

LES VISAS EN SUISSE : UN EXERCICE D'ÉQUILIBRISME

RAOUL KAENZIG

Institut de géographie de l'Université de Neuchâtel

raoul.kaenzig@unine.ch

RÉSUMÉ

Cet article porte un regard rétrospectif sur la politique des visas en Suisse dans la période qui a précédé son association à l'espace de libre circulation Schengen. Cette phase clé permet de questionner le poids des dynamiques nationales (thèse nationale) et internationales (thèse post-nationale) sur la souveraineté des Etats et en particulier sur leur capacité à gérer les mobilités vers leurs territoires. Une attention spécifique est portée sur l'influence de la politique des Etats membres de l'espace Schengen dans les pratiques suisses. Les résultats mettent en évidence que la politique suisse s'est fortement référée à celle des pays européens menant à une harmonisation croissante des pratiques en matière de visa. Cette convergence s'est parachevée par l'entrée en vigueur des accords d'association à Schengen le 12 décembre 2008.

Mots-clés : *visa, Suisse, Europe, thèse nationale, thèse post-nationale, espace Schengen, politique migratoire.*

INTRODUCTION : UNE SUISSE AUX FRONTIÈRES EUROPÉENNES ?

Le 12 décembre 2008 à minuit, la Suisse a officiellement rejoint l'espace Schengen. Cette zone de libre circulation des personnes abolit les frontières en matière de contrôle des individus entre les Etats membres, majoritairement compo-

sés de pays de l'Union européenne (UE)¹. Le Commissaire européen à la justice, Jacques Barrot, qualifiait ainsi à cette occasion l'espace Schengen :

« Une des grandes réussites de l'Europe, un cas unique au monde où des Etats souverains ont accepté de jouer la carte d'un espace sans barrières et sans frontières. Voir la Suisse y entrer [...] est donc une incontestable réussite commune. » (WERLY, 2008).

En s'associant à cet espace de libre circulation, les autorités suisses se sont engagées à appliquer la même politique en matière de visa que l'ensemble des Etats membres. Façonné dans un contexte mondial caractérisé par une forte croissance de la mobilité internationale des personnes, l'espace Schengen incarne une forme aboutie de gestion communautarisée de la régulation des entrées de visiteurs étrangers. L'un des grands axes de ces accords concerne l'unification de la procédure de délivrance des visas de courts séjours².

Bien plus qu'un simple timbre apposé dans un passeport, le visa est un instrument de contrôle puissant qui rend possible une sélection individualisée des personnes admissibles ou non sur le territoire d'un Etat. A ce titre, les politiques en matière de visas sont un domaine relevant traditionnellement des compétences nationales. La transition à un modèle de politique communautarisée représente un changement conséquent vers une forme de gouvernance supranationale.

La redéfinition des niveaux de gouvernance suscite un questionnement de fond sur le degré de souveraineté des Etats-nations. Quels sont les effets d'un passage à un mode de gouvernance supranationale sur la souveraineté suisse ? Quelle est l'influence de ce type d'accord sur les décisions suisses en matière de politique de visa ? Est-ce que la Suisse perd le contrôle des différentes formes de mobilité vers son territoire ? Tel est le type d'interrogations que nous proposons d'aborder. La première partie de l'article fait le point sur le contexte théorique dans lequel s'ancre notre problématique. La suite est articulée autour de l'analyse³. Nous nous intéressons aux déterminants de cette politique en focalisant notre attention sur le rôle des dynamiques internationales. Pour ce faire, nos propos seront illustrés avec les exemples de la Roumanie et de la Chine car les décisions relatives à leurs régimes de visa ont suscité des réactions très contrastées en Suisse. Les deux cas présentés permettront ainsi de saisir le poids des différents intérêts en jeu dans ce type de négociations.

¹Les Etats suivants sont membres de Schengen : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse (DFJP, ODM, 2009 : 14).

²Il s'agit des visas délivrés pour un séjour de 90 jours. Selon l'Ordonnance sur la procédure d'entrée et de visas (OPEV, 2007), il peut s'agir d'un visa en vue d'une cure médicale, de visite d'affaire, de formation, de voyage ou encore de participation à des événements sportifs ou culturels. Les visas de longs séjours concernent d'autres aspects de la politique migratoire suisse, pour un séjour durable lors d'une prise d'emploi ou pour un regroupement familial par exemple.

