

UNIVERSITE DE
NEUCHÂTEL
•
INSTITUT DE GEOGRAPHIE
•
Espace Louis-Agassiz 1
CH – 2001 Neuchâtel

Raoul Kaenzig

La politique des visas en Suisse

MEMOIRE DE LICENCE
Sous la direction du Prof.
ETIENNE PIGUET

▪ Février 2009 ▪



Length of stay is subject to permission by Immigration Authority.

GHI CHÚ
Annotation

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer toute ma gratitude aux personnes qui m'ont permis de réaliser ce mémoire.

Mes remerciements s'adressent d'abord aux membres de l'Institut de Géographie qui ont suivi avec attention l'élaboration de ce travail:

- Mon directeur de mémoire, le professeur Etienne Piguet pour la confiance qu'il m'a accordée ainsi que pour la pertinence de ses commentaires.
- Romaric Thiévent, assistant doctorant, pour ses lectures avisées et ses conseils généreux sur le mémoire et autres digressions.

Je tiens à exprimer toute ma gratitude à l'ensemble des interlocuteurs avec lesquels j'ai pu réaliser des entretiens enrichissants, dans une atmosphère décontractée. Je remercie tout particulièrement les collaborateurs de l'Office fédéral des migrations (ODM) et de la Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE) pour leur disponibilité.

Je souhaite exprimer ma reconnaissance aux membres de ma famille ; leur présence et leur soutien chaleureux ont été très précieux. Merci donc aux membres de ma tribu : mon père, mon beau-père, mes grands-parents, ainsi que mes frères et sœur : Aymone, Arthur et Cyril. Je remercie tout particulièrement ma mère pour la qualité et l'ampleur de ses travaux de corrections.

Mes remerciements s'adressent également à mes amis qui n'ont jamais hésité à me faire part de leur soutien, spécialement en fin de semaine à des heures plus ou moins nocturnes. J'exprime enfin toute ma gratitude à Isabelle qui a su gérer avec charme et délicatesse le quotidien parfois chahuté d'un mémorant.

RESUME

Un visa unique permet de voyager à travers toute l'Europe et depuis décembre 2008, la Suisse a rejoint cet espace de libre circulation des personnes. Cette communautarisation marque une transition importante pour la Suisse et constitue l'occasion de s'interroger sur les pratiques en matière de visas en fonction jusque-là. Ce mémoire offre un éclairage innovant sur ce pan méconnu de la politique migratoire en Suisse.

L'objectif de ce travail est de parvenir à comprendre comment les autorités helvétiques faisaient usage du visa de court séjour, communément appelé « visa touristique » (maximum 3 mois), pour réguler la mobilité vers la Suisse.

Cet instrument est utilisé comme outil de politique migratoire dans un processus de sélection en deux temps.

La première étape consiste à sélectionner les ressortissants selon leur nationalité. Ainsi, la Suisse, tout comme les autres États du monde, tient à jour une liste qui mentionne les pays dont les ressortissants ont besoin, ou non, d'un visa pour venir en Suisse. Résultant d'une collaboration entre un nombre restreints d'acteurs au niveau fédéral, les choix des nationalités résultent de la pondération de critères de natures diverses. Ces critères, généralement dominés par des préoccupations d'ordre sécuritaire, sont fortement marqués par l'influence des politiques adoptées par les États européens.

La deuxième étape concerne la sélection des ressortissants des États soumis à l'obligation du visa pour pouvoir se rendre en Suisse. La responsabilité de l'examen des demandes individuelles de visa incombe principalement aux représentations consulaires suisses à l'étranger. Leur fonction est de s'assurer que les personnes ayant fait une demande de visa ne présentent aucun risque de s'installer durablement en Suisse. Les critères servent également à garantir que le visiteur n'engendre aucun coût pour les autorités helvétiques.

La problématique du visa permet donc de s'interroger sur le rôle des États dans le contrôle des migrations dans un monde marqué par un très haut degré de mobilité des personnes. Dans ce contexte, les pratiques suisses en matière de visas se sont souvent calquées sur la politique des États voisins membres de l'UE, soulignant le rôle croissant des collaborations interétatiques en termes de politique migratoire.

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE : Introduction et problématique

Introduction	8
Problématique	9
1. Un contexte de mobilité croissante	9
2. Les logiques géographiques	9
3. Questions de recherche	11
3.1. Les Sous-questions	12
4. Une ébauche de définition	13
4.1. D'un point de vue juridique.....	13
4.2. D'un point de vue scientifique.....	14
L'intégration de la Suisse au système européen des visas.....	16
5. La naissance des accords de Schengen et Dublin.....	16
6. L'acquis de Schengen	16
6.1. Dublin	17
7. La politique commune des visas	17
7.1. Les ambiguïtés du visa dans le système de Schengen.....	19
8. L'association de la Suisse à Schengen / Dublin	21

DEUXIEME PARTIE : Cadre théorique

Trois volets théoriques.....	23
1. Le concept de mobilité.....	23
1.1. Un concept multifacette.....	23
1.2. La mobilité en tant que potentiel.....	24
1.3. Mobilité, État, Pouvoir	26
2. Les migrations et les États nations dans un monde globalisé	30
2.1. Des théories des flux à la prise en compte du rôle de l'État.....	30
2.2. Le dilemme du contrôle	31
2.3. Approche nationale ou post-nationale ?	32
3. Les théories des politiques d'immigration	34
3.1. L'approche marxiste et néo-marxiste	34
3.2. L'approche fonctionnaliste	35
3.3. L'approche par l'identité nationale	35
3.4. L'approche centrée sur les acteurs ou de politique intérieure.....	36
3.5. La théorie institutionnaliste et bureaucratique	36
3.6. L'approche réaliste.....	37
3.7. Théories libérales et de la globalisation.....	38
3.8. Bilan des théories migratoires	39
4. De la théorie aux visas	39

TROISIEME PARTIE : Hypothèses et méthodologie

Système d'hypothèses.....	41
1. L'élaboration de la liste des pays	41
1.1. Acteurs	41
1.2. Critères	42
2. Processus d'octroi de visa	44

