Zeitschrift: Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 34 (2017)

Artikel: Politique migratoire et son évaluation

Autor: Efionayi, Denise / Fink, Daniel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1051464

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Politique migratoire et son évaluation

DENISE EFIONAYI, DANIEL FINK

Table des matières

Résumé 165
1. Le contenu de la politique migratoire 166
2. L'état des évaluations 167
3. Politiques d'intégration 169
4. Les obstacles à l'évaluation 171
5. Les défis à relever 173

Résumé

Dans un champ politique souvent marqué par la défense de valeurs (nationales ou universelles) et de choix identitaires, la pertinence de l'évaluation scientifique ne fait de loin pas l'unanimité. Au-delà des obstacles méthodologiques et parfois financiers, le spectre brandi du *policy-based evidence gathering* ou d'une approche considérée par trop technocratique freine des initiatives ambitieuses dans ce sens. Il n'est donc pas surprenant que peu d'évaluations (d'impact) des politiques migratoires aient encore été réalisées en Suisse, tout comme dans la plupart des pays européens, même si des évaluations de programmes – notamment dans le domaine de l'intégration – ont commencé à voir le jour. Pourtant, il est permis de penser que la dimension globale et transnationale du phénomène sera susceptible de favoriser l'émergence d'une culture d'évaluation grâce, entre autres, à la récolte de données comparatives de plus en plus nombreuses et détaillées. Un défi majeur résidera sans doute dans les modalités de diffusion et la communication appropriée des résultats qui, au lieu de nourrir le débat public, restent encore trop souvent l'apanage de milieux spécialisés, qu'ils soient administratifs ou scientifiques.

1. Le contenu de la politique migratoire

Etant donné que le contenu du terme de politique migratoire est rarement clarifié, on se propose d'informer d'abord sur ses contenus afin de contribuer à établir les bases de cette contribution (qui fait suite à la conférence de Denise Efionayi).

Le concept de «politique migratoire» est souvent compris comme se réduisant aux mesures actives et visibles de l'Etat à l'égard des migrants. En revanche, on l'entendra ici plutôt au sens large de l'ensemble des structures ou mesures qui encadrent la migration en Suisse. De plus, on peut différencier une composante intérieure, qui régule l'entrée, le séjour et la transformation du statut, la naturalisation ainsi que l'intégration, de la politique extérieure, celle qui concerne les mesures migratoires – qu'elles soient bilatérales ou multilatérales – au niveau international. On peut à ce sujet établir un tableau qui présente les composantes de la politique migratoire ou des domaines qui y sont liés.

Tableau 1 : Contenu de la politique migratoire au sens large

	Composantes de politique migratoire
intérieure	Admission de travailleurs, regroupement familial, formation, rentiers
	Libre circulation (Accord de libre-échange et « mobilité » UE)
	Intégration : mesures spécifiques et mesures d'accès aux institutions ordinaires, participation politique
	Naturalisation
	Asile et réfugiés
	Aide au retour, renvois (forcés)
extérieure	Emigration et « Cinquième Suisse »
	Partenariats migratoires
	Politique humanitaire et de protection des réfugiés dans les régions
	Sécurité et lutte contre l'immigration illégale

Même si c'est moins le cas en Suisse, l'UE tend à assimiler la libre circulation au sein de l'espace communautaire et de l'AELE à une « mobilité » interne par distinction de la « migration » provenant du 2ème cercle et relevant véritablement de la politique migratoire, qui reste essentiellement de compétence nationale. Dans cet ordre d'idées, sont considérés comme migrants internationaux les seuls ressortissants de pays tiers n'appartenant

pas à l'Union ou à l'AELE, ce qui crér parfois des malentendus dans les débats publics en Suisse.