³Cet article porte sur les principaux résultats d'un mémoire de licence en géographie réalisé à l'Université de Neuchâtel. Privilégiant une approche qualitative, l'analyse se fonde sur des entretiens semi-directifs réalisés avec des employés de la Confédération, notamment au sein de l'Office fédéral des migrations (ODM). En outre, l'analyse s'appuie sur des documents officiels, des textes de lois ainsi qu'une sélection d'interventions parlementaires relatives à la thématique des visas.

MOBILITÉ ET FRONTIÈRES : UN MARIAGE FORCÉ ?

Au cours des vingt à trente dernières années, la globalisation s'est accompagnée d'un niveau de mobilité internationale jamais atteint auparavant (NEUMAYER, 2006). Les statistiques de l'ONU (2006) indiquent que le nombre de migrants dans le monde, soit les personnes qui résident dans un pays différent de celui de leur naissance, a doublé depuis 1970. Parallèlement, le secteur du tourisme comptait 150 millions d'arrivées de voyageurs en 1970 au niveau mondial. En 2007, l'Organisation mondiale du tourisme l'estimait à 898 millions (OMT, 2008).

Cet accroissement de la mobilité s'est également accompagné d'une augmentation des moyens de contrôle que les Etats ont mis sur pied afin de réguler ces flux de personnes. Selon FOUCHER (2007), la mondialisation n'a pas freiné le besoin de délimitation territoriale des Etats et les frontières sont toujours existantes. Outre les obstacles physiques, les barrières de nature administrative sont, sous une forme certes moins tangible, l'expression d'une volonté de circonscription. En ce sens, le visa constitue un instrument de politique d'immigration. Aujourd'hui, les voyageurs désirant se rendre à l'étranger doivent non seulement fournir un passeport valable mais, dans bien des cas être détenteurs d'un visa. Considéré par certains auteurs comme « *un monopole étatique du contrôle de la mobilité* » (TORPEY, 1998), ce type de document ne peut être délivré que par les autorités nationales afin de réguler la venue d'étrangers sur leur territoire. Pourtant, le caractère strictement national du visa perd de sa substance avec la communautarisation des politiques de visa à l'échelle européenne. En effet, au sein de cette zone, un visa octroyé par l'un des pays membres suffit à l'individu qui en est titulaire pour se déplacer librement dans tous les pays signataires (pendant une durée limitée à trois mois).

Ce système souligne parfaitement le fragile équilibre que les Etats cherchent à maintenir entre la volonté de conserver une souveraineté nationale et la volonté de s'intégrer à des réseaux ou à des communautés internationales, cédant ainsi une partie de cette souveraineté, tout au moins en ce qui concerne la mobilité des personnes. A ce titre, Saskia SASSEN évoque le dilemme auquel font face les Etats par :

« *The growing pressures toward multilateralism and internationalism [...] and the ongoing insistence on unilateral action.* » (SASSEN, 2000, p. 69).

Ainsi, dans le domaine des migrations et de la mobilité des individus en général, l'importance croissante du contexte international engendre un profond questionnement du rôle de l'Etat et en particulier sur sa capacité à gérer et à réguler les flux de personnes.

VERS UNE APPROCHE NATIONALE OU POST-NATIONALE ?

Depuis une dizaine d'années, un débat en sciences sociales oppose d'une part les tenants de la perspective post-nationale et, d'autre part, les tenants de la perspective nationale.

La thèse post-nationale décrit le processus par lequel les Etats-nations perdent de leur importance par rapport aux entités globales et supranationales. Selon cette optique, on assiste à :

« [...] *une érosion de la souveraineté de l'Etat national et d'une capacité d'autodétermination affaiblie dans plusieurs domaines politiques au profit de structures d'identités supranationales.* » (GIUGNI et PASSY, 2005, p. 416).

En parallèle, cette approche souligne l'émergence d'une citoyenneté post-nationale basée sur la transnationalisation⁴ des communautés de migrants, ainsi que l'importance croissante des organisations et autres conventions supranationales. Ces processus affectent la nature de l'Etat-nation et érodent la souveraineté nationale.

Quant aux auteurs soutenant la thèse nationale, ils avancent qu'il est trop tôt pour affirmer une perte de souveraineté de l'Etat-nation, dans le domaine des politiques migratoires :

« [...] *national politics still affects the saliency and extent of international and transnational developments.* » (GIUGNI et PASSY, 2006, p. 6).