2.1. Acteurs	44
2.2. Critères	44
Méthodologie.....	46
3. Démarche et données	46
3.1. Les entretiens.....	46
3.2. L'analyse de documents	48
4. Bilan réflexif et autres biais méthodologiques	49
 QUATRIEME PARTIE : Résultats - La liste de pays	
L'établissement de la liste des pays	52
1. Les acteurs prenant part à la détermination de la liste	53
1.1. L'office fédéral des migrations (ODM).....	53
1.2. Le Département Fédéral des Affaires Etrangères (DFAE).....	54
1.3. Autres organes administratifs.....	55
1.4. Groupes d'intérêts et associations faîtières.....	56
1.5. L'Union Européenne (UE)	57
1.6. Déroulement de la négociation.....	58
2. Synthèse explicative	59
3. Les critères.....	61
4. Historique des régimes de visa en Suisse	61
4.1. De 1947 aux années 1990 : un assouplissement des obligations de visas.....	61
4.2. Des années 1990 à nos jours : La réintroduction des restrictions.....	64
5. Les critères effectifs	64
5.1. Les motifs d'ordre sécuritaire	65
5.2. La politique des États voisins et l'UE.....	67
5.3. L'asile	68
5.4. Les aspects économiques	70
6. Synthèse explicative	72
7. Implications du passage à Schengen	73
Bilan	74
 CINQUIEME PARTIE : Résultats - La procédure d'octroi	
Procédure d'octroi de visa.....	77
1. Les acteurs de la procédure d'Octroi de visas	78
1.1. Bases légales et compétences.....	78
1.2. Procédure d'octroi de visas au sein des représentations à l'étranger	79
1.3. Les étapes de l'octroi d'un visa.....	79
1.4. Les tâches consulaires.....	80
1.5. La consultation des cantons.....	81
2. Synthèse explicative	84
3. Les critères d'octroi de visas	86
3.1. Bases légales et compétences.....	86
3.2. Le « touch » ou l'interprétation des employés.....	89
4. Synthèse explicative	91
5. Implications du passage à Schengen	93
Bilan	94
 SIXIEME PARTIE : Conclusion	
Conclusion	96
Remarques réflexives et pistes de recherches	97

BIBLIOGRAPHIE ET ANNEXES

Bibliographie	100
Annexes	106

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Les quatre formes principales de mobilité spatiale	24
---	----

PREMIERE PARTIE

Introduction et problématique

INTRODUCTION

Le 12 décembre 2008 à minuit, la Suisse a officiellement rejoint l'espace Schengen. Cette zone de libre circulation des personnes abolit les frontières entre les États membres, majoritairement composés de pays de l'Union européenne. Le Commissaire européen à la justice, Jacques Barrot (auparavant responsable des transports), qualifiait à cette occasion l'espace Schengen « *d'une des grandes réussites de l'Europe, un cas unique au monde où des États 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 : LE TEMPS 12.12.2008).

Façonné dans un contexte mondial caractérisé par une forte croissance de la mobilité internationale des personnes, cet espace incarne un modèle de gestion communautarisée de la régulation des entrées de visiteurs étrangers. L'un des grands axes des accords de Schengen concerne l'unification de la procédure de délivrance des visas et la mise en commun des informations sécuritaires sur les personnes recherchées par la police.

En intégrant cet espace, la Suisse s'est engagée à appliquer la même politique que l'ensemble des États membres. Alors que les politiques en matière de visas sont un domaine relevant traditionnellement des compétences nationales, cette transition représente une circonstance opportune pour s'interroger sur les pratiques de la Suisse avant sa participation à cet espace supranational.

Bien plus qu'un simple timbre apposé dans un passeport, le visa est un instrument de contrôle puissant qui rend possible une sélection minutieuse des personnes admissibles ou non sur le territoire national. La dimension spatiale des logiques qui sous-tendent les pratiques liées au visa peut s'illustrer à travers de nombreux exemples.

En tant qu'outil de politique migratoire, le visa permet d'effectuer une sélection des individus avant même que ceux-ci ne se présentent à la frontière nationale. Cette délocalisation de la frontière reflète de nouvelles articulations entre politiques nationales et niveaux de collaboration internationaux ou supranationaux. Ainsi, la redéfinition des niveaux de gouvernance implique de s'interroger sur la souveraineté des États nations. Dans un contexte international marqué par un fort degré de mobilité, mais également d'interdépendance économique et politique, la capacité des États souverains à gérer les migrations a été au cœur de grands débats dans les milieux académiques. En outre, les restrictions de visas que les États imposent aux ressortissants d'autres pays dessinent une géographie duale du monde qui dissocie les pays dont les ressortissants sont désirables ou indésirables. Ces pratiques sont le fruit de relations de pouvoirs inégales entre États; les pays membres de l'OCDE imposent bien plus de visas qu'eux-mêmes n'y sont soumis, par exemple.

Malgré les divers enjeux évoqués dans les lignes précédentes, la politique des visas en Suisse reste très peu explorée. À notre connaissance, cette thématique a essentiellement été traitée par des études de nature juridique. En revanche, les mécanismes, le fonctionnement et les implications de la politique des visas en Suisse restent passablement lacunaires.

La rareté des recherches, les enjeux soulevés et l'actualité de la thématique sont autant d'éléments stimulants qui nous ont incités à nous intéresser à la politique des visas en Suisse. Ce sujet nous a paru particulièrement propice à un approfondissement dans le cadre d'un mémoire en géographie.

PROBLEMATIQUE

1. UN CONTEXTE DE MOBILITE CROISSANTE

Les vingt à trente dernières années, la globalisation a mené à un niveau de mobilité internationale jamais atteint auparavant (NEUMAYER 2006). Les statistiques de l'ONU 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 pour atteindre près de 200 millions de nos jours (191 millions en 2005) (ONU 2006). 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).

L'ampleur des chiffres concernant la croissance de la mobilité internationale laisse songer que nous vivons dans un monde où les frontières ne représentent désormais plus un obstacle à la mobilité. Or, rien n'est moins sûr si l'on considère l'accroissement des moyens de contrôle que les États ont mis sur pied afin de réguler les flux de personnes. Bien qu'elles soient de moins en moins visibles, en pensant à la zone de libre circulation en Europe par exemple, les frontières sont toujours existantes et la mondialisation n'a pas freiné le besoin de délimitation de chacun des États. Outre les barrières physiques, les obstacles de nature administrative sont, sous une autre forme, l'expression d'une exigence de circonscription. Aujourd'hui, les voyageurs désirant se rendre à l'étranger doivent non seulement fournir un passeport valable, mais dans bien des cas ils doivent également être détenteur d'un visa. Ce type de documents ne peut être délivré que par les autorités nationales ce que certains auteurs décrivent comme étant « un monopole Étatique du contrôle de la mobilité » (TORPEY 1998).