Une autre source sinon de confusion en tout cas de controverses concerne les rôles de la participation politique des étrangers et la naturalisation. Si la naturalisation est considérée par les uns comme un moyen d'intégration, elle reste pour d'autres l'aboutissement de cette dernière, en quelque sorte la cerise sur le gâteau. De façon analogue, la participation politique est autorisée pour les étrangers établis dans certains cantons, tandis que dans d'autres elle ne peut passer que par la naturalisation.

En évoquant la politique migratoire, il est fréquent d'oublier que la Suisse est aussi et depuis longtemps un pays d'une importante émigration suisse ou étrangère, même si cette composante a peu été étudiée en comparaison avec les diverses dimensions de l'immigration, qui ont fait l'objet d'un nombre considérable de recherches ces vingt dernières années.

Enfin, est-il nécessaire de rappeler que les autres domaines associés à la politique migratoire ont été, durant plusieurs décennies, âprement débattus et ont donné lieu à des initiatives populaires multiples qui polarisent les opinions tant en politique que parmi la population appelée à s'exprimer à travers des votations. Et alors même que la thématique constitue une des préoccupations majeures des Suisses, et ceci de manière constante, selon le baromètre des préoccupations réalisé annuellement par le Crédit Suisse[1], force est de constater que peu d'évaluations scientifiques sont entreprises dans ce domaine.

2. L'état des évaluations

En Suisse, l'état des évaluations scientifiques des politiques publiques vient de faire l'objet d'une enquête en 2014 et d'une publication[2] à la fin de la même année. Le rapport montre que la politique migratoire constitue un domaine relativement négligé par les évaluations commandées par les

---

1 Dans le Credit Suisse Worry Barometer 2015, la thématique des « étrangers » atteint, après la préoccupation du chômage (55%), le nombre de réponses les plus élevées (43% ; +25 points depuis 2003), suivie par les réponses au sujet des pensions (38%). Il revient ensuite à la question des « refugiés, asile » la quatrième place avec 35%. Credit Suisse (2016) *Proud of Switzerland – Worry Barometer 2015*, https://www.credit-suisse.com Sorgenbarometer.

2 Eberli D. et al. (2014), Befragung Parlamente und Evaluationen : Ergebnisbericht, University of Zurich, Zurich Open Repository and Archive, www.zora.uzh.ch.

législatifs. Les parlements cantonaux et Chambres fédérales ont demandé des études évaluatives énumérées selon l'ordre de fréquence, sur l'aménagement du territoire, la formation, les finances publiques, les institutions, la politique de santé, la politique sociale, l'économie, l'énergie et la sécurité ; seulement en dixième position on trouve la thématique de la justice et de la migration. Le même rapport permet de constater que les parlementaires utilisent les évaluations davantage pour s'informer que pour étayer ou justifier des décisions. Les parlementaires sont moins intéressés par l'évaluation prospective que rétrospective, moins par la mise en œuvre d'une mesure que par son résultat. Globalement les législatifs de Suisse romande se montrent moins sceptiques envers la démarche évaluative que ceux de certaines régions alémaniques. En prenant en considération les évaluations enregistrées au Centre de documentation du Forum suisse pour l'étude des migrations (SFM) de l'Université de Neuchâtel, le constat d'un faible nombre d'évaluations de la politique migratoire ou des divers éléments constituant une telle politique est somme toute confirmé.

Un examen sommaire[3] de toutes les évaluations du Centre de documentation du SFM permet d'affirmer qu'il y a eu en Suisse, entre 2000 et 2015, une soixantaine d'évaluations liées à la politique migratoire, entendues au sens large d'études analysant par des méthodes systématiques et transparentes la pertinence, l'efficacité et l'efficience de mesures politiques. La majorité des évaluations portent sur des programmes ou projets singuliers plutôt que sur des politiques au sens large du terme, un constat qui a également été fait dans d'autres pays[4]. Quant aux domaines traités, on observe une hiérarchie qui passe des deux volets les plus fortement étudiés – les mesures d'intégration et la santé – en passant par ceux, moyennement analysés, de l'aide au retour et à la formation (pré-)scolaire jusqu'à ceux de la lutte contre le travail au noir, les mesures de contrainte, les renvois, les procédures d'asile, qui ont fait l'objet d'un nombre très limité d'évaluations.