L'organisation historique de la nation, la structure des institutions politiques ou encore les rapports de force entre milieux économiques, les syndicats et les migrants eux-mêmes sont autant de déterminants mis en avant par les tenants de cette approche.

Avant son association à l'espace de libre circulation de Schengen, la politique des visas en Suisse se trouvait donc au cœur des questionnements théoriques relatifs aux processus de globalisation et d'érosion de l'Etat national. Le regard rétrospectif que nous portons sur cette période charnière permet de mettre en relief les évolutions des pratiques suisses en matière de visa à l'orée de son européanisation.

UNE PÉRIODE-CLÉ

Le traité de Schengen a vu le jour en 1985 avec comme objectif d'établir la libre circulation des personnes et des biens entre les Etats membres, en vue de la réalisation à terme d'un grand marché européen. Cette période correspond en effet à une phase de construction et de communautarisation des politiques en matière de mobilité des individus renforçant de façon notoire le rôle de l'Union européenne sur les questions migratoires (GIUGNI et PASSY, 2005). Dans ce cadre, les Etats signataires de Schengen se sont engagés à adopter une politique commune concernant la circulation des personnes et spécifiquement le régime des visas. Les pays membres ont institué à cette fin le visa unique, « visa Schengen », permettant à son titulaire de se déplacer librement sur le territoire de tous les Etats membres pour une durée n'excédant pas trois mois. Comme la Suisse ne participait pas à ces accords, les frontières helvétiques devenaient par conséquent des frontières européennes extérieures. C'est la raison pour laquelle nous avons limité notre recherche, d'un point de vue

⁴Dans le domaine de l'immigration, il s'agit des relations, sous diverses formes, entretenues de manière régulière par des immigrés, en direction de leur pays d'accueil. La notion de transnationalisme renvoie donc à l'émergence d'un : "*social process in which migrants establish social fields that cross geographic, cultural and political borders. Immigrants are understood when they develop and maintain multiple relations – familial, economic, social, organizational, religious and political – that span borders.*" (GLICK SCHILLER *et al.*, 1992 :ix).

temporel, à la politique des visas mise en œuvre par la Suisse à l'aube des accords d'association à Schengen du 12 décembre 2008.

Aussi, nous accordons spécifiquement notre attention au poids du contexte international, et européen en particulier, sur le fonctionnement de la politique des visas en Suisse. Malgré les nombreux enjeux que cette thématique relève, le visa reste un sujet encore très peu exploré.

ANALYSE : LA POLITIQUE DES VISAS EN SUISSE

À l'échelle du globe, chaque Etat dresse l'inventaire des pays dont les ressortissants doivent se munir d'un visa d'entrée. Cette sélection constitue la première étape⁵ dans la politique des visas. Avant l'identification individuelle des personnes admissibles ou indésirables, les gouvernements exercent donc un profilage par nationalité. Ce premier barrage aux déplacements s'effectue en répertoriant les pays dits « à risques » dont on exige de tous les ressortissants un visa obligatoire. En catégorisant les Etats dans une « liste noire » ou une « liste blanche », cette pratique dessine une géographie binaire du monde, reposant uniquement sur la caractéristique de la nationalité. L'étude de NEUMAYER (2006) portant sur les politiques des Etats en matière de délivrance de visas met en lumière le caractère hautement inégal de l'accès à un territoire national. Les ressortissants des 25 pays rencontrant le moins d'exigences de visas sont tous des pays occidentaux et membres l'OCDE. Par exemple, les ressortissants des pays les plus défavorisés font face à des restrictions de visa à l'étranger dans 88% des pays, contre 34% pour une nation faisant partie des plus riches. Dans ce contexte, les rapports de pouvoir entre Etats déterminent le degré de mobilité des individus.

L'ÉVOLUTION DES RÉGIMES DE VISA

Du début du siècle à la période précédant la Deuxième Guerre mondiale, la situation ordinaire en Suisse consistait à exiger un visa de tous les ressortissants étrangers sans distinction de provenance. Dès la fin des années quarante, des exceptions apparaissent et les régimes de restrictions de visas tendent à diminuer. Les libérations d'obligation de visa se font en quatre étapes successives :

- 1947-1960 : *les Etats de l'Europe de l'Ouest ainsi que les pays anglo-saxons (Afrique du Sud, Australie, Canada, Nouvelle-Zélande et Etats-Unis).*
- 1963 : *les Etats du Maghreb.*
- 1990-1998 : *les Etats de l'Europe de l'Est.*
- 2000-2008 : *certaines Etats du Golfe et d'Asie du Sud-Est ainsi que les nouveaux Etats membres de l'UE.*

⁵La deuxième étape concerne la sélection des ressortissants des Etats soumis à l'obligation du visa et autorisés à se rendre dans le pays en question. La responsabilité de cet examen incombe principalement aux représentations consulaires à l'étranger.