On constate que les mouvements de population ne cessent d'augmenter et que les effets de la mondialisation ont largement contribué à l'accélération de cette tendance. Cette situation exerce une pression sur les États qui cherchent à se donner des moyens de plus en plus sophistiqués pour contrôler ces mouvements et gérer ces flux. Dans ce contexte, le visa n'est pas seulement un document de voyage, il incarne surtout le rôle d'outil de politique migratoire.

Ces politiques jouent un rôle déterminant pour les États d'accueil. Elles permettent d'opérer une sélection des personnes admissibles sur le territoire. En l'occurrence, les restrictions en matière de visa permettent « d'agir à distance » pour prévenir la venue de personnes « indésirables ». C'est à ce titre que le visa est souvent considéré comme étant la première « ligne de défense » pour contrôler les entrées sur le territoire national. Aussi, les restrictions en matière de visa remplissent le double rôle de présélection et de dissuasion (NEUMAYER 2006) afin de pouvoir laisser passer les touristes et les hommes d'affaires, soit les visiteurs « désirables » (GUILD et BIGO 2003a).

2. LES LOGIQUES GEOGRAPHIQUES

L'étude de l'octroi des visas permet de mettre en évidence une multitude de questionnements géographiques. Nous présentons dans les lignes qui suivent quelques exemples caractérisés par leur dimension spatiale.

L'étude d'Eric Neumayer (NEUMAYER 2006) sur les politiques des États en matière de délivrance de visas permet de mettre en lumière, à l'aide de nombreuses données sur les

exigences de visa, les inégalités d'accès dans le monde: « *The restrictions to freedom and difficulties in crossing national borders turn out to be highly unevenly distributed across people with different nationalities. Facilitating the mobility of some is achieved at the expense of inhibiting and deterring mobility of others.* » (NEUMAYER 2006 : 73). Ces inégalités se matérialisent sous la forme d'une « liste noire » (pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation du visa) et d'une « liste blanche » (non soumis à l'obligation du visa). Représentée ainsi, cette segmentation du monde est une des illustrations des enjeux de pouvoirs entre les pays. De manière générale, les États d'accueil dits « industrialisés » imposent beaucoup plus de restrictions de visa que les États émetteurs. Neumayer affirme que les États industrialisés tirent parti de leur pouvoir pour maintenir ces inégalités.

Les pratiques en matière de visa permettent d'interroger la fonction qu'occupent les frontières de nos jours. Dans la perspective d'une meilleure sécurisation de l'espace européen, nous assistons à ce que d'aucuns nomment des phénomènes de « délocalisation des frontières » ou de « police à distance » (GUILD et BIGO 2003). Le contrôle des documents se fait de plus en plus fréquemment à l'extérieur des limites du territoire national. De plus, les frontières doivent être à la fois basses et hautes : elles laissent passer des masses considérables de visiteurs, mais se dressent devant les immigrants. Michel Foucher désigne cette caractéristique des frontières sous l'appellation de « *membranes asymétriques* » (FOUCHER 2007), selon cette logique les frontières autorisent la sortie, mais protègent des entrées.

Foucher (2007) souligne également la propension des discours sur la clôture des États à créer un amalgame entre migration illégale, criminalité et risques terroristes. D'autres auteurs, comme Guild et Bigo (2003a), soulignent eux-aussi la tendance actuelle à associer la mobilité internationale à des préoccupations d'ordre sécuritaire. Ainsi, la protection contre des « menaces » extérieures se trouve souvent au cœur des agendas des politiques migratoires. Dès-lors, nous pouvons nous interroger sur la manière dont les craintes fondées sur une lecture de la réalité mêlant migration, asile, migration illégale, criminalité et terrorisme se répercutent dans les pratiques en matière d'octroi de visas et plus généralement dans les politiques migratoires des États d'accueil.

Un autre questionnement porte sur l'agencement des politiques migratoires dans le processus de construction de l'Europe. Les politiques migratoires sont souvent au cœur des redéfinitions des niveaux de décisions et des coopérations sectorielles entre États, comme l'illustre le cas de l'espace Schengen. De multiples synergies sont réalisées à l'échelle européenne afin d'améliorer le contrôle des migrations. Par exemple, une police européenne (Frontex¹) a spécialement été créée pour la surveillance des frontières extérieures de l'Europe. À l'échelle Suisse, les questions de niveaux de gouvernance apparaissent également. Ainsi, l'on observe que les cantons ont beaucoup de pouvoir en ce qui concerne la politique d'intégration, alors que la politique d'immigration reste généralement un domaine privilégié des autorités fédérales.

Finalement, notons encore que le visa conduit à nous interroger sur la souveraineté de l'État en regard de la régulation de la mobilité à travers ses frontières. La Suisse devait être en mesure d'appliquer les acquis de Schengen à partir de décembre 2008. Dans ce domaine, la souveraineté suisse se trouve limitée par des accords internationaux. De manière générale, les phénomènes migratoires mettent à jour le fragile équilibre que les États cherchent à atteindre; entre la volonté de conserver une souveraineté nationale et la volonté de s'intégrer à des réseaux ou des communautés internationales, cédant ainsi une partie de cette souveraineté. À ce titre, Saskia Sassen évoque la tension entre « *the growing pressures toward multilateralism and internationalism [...] and the ongoing insistence on unilateral action.* » (SASSEN 2000 : 69).

¹ Frontex : Agence pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'UE, basée à Varsovie. (http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_fr.htm)

Les quelques exemples relevés ci-dessus permettent d'illustrer les logiques géographiques que soulève la problématique de l'octroi de visas.