Quant aux objets évalués plus précisément, il s'agit dans le domaine de la santé des interactions entre le système des soins et les migrants plutôt que des (autres) déterminants de l'état de santé de la population migrante. En ce qui concerne l'intégration, l'évaluation porte sur la perti-

---

3 La liste retenue des évaluations ne prétend pas à l'exhaustivité, mais permet d'indiquer des tendances qu'il s'agirait d'approfondir.

4 Ardittis, S. and Laczko F. (2008), eds. Assessing the costs and impacts of migration policy: an international comparison. Hammersmith Press.

nence et l'efficacité des différentes mesures d'intégration, y compris la promotion de l'apprentissage des langues, de la formation continue et de l'insertion professionnelle, mais aussi des réglementations régissant ce champ d'activité. En raison du nombre important d'évaluations consacrées à la politique d'intégration et de l'actualité, on se concentrera dans la suite de cette contribution sur ce volet de la politique migratoire.

3. Politiques d'intégration

La politique d'intégration n'est pas réductible aux mesures actives destinées aux seuls migrants, mais comprend bien d'autres dimensions qui sont fréquemment passées sous silence. Elle fait d'abord appel à une intégration *de* la société d'accueil au sens d'une réduction des inégalités sociales liées à la migration, qui doit être menée en parallèle à l'intégration *des* migrants. Ce premier axe touche à l'ouverture des institutions ordinaires (emploi, formation, santé, etc.) en vue de garantir l'égalité des chances d'accès, ce qui implique aussi de lutter contre les discriminations. Ainsi il comprend nécessairement un volet lié à l'éducation, à la formation, à l'emploi, au logement, parmi d'autres (mesures transversales). Mais l'intégration passe aussi par la participation citoyenne et politique et doit permettre la naturalisation des personnes migrantes qui veulent s'établir durablement dans le pays. Enfin, ceci a aussi des implications qui touchent au regroupement familial et, du moins indirectement, à la politique d'admission.

Ces multiples dimensions de la politique d'intégration sont bien connues par les autorités et le législateur, qui a inscrit le rôle des institutions ordinaires dans la loi, même si la mise en œuvre n'est pas toujours à l'abri d'interventions contradictoires. De ce fait, pour ne prendre qu'un exemple, les meilleures mesures d'insertion professionnelle à l'adresse des titulaires d'admission provisoire peuvent être contrecarrées par une pratique inadaptée d'admission sur le marché du travail (délais, démarches multiples, taxes spéciales, etc.). Plus fondamentalement, la réalité migratoire doit davantage encore être considérée comme une normalité des temps contemporains, ce qui suppose que des mesures adéquates doivent être ancrées à tous les niveaux administratifs et dans différents champs politiques, sans oublier que la mise en pratique se situe principalement au niveau local.

Quant aux buts de la politique d'intégration, qu'il s'agit de clarifier préalablement à toute évaluation, ils sont non seulement multiples, mais parfois même contradictoires. Ceci s'avère d'autant plus vrai que l'on considère, au-delà d'une intervention ponctuelle, un train de mesures fondant une véritable politique publique. Pourtant on constate généralement qu'une vision unilatérale des étrangers qui doivent « s'intégrer » occulte la contrepartie de la société d'accueil, dans le débat public, même si la Loi sur les étrangers (LEtr), qui constitue la base légale de la politique d'intégration, insiste précisément sur la réciprocité du processus :

– « L'intégration suppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard. » (art. 4, al. 3 LEtr.)