Par paliers successifs, les autorités suisses ont donc élargi le cercle des Etats pour lesquels elles ne jugeaient pas utile de contrôler la mobilité des ressortissants. Cependant, dès les années 1990, des mesures restrictives sont adoptées et des réintroductions de l'obligation de visa ont lieu. Ainsi, la Suisse dénonce ses accords avec des Etats d'Amérique du Sud, du Maghreb et des Balkans.

Dans le chapitre suivant, nous nous intéressons plus en détail à deux études de cas ; la première traite de la Roumanie et la seconde de la Chine. Les négociations liées aux régimes de visas de ces Etats permettent d'appréhender les difficultés rencontrées lorsqu'il s'agit de concilier des critères parfois divergents. Une attention particulière est portée au poids du contexte international dans ces débats.

LE CAS DE LA ROUMANIE

En 2003, la Suisse a supprimé l'obligation du visa, avec la Roumanie (et la Bulgarie) de manière réciproque. Depuis lors, les relations entre ces pays et la Suisse se sont intensifiées et l'immigration roumaine a suscité de nombreux débats concernant le séjour illégal ou la criminalité :

« Il y a quand même des ressortissants de Roumanie qui posaient des problèmes au niveau de l'immigration illégale. [...] Il y a aussi une certaine criminalité en provenance de ces Etats. Et quand on a décidé de faire cet accord, la discussion était assez serrée. Il y a quand même eu passablement d'opposition. »
(Collaborateur à l'ODM).

Différentes interpellations parlementaires soulignent également l'importance qu'a pris ce dossier, notamment en ce qui concerne les préoccupations sécuritaires. Ainsi, en 2004, un député s'inquiétait des effets de la libération de l'obligation de visa pour la Roumanie :

« [...] la situation qui règne en Roumanie permet de penser que la nouvelle politique des visas entraînera une forte augmentation de ces entrées, notamment de Roms, en raison des tensions ethniques que connaît ce pays. [...] Il est en outre à craindre que la suppression de l'obligation du visa profite au crime organisé. » (Interpellation N°04.3126).

En réponse à cette intervention, le Conseil fédéral avait rétorqué que l'augmentation momentanée des infractions commises par des groupes de Roumains ne pouvait être imputée à la suppression de l'obligation de visa :

« La Suisse s'est toujours efforcée ces dernières années de mener une politique des visas qui tient compte de celle de l'UE, sans pour autant adopter la réglementation de l'UE avant de l'avoir examinée. [...] Après une longue période d'observation et une analyse approfondie des effets de la libération⁶ de l'obligation du visa à l'égard des ressortissants roumains au sein de l'UE, et suite à une évaluation de la situation de la politique de sécurité et de la politique migratoire (nette régression des demandes d'asile), le Conseil fédéral a décidé de supprimer également l'obligation du visa à l'égard de la Roumanie.

⁶Le premier janvier 2002, les ressortissants roumains avaient été libérés de l'obligation du visa pour entrer dans les Etats de l'UE.

[...] *Une harmonisation de la politique des visas est favorable aux relations d'affaires et au tourisme en Suisse, dans la mesure où aucun motif de sécurité ou de migration ne s'y oppose.*» (Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation n°04.3126).

Ce cas permet d'illustrer certaines caractéristiques de l'articulation des facteurs qui façonnent les régimes de visas des ressortissants étrangers. Il reflète les préoccupations liées à des motifs sécuritaires, qu'il s'agisse de migration illégale ou de criminalité; des thèmes fréquemment brandis par les milieux nationalistes lorsque des questions migratoires sont abordées dans l'arène politique suisse. Par ailleurs, au sein des pays membres de Schengen, la politique des visas appliquée est également, selon certains auteurs, teintée d'une forte idéologie sécuritaire⁷. Toutefois, fortes de l'expérience acquise par les Etats de l'UE, les autorités suisses ont jugé que les risques sécuritaires n'étaient pas suffisants pour maintenir l'obligation du visa. Les intérêts liés aux relations d'affaires ainsi qu'au tourisme ont, quant à eux, été déterminants pour le cas de la Roumanie.