3. QUESTIONS DE RECHERCHE

À ce jour, peu d'études ont été réalisées sur l'utilisation du visa par la Suisse. Nous n'avons eu connaissance que de l'étude de Ruth Vicente qui aborde, sous un angle juridique, les conséquences de l'application du visa Schengen pour la Suisse (VICENTE 2006). Les études de sciences humaines qui traitent du visa ne portent pas spécifiquement sur le cas de la Suisse². C'est pourquoi nous nous proposons d'approcher ce sujet avec un regard géographique. Notre question générale de recherche pourrait donc se formuler de la manière suivante :

Comment les visas sont-ils utilisés pour réguler la mobilité vers la Suisse ?

Dans cet énoncé, il est préférable de parler de mobilité plutôt que de migration. Ainsi, le tourisme, qui occupe une place importante dans l'octroi de visas, peut également être pris en compte.

Le but de la recherche est de parvenir à une meilleure compréhension de la manière dont les autorités font usage du visa pour réguler la mobilité à travers les frontières suisses. Pour traiter de ce sujet nous nous penchons principalement sur deux aspects de cette politique.

Le premier axe de notre travail concerne les listes qui mentionnent les pays dont les ressortissants ont besoin, ou non, d'un visa pour venir en Suisse. Chaque pays élabore une « liste noire » et une « liste blanche » sur laquelle figurent les États dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa ou non.

Le deuxième axe traite des ressortissants qui sont soumis à l'obligation du visa pour pouvoir venir en Suisse. Il s'agit de se pencher sur le cheminement que suit une demande de visa. De ce fait, nous nous intéressons aussi bien aux acteurs de ce processus, qu'aux critères employés pour juger de la recevabilité de la demande.

Pour chacun de ces deux axes, nous tenterons dans un premier temps de comprendre quels acteurs (à quel niveau d'autorité, quel département, quelles interactions, etc.) déterminent la politique suisse concernant les visas. Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons à la manière (les critères d'élaboration des listes de pays, les critères d'octroi de visas, leur application, etc.) dont fonctionne cette politique. Précisons également que dans ce travail, nous focalisons notre attention uniquement sur les visas de courte durée, c'est-à-dire pour un séjour de trois mois au maximum. Les visas de longs séjours concernent d'autres aspects de la politique migratoire suisse ; en vue de séjour durable lors d'une prise d'emploi ou en vue d'un regroupement familial par exemple. Le visa de courte durée est également communément appelé « visa touristique ». 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. Le visa est donc un outil de contrôle des personnes désireuses de se rendre en Suisse pour un séjour limité à trois mois. Nous explorons de manière plus approfondie la définition du visa dans la section intitulée « Une ébauche de définition ».

² Les études sur les visas sont évoquées dans la deuxième partie, consacrée aux approches théoriques.

3.1. LES SOUS-QUESTIONS

Déoulant de nos objectifs évoqués ci-dessus, notre question de recherche peut-être complétée par deux ensembles de sous-questions. Le premier concerne la détermination de la liste des pays dont les ressortissants ont besoin ou non d'un visa et le deuxième concerne les individus soumis à l'obligation du visa.

1. Comment la liste des pays dont les ressortissants ont besoin ou non d'un visa est-elle déterminée ?

- a. Quels sont les acteurs impliqués dans la détermination des listes de pays ?
- b. *Quels sont les facteurs permettant d'expliquer les acteurs impliqués?*
- c. Quels sont les critères intervenant dans le choix des pays de la liste ?
- d. *Quels sont les facteurs permettant d'expliquer les critères ?*

2. Quel est le fonctionnement de la procédure d'octroi de visas pour les personnes soumises à l'obligation de visa ?

- a. Quels sont les acteurs impliqués dans la détermination des critères d'octrois?
- b. *Quels sont les facteurs permettant d'expliquer les acteurs impliqués?*
- c. Quels sont les critères d'octrois d'un visa ?
- d. *Quels sont les facteurs permettant d'expliquer les critères ?*

Cette série de sous-questions mérite quelques éclaircissements. Il est nécessaire de préciser qu'elle concerne deux registres distincts. Les sous-questions en caractère droit (a et c) ont une visée descriptive. Les questions en caractère italique (b et d) ont, quant à elles, une visée explicative. Il nous semble important de mentionner cette distinction car ce travail de mémoire est structuré en alternant les parties descriptives et explicatives. Les deuxièmes visent à expliquer les premières en mobilisant des théories scientifiques (voir la section consacrée au cadre théorique). En conséquence, la nature de cette distinction est importante pour éviter la confusion entre l'observation et les logiques d'actions qui la sous-tendent, fréquente dans les études portant sur la mobilité ainsi que le signale Vincent Kaufmann (2004b : 28). Ce compartimentage peut paraître excessif, toutefois, cette manière de travailler nous aide à structurer et à rendre notre démarche la plus intelligible possible.

D'un point de vue temporel, nous limitons notre recherche à la politique des visas mise en œuvre par la Suisse avant les accords d'association à Schengen du 12 décembre 2008. Ce choix se justifie dans la mesure où la politique des visas en Suisse est entièrement harmonisée avec celle de l'Union européenne dès l'entrée en vigueur des accords. Il n'y aurait donc plus lieu d'étudier les spécificités suisses. En outre, il serait précipité de vouloir évaluer les conséquences de Schengen sur le système suisse ; un plus grand recul aurait été nécessaire. Ainsi, nous nous contenterons de discuter des implications que la perspective de ce changement a entraînées dans la politique des visas dans la période qui a précédé l'application des accords. Cette période charnière permet de mettre en relief certaines transformations ou évolutions dans ce domaine. Sous cet angle, les difficultés posées par le manque de recul et l'actualité toute récente des accords de Schengen peuvent être considérées comme une aubaine.

À noter que si les visas ont commencé à être utilisés en Suisse dès la fin de la seconde guerre mondiale, nous nous pencherons principalement sur la situation de ces vingt dernières années, car la plupart des documents utilisés ainsi que les récits de nos interlocuteurs font référence à cette période.

4. UNE EBAUCHE DE DEFINITION

À ce stade du travail, et pour la bonne compréhension de l'ensemble du mémoire, il nous paraît nécessaire de nous arrêter sur le terme de *visa*. Pour cerner le sens de cette notion, nous nous appuyons d'abord sur les définitions proposées dans les textes de lois et ensuite sur les définitions que l'on trouve dans les textes scientifiques.