Il faut donc tant des mesures destinées aux – ou exigées des – migrants que d'autres complémentaires qui visent les institutions et la population générale. Les finalités politiques des mesures d'intégration peuvent être schématisées de manière suivante :

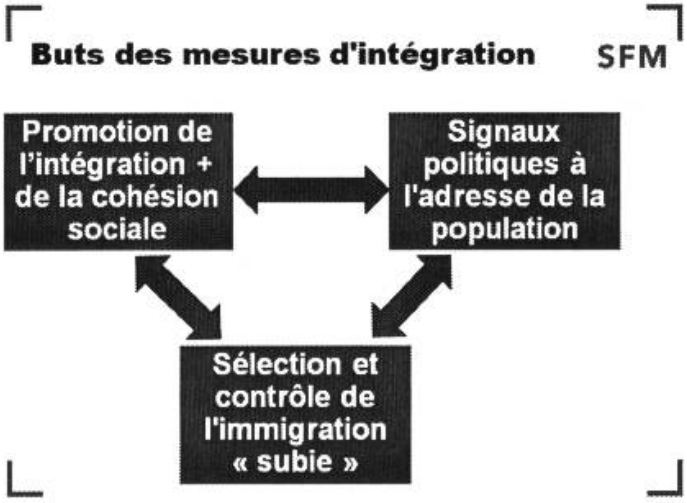

Schéma 1 : Les buts des mesures d'intégration. Source : Forum suisse des migrations.

Une politique d'intégration est premièrement amenée à promouvoir l'insertion socio-économique des migrants tout en favorisant la cohésion sociale, ce qui suppose le concours de toutes les parties prenantes. Deuxièmement, elle doit s'adresser à la population (électorale) si elle entend favoriser l'acceptation de nouvelles immigrations, dans un climat parfois hostile. Enfin, cette même politique vise généralement à contrôler l'immigration afin d'augmenter la marge de manœuvre de l'Etat, par exemple, en

limitant l'accès de certaines catégories de migrants afin de s'ouvrir à d'autres, recherchées par l'économie ou le secteur public.

S'il est sans doute peu aisé d'établir des priorités et contours précis de la politique d'intégration, voire migratoire, des bases juridiques existent et les fins parfois implicites peuvent, tout comme dans d'autres champs politiques, être clarifiées. Et pourtant malgré les débats récurrents et controversés, les évaluations restent peu nombreuses et limitées dans les objets qu'elles traitent, ce qui incite à se demander où se situent les obstacles à l'évaluation générale de la politique migratoire et d'intégration.

4. Les obstacles à l'évaluation

Si l'évaluation s'est fortement développée au cours des dernières décennies dans plusieurs champs politiques, cette démarche semble rencontrer des barrières en matière de politique d'intégration ou de migration, malgré le grand intérêt suscité par ce thème au-delà des cercles de spécialistes. Sans disposer de méta-analyses ou d'autres études consacrées spécifiquement à ce sujet, on peut évoquer les obstacles les plus importantes à leur déeloppement:

- Les lois et autres bases réglementaires sont en évolution constante (révisions successives), rendant l'évaluation particulièrement difficile. Cette dernière suppose en effet un certain recul pour que les mesures soient effectivement appliquées par la Confédération et/ou les cantons, qu'elles puissent déployer leur potentiel et fournir une base d'observation rétrospective qui permette de lier interventions et effets recherchés. Dès qu'une mesure chasse l'autre, l'évaluation devient extrêmement exigeante, voire aléatoire.
- Le nombre de chercheurs spécialisés, femmes ou hommes, avec les compétences exigées et reconnues par un large spectre scientifique et politique, pour mener des expertises dans ce domaine est très limité. Même si avec le SFM de l'Université de Neuchâtel, il existe un centre de compétence spécialisé en migrations, le financement de la recherche est resté longtemps très modique dans ce domaine au regard de l'importance des enjeux.
- Ce champ politique comprend une forte dimension identitiaire et normative. L'importance de la politique partisane est particulièrement forte et cette « politisation » à outrance des questions qui y sont traitées est devenue, ces dernières années, particulièrement virulente.