Dans un autre registre, les obligations de visas semblent parfois s'enchevêtrer avec la régulation des flux dans le domaine de l'asile. Des auteurs estiment que les visas sont, dans certains cas, utilisés par les Etats comme un instrument de politique d'asile (VICENTE, 2006, PUNTERVOLD BØ 1998). Au début des années nonante, la Suisse a réintroduit l'obligation de visa pour les ressortissants de nombreux pays. Cette époque correspond effectivement à une période caractérisée par l'augmentation des flux des demandeurs d'asile (entre 1985 et 1994) (NEUMAYER, 2005). Dans le cas de la Roumanie et de la Bulgarie, le Conseil fédéral évoquait en 2003 que la forte diminution des demandes d'asile en provenance de ces pays, en plus du poids de la décision européenne, étaient intervenus dans le choix de supprimer les restrictions de visa :

« [...] *L'évolution dans le domaine de l'asile est aussi prise en considération. [...] Les demandes en provenance de Bulgarie ont fortement diminué depuis le début de l'année 2003. En outre, l'UE a supprimé depuis un certain temps l'obligation du visa pour les ressortissants bulgares et roumains. Ces circonstances ont favorisé la signature, à la fin 2003, d'accords avec la Bulgarie et la Roumanie.* » (Interpellation n°03.3514).

Si cet exemple permet de mesurer l'effet de la baisse des demandes d'asile sur le régime de visa la relation inverse ne peut, en revanche, pas être confirmée. Par ailleurs, le Conseil fédéral affirme que le visa ne constitue pas un instrument adéquat permettant de réguler les flux en matière d'asile car :

⁷L'étude de GUILD et BIGO (2003b, p. 35) souligne la prédominance des motifs d'ordre sécuritaire dans les politiques migratoires européennes : « *L'immigration est devenue un enjeu de sécurité, relevant aussi bien de sécurité nationale qu'internationale, et que le contrôle migratoire s'avère être la pierre angulaire de l'agenda politique sécuritaire des États occidentaux* ». BIGO (1998) signale cette caractéristique par la formule évocatrice d'une « *gouvernementalité par l'inquiétude* ». Selon GUIRAUDON et JOPPKE (2001) la perception de la migration sous l'angle sécuritaire est particulièrement présente en Europe, où la coopération intergouvernementale a, depuis son union, envisagé les politiques migratoires sous l'angle de la lutte contre la criminalité et le terrorisme. NEUMAYER (2006), pour sa part, constate également que les pays dont certains citoyens auraient perpétré des actes de terrorisme sont soumis à une plus grande sévérité en matière de visa.

« Le nombre de personnes déposant une demande d'asile dans notre pays alors qu'elles sont en possession de leur passeport et d'un visa suisse est peu élevé [...]. Dans la grande majorité des cas, les demandeurs d'asile sont en effet entrés en Suisse en franchissant la frontière de manière incontrôlée. » (Réponse du Conseil fédéral à la motion n°98.3411).

Par conséquent, bien que le rapprochement entre les octrois de visa et la régulation des demandes d'asile soit établi par la littérature scientifique, les autorités quant à elles tendent à le rejeter.

DES VISAS POUR LES CHINOIS OU L'ÉQUILIBRISME DE LA POLITIQUE

Les ressortissants chinois sont soumis à l'obligation du visa dans les Etats européens ainsi qu'en Suisse. Les touristes chinois désireux de visiter l'Europe, comprenant la visite de divers pays dont la Suisse, doivent donc obtenir deux visas : celui des Etats membres de Schengen et celui de la Suisse.

Or, selon les milieux touristiques suisses, la nécessité d'obtenir un second visa, en plus du visa Schengen, représente un obstacle supplémentaire de taille :

« Les hôtes ne sont pas prêts à payer un visa supplémentaire pour la Suisse, les agences de voyages rechignent à effectuer des démarches pour obtenir un visa séparé et la Suisse risque de se trouver exclue des programmes de voyages en Europe au profit d'autres régions alpines. La nécessité d'obtenir un deuxième visa n'est pas tant une question d'argent qu'une question d'embarras administratifs. » (Christian REY, président d'Hôtellerie Suisse in LE TEMPS, 06.04.2005).