4.1. D'UN POINT DE VUE JURIDIQUE

Dans la loi fédérale sur les étrangers (LEtr 2005) se trouvent les différentes conditions d'admission sans toutefois donner des précisions supplémentaires sur le visa. Cette loi renvoie à l'Ordonnance sur la procédure d'entrée et de visas (OPEV 2007). Celle-ci contient les dispositions d'exécution de la loi. La section 3, qui regroupe les articles 11 à 15, traite de la demande et de l'octroi de visa, mais ne donne pas véritablement de définitions. Pour cela, il faut aller consulter les directives de l'office fédéral des migrations (ODM). Dans le document intitulé « *Visas et contrôle Frontière* » (VCF) apparaît la définition suivante :

« Un visa n'est ni une autorisation de séjour, ni une autorisation de franchir la frontière. C'est un document qui atteste que les conditions d'entrée étaient remplies au moment où il a été octroyé (art. 11, al. 1, OPEV). Si par la suite, notamment lors du franchissement de la frontière, il est constaté que tel n'est plus le cas, le visa peut être annulé par l'autorité compétente. »

Le visa est apposé dans le document de voyage de l'étranger sous forme d'une vignette de sécurité (OPEV, art. 11, al. 2). Dans certains cas, le visa est apposé sur une feuille séparée, conformément aux dispositions spéciales en la matière. » (DFJP, ODM : Directives de l'Office fédéral des migrations : Visas et contrôle frontière³ : 27)

L'article 13 de l'OPEV précise encore qu'un visa peut-être délivré pour un séjour de trois mois au plus, pour les motifs suivants (OPEV, art. 13, al. 1) :

- Tourisme ;
- Visite ;
- Formation théorique avec concept de formation ;
- Soins médicaux et cures ;
- Relations d'affaires ;
- Participation à des congrès économiques et scientifiques et à des manifestations culturelles, religieuses ou sportives ;
- Transit.

³ Ci-après : (ODM : Directives VCF).

L'obligation de visa permet d'exercer un contrôle préalable des conditions d'entrée en Suisse. Bien que le visa soit obligatoire pour certains étrangers, il ne suffit pas en soi à fonder un droit à entrer ou à séjourner dans le pays. En effet, les postes de contrôle à la frontière peuvent décider d'annuler le visa si ces conditions ne sont plus réunies (p.ex. si la personne fait usage de pièce de légitimation fausses ou falsifiées). Par opposition aux visas de court séjour, les diverses autorisations pour les séjours de longues sont des autorisations de séjour, d'établissement ou d'exercice d'une activité lucrative ; ils concernent donc généralement un établissement en vue d'exercer une activité rémunérée. Le visa de court de séjour ne permet pas à son titulaire de s'installer de manière durable en Suisse.

Ces éléments nous permettent de tracer les contours juridiques d'une définition du visa en Suisse. Dans le paragraphe suivant, nous nous intéressons aux apports de quelques auteurs en sciences humaines qui se sont penchés sur le sujet.

4.2. D'UN POINT DE VUE SCIENTIFIQUE

Dans l'article de Vicente, un « *visa se définit généralement comme une autorisation délivrée par les autorités nationales à un ressortissant d'un pays tiers, lui permettant d'entrer et de séjourner sur le territoire national pour un temps déterminé* » (VICENTE 2006 : 307). Malgré l'approche juridique de ce texte, cette définition s'éloigne du langage procédurier et introduit des notions proche des préoccupations typiquement géographiques. Ainsi, l'auteur introduit les notions de territoire et de nations.

Bente Puntervold BØ⁴ (1998) dénonce la contradiction fondamentale entre le but avoué des visas, tel que l'on peut le lire dans la loi, et son utilisation effective en tant qu'outil de politique migratoire. Selon cet auteur, les visas ne sont pas destinés aux migrants puisqu'ils ne s'appliquent qu'aux courts séjours pour les motifs que nous avons énoncés précédemment (le tourisme, le transit, les voyages d'affaires, etc.). Ces séjours temporaires ne peuvent pas être considérés comme des phénomènes de migration. Toutefois, cet auteur relève que la pratique et l'utilisation des visas sert effectivement à contrôler les migrations.

L'approche de Neumayer semble confirmer cette prise de position puisqu'il considère d'emblée le visa comme étant un outil de politique migratoire : « *Visa restrictions imposed on passport holders from certain countries are one of the most important mechanisms with which nation states exert their prerogative to control entry into their territory* » (NEUMAYER 2006 : 73). Dès lors, cette affirmation confère au visa une dimension géographique qui l'intègre à la problématique de la régulation de la mobilité internationale, questionnant ainsi le rôle de l'État nation et de ses politiques migratoires. Ces notions feront l'objet, par ailleurs, du prochain chapitre consacré au cadre théorique. Ainsi, un visa ne se limite pas à un tampon apposé dans un passeport car le visa est aussi et surtout un outil visant à réguler la mobilité des étrangers vers un État. En conséquence, nous suggérons de retenir la définition suivante pour la suite de notre mémoire :

Un visa est une autorisation délivrée par les autorités nationales à un ressortissant étranger, lui permettant d'entrer et de séjourner sur le territoire national pour une durée de trois mois. Il fait partie intégrante des mécanismes avec lesquels les États nations exercent leur pouvoir pour contrôler la mobilité à travers leurs frontières. À ce titre, le visa est également un outil de politique migratoire.

⁴ Puntervold BØ est l'auteur d'une étude traitant de l'utilisation des visas en Norvège. Sous un angle éthique et juridique, il dénonce l'utilisation inavouée du visa pour freiner l'immigration et plus particulièrement les flux de demandeurs d'asile (PUNTERVOLD BØ 1998).

Cet exercice consistant à définir le visa permet de clarifier ce terme clef afin de limiter d'éventuelles confusions, mais il permet surtout de mettre en lumière les enjeux qui relèvent de l'utilisation des visas.

Dans les lignes suivantes, nous présentons brièvement les accords de Schengen et ses implications pour la Suisse.

L'INTEGRATION DE LA SUISSE AU SYSTEME EUROPEEN DES VISAS

Les politiques d'immigration et le contrôle des frontières sont des domaines traditionnellement impartis aux autorités étatiques. En effet, la gestion des entrées et des sorties des personnes est une des illustrations tangibles de la souveraineté nationale.