- Ce contexte général a eu pour effet de créer un climat de méfiance à l'encontre de toute évaluation scientifique, ce qui est peu propice à une approche ambitieuse, susceptible de faire l'objet de multiples tentatives d'influence ou de contestation des résultats. A titre d'exemple, on peut citer les controverses suscitées dans certains journaux, lors de la dernière publication des résultats du MIPEX, du *Migrant Integration Policy Index*. On va y consacrer une brève discussion.

Le MIPEX est un instrument de mesure comparatif, créé en 2004 et réitéré à intervalles réguliers, comprenant 38 pays principalement européens, mais aussi le Canada, les USA, l'Australie, etc., qui se propose d'évaluer, à partir du cadre réglementaire, la politique d'intégration à l'égard des migrants provenant de pays extra-communautaires (2ème cercle). En d'autres termes, il analyse ce que les gouvernements mettent en œuvre pour gérer l'intégration des migrants, grâce à l'analyse de 144 indicateurs de 8 différents domaines, à savoir l'accès au marché du travail, les possibilités de réunion familiale, l'accès à l'éducation, à la santé, à une résidence de longue durée, à la naturalisation, les possibilités de la participation politique ou citoyenne, ainsi que les mesures relatives à la lutte contre les discriminations.

Si la Suisse a l'habitude de figurer régulièrement en tête des classements de compétivité économique, de qualité de vie ou même de bonheur, il se trouve qu'elle occupe le rang 21 dans le ranking 2015 de cet index. Ce résultat médiocre a suscité des critiques enflammées de la part d'un journal, qui a aussitôt fustigé que cette recherche douteuse était parfaitement contreproductive pour le débat, insinuant l'incompétence, sinon ce que qui est parfois taxé de *policy-based evidence making*[5]. Même si on peut conceder que d'autres journaux ont privilégié un traitement plus factuel[6] et qu'un brin de polémique est forcément vendeur, le procédé semble tout de même révélateur de dérapages fréquents qui tendent d'emblée à étouffer un débat empiriquement étayé.

---

5 Voir Sonntagszeitung du 24 mai 2015: « Unseriöse Vergleiche sind kontraproduktiv » et « Dieses Machwerk wird nichts zur sachlichen Debatte beitragen ».