C'est principalement au cours des votations populaires de juin 2005 sur l'association de la Suisse à l'espace Schengen que les milieux touristiques avaient explicité leur désir de réduire les barrières administratives pour les ressortissants chinois. Depuis une dizaine d'années, le nombre de touristes en provenance de Chine ne cesse d'augmenter et ils sont à la source d'une part toujours croissante de recettes du secteur touristique suisse. Ce dernier figure par ailleurs en tant que quatrième branche de l'économie suisse⁸. Par conséquent, les enjeux soulevés par ce débat ont également trouvé un écho au sein du Parlement où la question des visas chinois a fait l'objet de plusieurs requêtes entre 2002 et 2005.

Face à ces revendications, les autorités suisses avaient estimé qu'il était néanmoins nécessaire de conserver l'obligation de visa pour les ressortissants chinois :

« Les motions parlementaires insistaient sur le potentiel économique énorme des Chinois. À l'époque, des personnes pensaient qu'en supprimant le visa, on allait avoir des touristes en plus grand nombre [...] Le Conseil fédéral a dit que l'argument économique était là, mais que l'argument sécuritaire avait plus de poids. [...] D'ailleurs les Etats de l'UE exigent le visa, alors de ce point de vue là non plus on ne voit pas de raisons de le faire. » (Collaborateur à l'ODM).

⁸ La Fédération Suisse Tourisme estime qu'en 2006 les dépenses faites par les touristes étrangers en Suisse ont rapporté des recettes de 13,3 milliards de francs, soit environ 2,6% du produit intérieur brut (DFE, SECO 2008).

N'ayant conclu aucun accord de réadmission avec la Chine, les autorités suisses ont jugé que les ressortissants concernés présentaient encore des « problèmes sécuritaires et migratoires » (réponse du Conseil fédéral à la motion n°04.3047). En outre, la politique analogue pratiquée par les Etats membres de Schengen légitimait également le maintien du régime du visa obligatoire. Cependant, afin de prendre en considération les intérêts du secteur touristique, les autorités helvétiques ont consenti à simplifier l'octroi de visas par deux mesures de facilitation. La première se traduit par une réduction des coûts financiers relatifs aux délivrances de visas pour les voyages organisés. La deuxième mesure de facilitation concerne les détenteurs du visa Schengen. En effet, les autorités suisses ne procèdent plus à des contrôles supplémentaires si un Etat membre de Schengen a estimé que le requérant remplissait les exigences nécessaires à l'octroi du visa Schengen.

Qu'il s'agisse de dynamiques nationales ou internationales, le cas de la Chine est représentatif des exigences multiples et parfois antagonistes avec lesquels la Suisse doit composer. Les autorités suisses ont, en effet, dû concilier leurs propres exigences en matière de sécurité et de migration avec les exigences des milieux économiques tout en préservant une certaine cohérence vis-à-vis des pratiques européennes.

CONCLUSION

Avant son entrée dans l'espace Schengen, divers facteurs étaient pris en considération par les autorités suisses quant au choix de soumettre ou non les pays à une obligation de visa. Dans cet article nous avons notamment évoqué les critères liés à des préoccupations sécuritaires, au poids de certains intérêts économiques comme le tourisme ainsi que, dans une certaine mesure, à l'asile. Mais ce qui ressort de manière transversale pour chacun de ces déterminants est l'omniprésence et le poids du contexte européen. Les décideurs se sont en effet inspirés de manière quasi systématique des décisions et de l'expérience des Etats membres de Schengen. On a ainsi pu observer une harmonisation presque complète de la liste des pays soumis à un visa, ceci avant même que les accords d'association de la Suisse à l'espace Schengen ne soient entérinés⁹.

L'importance des variables de politique supranationales dans le domaine des visas rejoint la tendance à l'internationalisation des politiques migratoires en général relevée par de nombreux auteurs :

« L'effet des transformations du contexte international sur l'activité législative et sur les options politiques semble donc le changement le plus important intervenu dans le cadre national. Le jeu d'influence des variables est cependant complexe et difficile à peser : les facteurs endogènes et les influences externes se combinent entre eux dans la formulation des problèmes, ainsi que dans

⁹Dès l'entrée en vigueur des accords de Schengen (12 décembre 2008), la Suisse ne peut plus décider de manière unilatérale de sa propre liste de pays, ce qui n'a, en réalité, pas provoqué de grands bouleversements. Les seuls pays touchés par de nouvelles restrictions de visa sont l'Afrique du Sud ainsi que quelques pays insulaires comme les Bahamas, la Jamaïque, la République Dominicaine ou encore les îles Fidji. A l'inverse, les ressortissants de Bolivie en sont désormais exemptés.

l'élaboration des solutions possibles. Néanmoins, une plus grande internationalisation des questions migratoires s'est produite aussi en Suisse.» (CATTACIN, FIBBI et MAHNIG, 2005 : 450).