Cependant, ces vingt dernières années ont vu naître en Europe une série d'accords poursuivant l'objectif d'une ouverture et d'une gestion des frontières communautarisées. Ainsi, dans le cadre de la construction de l'Union européenne, telle que nous la connaissons actuellement, s'est formé un espace au sein duquel les personnes, les marchandises et les services circulent librement. C'est dans ce contexte que les accords de Schengen et Dublin, auxquels la Suisse s'est récemment associée, ont vu le jour. La politique commune en matière de visa est l'un des grands axes constitutifs de ces accords.

D'une part, ce chapitre a pour but de présenter un aperçu de l'émergence et du fonctionnement de la politique commune des visas au sein de l'Europe de Schengen. D'autre part, il s'agit surtout de faire la lumière sur les modalités et les implications de l'intégration récente de la Suisse à ce système.

5. LA NAISSANCE DES ACCORDS DE SCHENGEN ET DUBLIN

Ratifié en 1985, le traité de Schengen réunissait la France, la République fédérale d'Allemagne et les pays du Benelux en vue d'un pourparler sur les conditions de mise en place de la libre circulation des personnes et de la collaboration policière (GUILD et BIGO 2003a). Le traité porte le nom de la petite ville vinicole de Schengen, au carrefour de la France, de l'Allemagne et du Luxembourg dans laquelle il a été signé. En dehors des institutions communautaires, le traité de Schengen se classe dans la continuité des objectifs communautaires, il a pour objectif d'établir la libre circulation des personnes et des biens entre les États, en vue de la réalisation à terme du grand marché européen.

Le 19 juin 1990, toujours à Schengen, les cinq pays signent la convention d'application. Par la suite, cinq autres pays y adhèrent : l'Italie (1990), l'Espagne et le Portugal (1991), la Grèce (1992) et l'Autriche (1995) (LOPEZ 2008).

6. L'ACQUIS DE SCHENGEN

En 1996, l'espace Schengen s'élargit au Danemark, à la Finlande et à la Suède. L'Islande et la Norvège, qui n'appartiennent pas à l'Union européenne, mais qui sont liées à leurs voisins nordiques par un accord de libre circulation spécifique, entrent également dans l'espace Schengen. En 1997, le traité d'Amsterdam⁵ incorpore l'« acquis de Schengen » (soit l'accord et la convention, et l'ensemble des accords connexes) à l'Union Européenne (LE MONDE DIPLOMATIQUE 2006). Ainsi, la coopération instaurée par les Accords de Schengen, qui se fondait exclusivement sur le droit international public, se poursuit dès lors dans le cadre

⁵ Le traité d'Amsterdam est l'aboutissement d'une série de révisions des traités. Il crée un nouveau titre de compétences pour la Communauté européenne, intitulé « *Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes* ». Le traité intègre la convention de Schengen à l'Union Européenne. Le but étant d'établir un "espace de liberté, de sécurité et de justice". Le traité d'Amsterdam a donc ouvert un nouveau chapitre important de l'intégration européenne. Ainsi, l'UE passe d'une simple communauté économique à une véritable union politique (www.bfm.admin.ch).

institutionnel de l'UE. Par conséquent, l'acquis de Schengen devient obligatoire pour tous les membres de l'UE, les candidats à l'entrée dans l'UE devant l'appliquer lors de leur adhésion. Fin 2007, Malte et huit pays ex-communistes (à savoir l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie) rejoignent l'espace Schengen. Enfin, la Suisse y entre le 12 décembre 2008. Il s'agit d'un accord d'association et non d'adhésion, ce qui donne à la Suisse, à l'instar de la Norvège et de l'Islande, un droit de participation et non de codécision. Fin 2008, Chypre, membre de l'UE et le Liechtenstein, non membres, sont également entrés dans l'espace Schengen.

L'objectif des accords de Schengen est d'instituer un espace à l'intérieur duquel la libre circulation des personnes ne serait plus entravée par des contrôles aux postes de frontières intérieures. Schengen vise en effet à supprimer les contrôles internes tout en renforçant les contrôles aux frontières extérieures.

Ces changements dans l'organisation des contrôles ont été accompagnés de mesures « compensatoires » afin de répondre à des préoccupations sécuritaires. Il s'agissait de questions relatives à la politique d'immigration et d'asile. En plus du renforcement des frontières extérieures, il fallait améliorer la coopération entre États en matière de police ainsi que dans le domaine des visas, de l'asile et de l'entraide judiciaire internationale. Bien sûr, la thématique du visa retiendra particulièrement notre attention dans ce chapitre (VICENTE 2006).

6.1. DUBLIN

La convention de Dublin est un prolongement de l'accord de Schengen. À l'origine, la Communauté Européenne ne disposait pas de compétences législatives en matière d'asile, les États membres ont donc pris la décision en 1990 d'y remédier en concluant la convention de Dublin. Ce traité a remplacé et redéfini les conditions de la coopération en matière d'asile, instituées par Schengen. Les accords de Schengen / Dublin forment aujourd'hui un ensemble indivisible de mesures. Cependant, nous nous focaliserons sur les acquis de Schengen car la politique de visa commune y est régie (VICENTE 2006).

7. LA POLITIQUE COMMUNE DES VISAS

À l'origine, la politique des visas était une simple coopération intergouvernementale dans le cadre des accords de Schengen. La « coopération Schengen » se développait principalement en marge des traités communautaires. Progressivement, elle s'est vue communautarisée dans le cadre du traité de Maastricht qui a précédé celui d'Amsterdam.