6 Voir notamment la critique dans la NZZ du 12 juin 2015 « Länder Ranking : Wunde Punkte in der Ausländerintegration ».

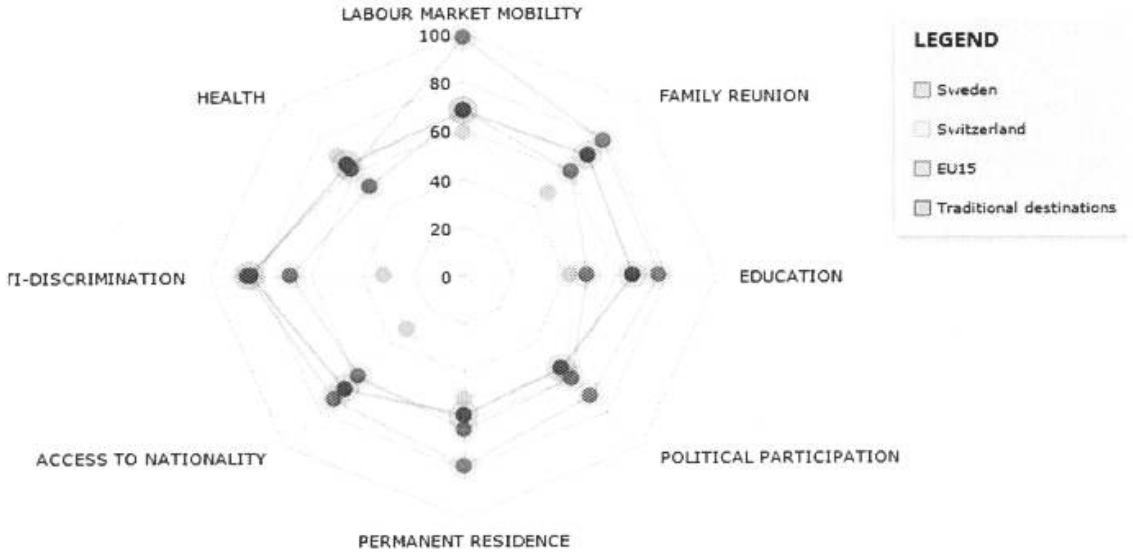

Schéma 2 : MIPEX pour la Suisse, la Suède, l'UE15 et les destinations (migratoires) traditionnelles, 2014

Au-delà des obstacles indiqués, force est de constater que les résultats ne sont pas toujours tranchés une fois pour toutes, tandis que les causes des développements observés sont souvent attribuables à une multitude de facteurs enchevétrés : ceci ne facilite pas la tâche des chercheurs face aux certitudes plus normatives, dont la pertinence n'est pas contestable du point de vue politique. En même temps, il serait précisément utile de pouvoir nourrir le débat de données factuelles.

5. Les défis à relever

Dans les développements ci-avant, il a été question des obstacles rencontrés en matière d'évaluation des politiques migratoires, mais il convient aussi de noter certaines avancées bien réelles. Il est, par exemple, incontestable que de plus en plus d'évaluations de projets, parfois de programmes plus importants, sont menées à bien, de même d'ailleurs que d'autres types d'études, qui étaient encore très rares il y un quart de siècle. Dans le même temps, un nouveau savoir-faire s'est développé autant du côté des chercheurs que de celui des mandants, tandis que les approches se sont diversifiées. Si on ne peut pas parler d'une véritable culture de recherche et d'évaluation dans ce domaine, la démarche évaluative devient plus courante, même si les résultats restent encore bien souvent cantonnés à un public spécialisé.

Sur cette base, il est envisageable de promouvoir davantage l'évaluation des politiques migratoires, mais également d'autres études permettant d'analyser ces problématiques dans toute leur complexité structurelle et historique. Sinon, il est permis de penser que la dimension globale et transnationale du phénomène sera susceptible de favoriser l'émergence d'un nombre croissant d'évaluations internationales grâce, entre autres, à la récolte de données comparatives de plus en plus nombreuses et détaillées (Eurostat, OCDE, UE, etc.). Une difficulté majeure résidera dans les modalités de diffusion et de communication appropriées des résultats qui, au lieu de nourrir le débat public, restent encore trop souvent l'apanage de milieux spécialisés, qu'ils soient administratifs ou scientifiques.

Parmi les principaux défis qu'il s'agira, par conséquent, de relever à l'avenir, on peut indiquer d'abord une meilleure mise en valeur et diffusion des résultats de recherche, qui sont actuellement peu accessibles à un public plus large. Il s'agit là d'un objectif ambitieux qui suppose un grand effort de « traduction » et d'intermédiation auquel les chercheurs ne sont pas nécessairement bien préparés, leurs relations avec les médias étant, dans l'ensemble, plutôt malaisées. Mais pour promouvoir une communication au-delà des cercles d'initiés, il faudra aller aussi à la rencontre d'un public parfois critique voire sceptique. Dans ce même ordre d'idées, il s'agira de développer de nouvelles formes participatives d'évaluations qui permettent de dépasser l'approche empirico-analytique des problèmes sociaux, en intégrant l'argumentation comme dimension essentielle de l'analyse et, au-delà, de l'élaboration des politiques publiques. C'est dans le prolongement du tournant argumentatif (Frank Fischer) qu'une attention particulière sera portée à la communication entre citoyens – migrants ou non –, médias, instances de décision et chercheurs. Selon une vision idéale, une telle prise en compte des perspectives socio-culturelles différentes pourra ainsi déboucher sur une évaluation des politiques migratoires plus pertinente face aux besoins et intérêts des différentes parties impliquées.