En Suisse, les influences des dynamiques nationales et internationales se sont alternées selon les périodes. PIGUET (2009) évoque en effet le «retour de la *high politics* en Suisse :

« Ce sont historiquement des considérations internationales et diplomatiques qui ont été déterminantes pour décider qui pouvait entrer en Suisse. La politique intérieure a ensuite pris le dessus. Elle semble aujourd'hui à nouveau céder le pas. » (PIGUET, 2009).

La *high politics* se caractérise par des considérations de relations internationales et de sécurité nationale. Elle s'oppose à la *low politics* où s'affrontent des enjeux de politique intérieure, de marché du travail et d'identité nationale catalysés par des affrontements électoraux (PIGUET, 2009). En Europe, le degré élevé de communautarisation des politiques relatives aux migrations tend également à redonner plus de pertinence aux approches soulignant le rôle des facteurs externes.

Néanmoins, de nombreux auteurs affirment que si les Etats intensifient leur collaboration, parfois même en déléguant une partie de leur autorité, ils le font dans l'optique de renforcer leur capacité de contrôle (GUIRAUDON et JOPPE, 2001). Dans le cas de l'association suisse aux accords de Schengen, cela s'est notamment traduit dans le domaine de la sécurité par le biais d'une coopération accrue entre les autorités policières et judiciaires suisses et leurs homologues européens. L'entraide policière est améliorée par l'accès à l'importante banque européenne de donnée SIS (Système d'Information Schengen) qui contient des informations sur les individus recherchés dans toute l'Europe, sur les personnes interdites d'entrée, ainsi que sur des millions d'objets, véhicules et papiers d'identité volés. Parallèlement, le traité de Schengen améliore l'entraide judiciaire, en simplifiant les procédures de coopération entre les autorités judiciaires nationales. Ainsi, « la perte » que représente la communautarisation des pratiques d'octroi de visas a été compensée par un renforcement des dispositifs de lutte contre la criminalité.

La souveraineté d'un Etat ne se trouve donc pas mécaniquement affaiblie au profit d'entités supranationales et l'exemple de la politique suisse des visas illustre un cas d'adaptation au contexte international changeant. La Suisse semble être quelque peu sortie de son isolement en uniformisant sa politique de visas avec celle des Etats européens. Les exemples roumains et chinois permettent en outre de souligner que la Suisse a souvent dû trouver des solutions proches de l'équilibrisme afin de concilier différents facteurs, qu'ils s'agissent de dynamiques internes ou externes.