D'abord, les États signataires de Schengen se sont engagés à adopter une politique commune en ce qui concerne la circulation des personnes et spécifiquement le régime des visas. À cette fin, ils ont institué le visa unique permettant à son titulaire de se déplacer librement sur le territoire des États signataires pour une durée n'excédant pas les trois mois. Il s'agit du visa de court séjour. Un visa de court séjour ne permet pas à son propriétaire de s'installer à long terme dans les pays où il circule, ni dans l'État qui lui a délivré le titre. Selon le DFJP, ces visas s'appliquent principalement au tourisme, aux voyages d'affaires, aux cures et aux séjours d'études (DFJP 2005). Les visas de longues durées (concernant par exemple une prise

d'emploi ou un regroupement familial) restent de la compétence de chaque État ; ils sont donc soumis à la législation nationale.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1993, le domaine des visas de court séjour est ainsi devenu le premier domaine de la politique européenne d'immigration et d'asile à être communautarisé. Quelques dispositions et règlements ont été décidés, comme le règlement établissant un modèle de visa, toujours en vigueur aujourd'hui. Les conditions d'octroi de visas sont également adoptées⁶ ; il s'agit des Instructions Consulaires Communautaires (ICC). Ces instructions déterminent notamment les procédures concernant la délivrance des visas, elles prévoient également les modalités de consultation entre États, pour évaluer, par exemple du risque migratoire pour certaines demandes de visas. Néanmoins, selon Vicente « *les acquis de Maastricht en matière de visas sont dans l'ensemble limités [...] et n'ont pas permis d'aboutir à une harmonisation poussée du régime des visas.* » (VICENTE 2006 : 311).

Plus ambitieux que le traité de Maastricht, le traité d'Amsterdam de 1999 fixe comme objectif la réalisation d'une véritable politique communautaire des visas de court séjour. Les compétences du Conseil européen ont été étendues. Il est désormais habilité à fixer la liste des pays dont les ressortissants sont ou ne sont pas soumis à l'obligation du visa pour le franchissement des frontières extérieures. Le règlement 539/2001 fixe la liste de pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation du visa (annexe N°3). Le Traité d'Amsterdam donne ainsi un nouveau coup de souffle au processus de communautarisation de la politique des visas de court séjour. Mais ce transfert de compétence n'a pas été du goût de tous les États membres. Le Danemark ne participe que partiellement au traité. En outre, le Royaume-Uni et l'Irlande n'y participent que dans certains cas de figures. En parallèle, la Norvège et l'Islande, tous deux non-membres de l'UE, ont choisi d'intégrer le système Schengen avec l'UE. (VICENTE 2006)

Plus récemment, l'espace Schengen s'est étendu aux « nouveaux États membres » de l'Europe de l'Est. Fin 2008, Chypre, membre de l'UE, le Liechtenstein et la Suisse, non membres, y ont également pris part.

En guise de conclusion, Catherine Schmitter décrit l'évolution de la politique des visas de la manière suivante: « *la politique des visas, telle que prévue par les accords de Schengen, était donc conçue à l'origine comme une simple mesure d'accompagnement. Mais la nécessité d'une véritable gestion commune en matière de visa s'est rapidement imposée comme un complément indispensable à l'élimination des contrôles des frontières internes, notamment en raison de la proximité géographique des États, de l'existence d'un espace de libre circulation intracommunautaire, du besoin d'efficacité, et de la nécessité d'établir une confiance mutuelle entre États membres* » (SCHMITTER 2003 : 101).

Actuellement, la politique commune en matière de visas constitue une composante essentielle des mesures prévues par Schengen en matière de sécurité. Nous évoquons dans les lignes qui suivent l'étude d'Elspeth Guild et Didier Bigo (2003) qui porte un regard critique sur la politique des visas en Europe.

⁶ Les conditions d'octroi de visas n'ont pas été adoptées dans le cadre du droit communautaire, mais de la coopération intergouvernementale.

7.1. LES AMBIGUÏTÉS DU VISA DANS LE SYSTÈME DE SCHENGEN

Cette étude, intitulée « *La mise à l'écart des étrangers* », décrit et analyse les pratiques de la politique de visa telle qu'elle est pratiquée par les États membres de Schengen. Elle souligne le fait que c'est à travers les visas que les États tiennent à distance et mettent à l'écart les étrangers indésirables.

Les auteurs mentionnent trois critères principaux définis par l'Union pour distinguer sur quelle liste se trouvent les ressortissants de tel ou tel pays. Le premier concerne l'immigration illégale ; en ce sens le visa est un instrument de maîtrise des flux migratoires. Le deuxième critère est la volonté de préserver l'ordre public et la sécurité intérieure et le troisième concerne les relations internationales. Les pratiques en matière de restrictions retenues à l'égard d'un autre pays est un des moyens de souligner la qualité des relations entretenues avec ce pays.

Ces critères et leurs combinaisons poussent les chercheurs à se demander si le visa sanctionne un individu en particulier ou s'il est un instrument de relations internationales entre les États : « *Le franchissement de la frontière de l'espace Schengen par un individu est-il dépendant de l'appréciation de son pays comme menace ? Ou un pays devient-il menaçant parce que ses ressortissants veulent le fuir ?* » (GUILD et BIGO 2003a : 4).

Ainsi, le visa sanctionne d'une part des politiques gouvernementales, selon le critère de relations internationales et d'autre part il condamne des pratiques sociales individuelles, selon le critère de l'ordre public et de la migration. Bien que ces derniers critères s'appliquent à un niveau individuel, ils poussent à inscrire le pays dans son ensemble sur la liste dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa. Donc, vivre dans un pays où il existe des minorités considérées comme dangereuses par d'autres États est quasiment l'équivalent d'un délit ; il en va de même pour les pays à fort taux migratoire. Pour déterminer les listes d'États « amis ou ennemis », cette politique de visa pratique un repérage des « dangers » en deux temps : d'abord la sélection du pays, ensuite la sélection de l'individu. L'étude souligne l'incohérence et l'amalgame des critères appliqués à la détermination de la liste des États et aux critères appliqués aux individus : « *On retrouve ici dans l'établissement de la liste et dans la présentation orale qui en est faite dans les entretiens, la construction d'un continuum d'insécurité qui sont reliées les unes aux autres et qui englobent au-delà des acteurs gouvernementaux les pratiques sociétales de certains groupes sociaux de ces pays. [...] Ses critères qui mêlent migration et criminalité ou idéologie du régime dont viennent les individus ne sont pas cohérents* » (GUILD et BIGO 2003a : 8).

Ce dernier aspect, mène les auteurs à souligner un paradoxe de la politique des visas dans l'Union. L'établissement de la liste de pays relève de la Commission, dans la perspective d'harmoniser les positions des États entre eux. En revanche, les octrois et les refus à titre individuel relèvent de la compétence nationale des États seuls.

