane est perçue comme opprimée et non émancipée. Dans l'ensemble, l'exclusion globale de l'islam suscite une nouvelle répartition du monde en blocs et crée une nouvelle image d'ennemi qui peut être engagée de manière dangereuse à des fins de manipulation.

5.6. Exclusion des requérants d'asile

En cas de continuation du recrutement de main-d'œuvre d'ex-Yougoslavie, les autorités craignaient que, dans une situation politique plus difficile, des personnes, par exemple du Kosovo, ne déposent des demandes d'asile "dans la mouvance de parents employés comme saisonniers", afin de pouvoir travailler en Suisse. On voulait éviter cela, parce que cela implique un mélange indésirable de politique du marché du travail et de politique d'asile. Ainsi, beaucoup de familles en ex-Yougoslavie ont été privées de la source de revenus vitale que représente un

gain en Suisse. La seule issue qui demeure, pour une personne d'un pays du troisième cercle, est d'entrer en Suisse par une procédure d'asile.

Dans le cas de l'ex-Yougoslavie, l'argumentation des autorités nie le fait que de nombreux Albanais du Kosovo soumis à la tyrannie serbe ont des raisons de fuir en Suisse et devraient pouvoir y trouver protection. La situation est la même pour les personnes de Turquie et du Kurdistan. Le fait de discréditer tout un groupe de population en qualifiant ses membres de "faux réfugiés" renforce dans la population suisse l'attitude souvent globalement négative à l'égard des réfugiés et des requérants d'asile et charge les rapports avec ceux-ci. Une reconnaissance des Kurdes requérants d'asile et des Albanais du Kosovo comme réfugiés fuyant la violence et cherchant protection rendrait mieux justice au problème.

6. Manque de volonté d'intégration - manque de mesures d'intégration

Le Conseil fédéral a souligné dernièrement à plusieurs reprises à quel point l'intégration de la population étrangère vivant en Suisse est importante. Le rapport sur une politique suisse en matière de migration a également mis cela en évidence, en mélangeant toutefois en partie, malheureusement, les notions d'assimilation - idée que les autres devraient devenir et se comporter comme les Suisses - et d'intégration.

Dans le contexte du "caractère intégrable", la volonté d'intégration du pays d'accueil est un élément central, puisque l'intégration est toujours un processus qui suppose qu'on aille à la rencontre les uns des autres, et non un acte d'adaptation unilatérale. Ici, la question concrète se pose de savoir quelles mesures d'intégration active on prend dans ce pays qui tire un si grand avantage des étrangers qui y travaillent. En fait, plusieurs autorités administratives admettent que la Suisse fait trop peu en ce domaine. Dans le rapport sur la politique en matière de migration également, on constate que les moyens financiers mis à la disposition de l'intégration visée sont minimes. La CFR souligne l'importance que revêt, à son avis le nouvel article 25 de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, dit "article sur l'intégration", et espère que celui-ci sera élaboré et mis en œuvre aussi rapidement que possible.

De l'avis de la CFR, il serait important de mettre en évidence et de souligner auprès de l'opinion publique le profit économique et les avantages de l'élargissement de la pluralité culturelle, valeur qui a toujours été tenue en haute estime en Suisse. Or le modèle des trois cercles, avec sa division entre "intégrables" et "non-intégrables, donc indésirables", va à l'encontre de cela. Le modèle des trois cercles encourage l'inégalité sociale et favorise un climat d'exclusion dans lequel la volonté d'intégration diminue des deux côtés, comme le montre par exemple l'évolution récente de la situation des personnes d'ex-Yougoslavie. Il est manifeste qu'on crée ainsi à long terme un potentiel de danger pour la paix sociale.

7. Conclusion

Sur la base des considérations ci-dessus, la CFR est d'avis que le modèle des trois cercles, avec ses prémisses ethnocentriques, exerce un effet discriminatoire à l'égard de certains groupes d'habitants étrangers en Suisse et encourage les préjugés fondés sur l'hostilité à l'étranger et le racisme culturel à l'encontre des personnes appartenant au troisième cercle ou supposées telles. En vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les autorités sont tenues de prendre des mesures en vue d'empêcher le racisme et de favoriser l'égalité de traitement dans la société. La CFR estime que le modèle des trois cercles n'est pas compatible avec la convention et propose de le modifier de telle sorte que la Suisse puisse laisser tomber sa réserve à l'égard de la convention.

La CFR propose au Conseil fédéral de repenser les conséquences du modèle des trois cercles en matière de politique suisse à l'égard des étrangers, de les mettre en parallèle avec les engagements fondamentaux pris par la Suisse du fait de son adhésion à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et d'en tirer les conclusions qui s'imposent. De l'avis de la CFR, la principale conclusion est celle-ci: la Suisse

doit développer un modèle de migration qui ne favorise pas la discrimination raciale. La CFR voit la possibilité d'un modèle à deux cercles, prévoyant aussi une aide appropriée au retour, des mesures d'intégration, mais pas de statut de saisonnier.

La CFR est prête à participer de manière constructive à la suite des discussions sur ce processus, et offre son concours dans cette perspective.

La version allemande fait foi.

1966