BIBLIOGRAPHIE

- BADIE Bertrand et BIRNBAUM Pierre, 1982 : *Sociologie de l'État*. Grasset : Paris.
- BIGO Didier, 1998 : « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? ». *Cultures & Conflits*, 31-32.
- CATTACIN Sandro, FIBBI Rosita et MAHNIG Hans, 2005 : « Bilan de la politique migratoire suisse et perspectives pour l'avenir », in MAHNIG Hans., *Histoires de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Seismo : Zurich, 445-453.
- FIBBI Rosita et CATTACIN Sandro, 2000 : « Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse ? ». *Revue européenne des migrations internationales* (16) 3, 125-146.
- FOUCHER Michel, 2007 : *L'obsession des frontières*. Perrin : Paris.
- GIUGNI Marco et PASSY Florence, 2005 : « L'immigration dans les débats publics des années quatre-vingt-dix – Les étrangers, l'extrême droite et la question de l'intégration ». In MAHNIG Hans., *Histoires de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Seismo : Zurich, 416-441.
- GLICK SCHILLER Nina, BASCH Linda and SZANTON-BLANC Cristina, 1992 : *Toward a Transnational Perspective on Migration*. New York Academy of Science : New York.
- GUIRAUDON Virginie et JOPPKE Christian, 2001 : "Controlling a new migration world". In GUIRAUDON Virginie et JOPPKE Christian, *Controlling a new migration world*. Routledge : Londres, 1-21.
- MEYERS Eytan, 2000 : "Theories of international immigration policy – A comparative analysis". *International Migration Review* 34, 1245-1282.
- PARINI Lorena, 2001 : *États et mondialisation. Stratégies et rôles*. Éd. L'Harmattan : Paris.
- PIGUET Étienne, 18.02.2009 : « Immigration : le retour de la "haute politique" ». *Le Temps*.
- PUNTERVOLD Bo Bente, 1998 : "The use of visa requirements as a regulatory instrument for the restriction of migration". In BROCHMANN G. and HAMMAR T. éditeurs, *Regulation of migration : International experiences*. Oxford : Berg, 191-202.
- SASSEN Saskia, 1996 : *Losing Control ? Sovereignty in an Age of Globalisation*. Columbia University Press : New York.
- SASSEN Saskia, 2000 : "Regulating immigration in a global age : a new policy landscape". *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 570, 65-77.
- TORPEY John, 1998 : "Coming and Going : On the State Monopolization of the Legitimate 'Means of Movement'". *Sociological Theory*. 16 (3), 239-259.
- VICENTE Ruth, 2006 : « L'intégration de la Suisse au système européen des visas ». In KADDOUS C. et JAMETTI GREINER M. éditrices, *Accord bilatéraux II Suisse-EU et autres accords récents*. Dossier de droit européen n° 16. Bruxelles : Bruylant, 307-330.
- WERLY Richard, 12.12.2008 : « Schengen est une des grandes réussites de l'Europe ». *Le Temps*.

AUTRES DOCUMENTS

- Commission de gestion du Conseil national : rapport du 17.04.2007, *Octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger*.
- Conseil national : Motion N° 98.3411 : BAUMANN J. Alexander, 29.09.1998 : *Plus de visas pour les ressortissants des Balkans provenant de régions en crise!*.
- Conseil national : Interpellation N° 04.3126 : PAGAN Jacques, 18.03.2004 : *Visa obligatoire pour les ressortissants roumains*.
- Conseil national : Interpellation N° 03.3514 : WIEDERKEHR Roland, 02.10.2003 : *Exigence du visa. Égalité de traitement entre les pays de l'Europe du Sud-Est*.
- DFE, SECO 2008 : *Le tourisme suisse en chiffres*. Édition 2008, Berne.
- DFJP, ODM : Directives de l'Office fédéral des migrations : Visas et contrôle frontière (VCF). *Le Temps*, 06.04.2005 : Dossier spécial Votation Schengen.
- Ordonnance sur la procédure d'entrée et de visas (OPEV), du 27.10.2007.
- Suisse Tourisme, 2008 : *Rapport annuel*. Suisse Tourisme : Zurich.

ABSTRACT

This article takes a retrospective look at the visa policy in Switzerland in the period before its association with the Schengen area. Examining this key period allows us to question the weight that national and international dynamics (national and post national theses) have on state sovereignty, and especially on state's ability to regulate mobilities towards their territories. For this purpose, specific attention is placed on the influence of Schengen policy on Swiss practices. Results show that in most cases Swiss policy used to follow those of European countries, thereby leading to an increasing harmonisation of visa practices. This convergence was fully achieved when the Schengen agreements came into force on December 12th 2008.

Keywords: visa, Switzerland, Europe, national thesis, post national thesis, Schengen area, immigration control policy.

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Artikel widmet sich der Visapolitik der Schweiz in der Zeit vor der Unterzeichnung des Schengener Personenfreizügigkeits-Abkommen. Ein Rückblick auf diese Übergangsphase erlaubt eine vielschichtige Untersuchung des Gewichts nationaler (nationale These) und internationaler (postnationale These) Dynamiken in der Politik souveräner Staaten. Es stellt sich insbesondere die Frage nach deren Vermögen, die Mobilität an ihren Grenzen zu regulieren. Ein spezielles Augenmerk gilt dabei dem Einfluss, welchen die Handhabung in den Schengenmitgliedsstaaten auf den Umgang mit Visaanträgen in der Schweiz hatte. Die Resultate zeigen auf, dass sich die Schweizer Visapolitik zunehmend an derjenigen der Europäischen Staaten orientierte. Die Harmonisierung wurde am 12. Dezember 2008 mit dem in Kraft treten des Assoziierungsabkommens zu Schengen abgeschlossen.

Schlüsselwörter: Visa, Schweiz, Europa, nationale These, postnationale These, Schengen Abkommen, Visapolitik