En conclusion, Guild et Bigo affirment la nécessité de différencier les États des individus qui en sont les ressortissants. Ce sont les ressortissants de tel ou tel État qui sont considérés comme menaçants ou dangereux. Cette menace ou ce danger, incarné par les individus, rejaille le plus souvent sur l'État qui sera inscrit sur la liste noire pour cette raison. Ces « menaces », ne relèvent pas forcément de faits, elles ne sont pas tangibles, il s'agit de peurs socialement construites⁷ qui influent sur les pratiques en matière de visa.

⁷ « *C'est alors la vision de la dangerosité des individus qui joue – criminalité et migration incluses - mais justifiée par une certaine géopolitique – ou idéologie - qui relie islam, terrorisme et migration (et qui a été renforcée depuis le 11 septembre 2001). C'est aussi une peur plus globale de déstabilisation des identités nationales - au nom du danger de flux massifs en provenance de l'étranger qu'ils soient légaux ou non, migratoires ou de réfugiés, qui affecteraient les équilibres des pays receveurs de ces flux dont*

Virginie Guiraudon et Christian Joppke (2001) soulignent, eux aussi, le lien entre migration et sécurité (domestique et internationale). Pour ces auteurs, cette caractéristique est spécialement présente en Europe, où la coopération intergouvernementale a, depuis son union, envisagé les politiques migratoires sous l'angle de la lutte contre le crime international et le terrorisme. Les politiques migratoires sont devenues des politiques de « contrôle », et cette nuance implique une vision négative des phénomènes migratoires.

Guiraudon souligne quant à elle, la tendance des gouvernements à vouloir externaliser les procédures de contrôle migratoire au-delà des frontières nationales. Cette tendance récente de gestion des migrations est présentée dans les lignes qui suivent.

7.2. LE PRINCIPE DU « REMOTE CONTROL »

Guiraudon (2001) utilise le terme de « remote control » pour désigner la tendance à vouloir limiter la migration à la source, afin de prévenir la venue de migrants. L'auteur souligne que ce contrôle prémigratoire peut-être délégué à des tiers, comme les compagnies aériennes ou les agences de sécurité. Ainsi, tous les États cherchent d'une manière ou d'une autre, à se donner les moyens de réguler les flux migratoires et de restreindre le nombre d'immigrants. Le visa représente l'un des outils permettant d'appliquer cette politique de contrôle à distance : *« c'est donc en amont, au moment de l'attribution du visa que se joue l'essentiel des procédures de contrôle qui sont un tant soit peu efficaces, dans la mesure où elles bloquent l'individu avant même son départ pour les territoires de l'Union. Un visa permet en effet théoriquement à une entité souveraine d'exercer un contrôle sur les entrants venant d'un pays avant qu'ils n'arrivent à la frontière, et c'est là son « avantage »* (GUILD et BIGO 2003a : 5).

En Europe, avec les accords de Schengen, la coopération a atteint un nouveau niveau dans l'agencement de la politique migratoire. Selon Guiraudon, l'unification des procédures en matière de visa a permis aux États européens de déléguer la fonction de contrôle de la migration aux États de l'Est et du Centre, en repoussant la frontière de l'Est à l'Ukraine et à la Biélorussie. Cette nouvelle fonction de « pays-frontière » dévolue aux pays de l'Est a, par ailleurs, été l'une des conditions à remplir pour rejoindre le club des riches démocraties européennes.

Ce procédé implique aussi la participation de partenariat avec le secteur privé, comme les compagnies aériennes et les aéroports. Ces compagnies doivent contrôler les passeports et visas des passagers. Ces procédures sont instaurées dans le but d'empêcher les demandeurs d'asile et autres formes de migration non-désirée d'atteindre le territoire national du pays d'accueil. Une fois le territoire foulé, le migrant bénéficie de la protection des lois et de la possibilité de déposer une demande d'asile. Cette stratégie de frontières à distance permet également d'alléger les tâches aux frontières nationales. Selon l'auteur, ce mécanisme visant à déléguer le contrôle loin du système central de l'État permet de faciliter l'accès aux touristes et aux hommes d'affaires; soit des migrants du « first world ».

Donc, pour Guiraudon les auteurs qui annoncent la perte de contrôle de l'État ne tiennent pas suffisamment compte de ces aspects. Ils négligent le fait que si les États délèguent une partie de leur autorité c'est uniquement pour augmenter leur capacité à contrôler le mouvement.

on connaît le lien avec les idéologies d'extrême droite. Ces menaces ne relèvent en effet guère de « faits ». Elles sont des peurs construites autour de quelques phénomènes de violence mais aussi autour de simples droits qu'il faudrait pourtant accorder aussi aux individus des pays du tiers-monde au lieu de les immobiliser chez eux. » (GUILD et BIGO 2003 : 9).

8. L'ASSOCIATION DE LA SUISSE A SCHENGEN / DUBLIN

Jusqu'au 12 décembre 2008, date à laquelle l'accord d'association à Schengen est officiellement entré en vigueur, la Suisse ne participait pas au système mis en place par les accords de Schengen. Ses frontières avec ses pays voisins, comme la France, l'Italie, l'Autriche ou l'Allemagne étaient considérées comme des frontières extérieures. Cette situation implique qu'une personne possédant un visa délivré par les États Schengen n'est pas automatiquement reconnue par les autorités suisses, et inversement, le titulaire d'un visa suisse ne peut pas circuler librement dans l'Union Européenne.

La non-participation de la Suisse au système de Schengen contraignait donc les ressortissants non-Européens, qui séjournent légalement ou qui voyagent sur le territoire de l'Union Européenne, à se procurer un second visa pour pouvoir fouler le sol suisse. Inversement, ce système imposait aux détenteurs d'un visa Suisse d'obtenir un visa Schengen pour se rendre dans les pays Européens.

Pour simplifier cette situation, les autorités suisses ont aménagé, de manière unilatérale, certaines facilités d'entrées. Depuis 1998, la Suisse autorise en effet l'entrée sur son territoire des ressortissants de certains États⁸ (notamment les États avec lesquels la Suisse a conclu des accords bilatéraux ou multilatéraux) titulaires d'un visa Schengen, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers (hors UE) titulaires d'une autorisation de séjour valable délivrée par un État Schengen (VICENTE 2006 : 307). Cela dit, la réciprocité n'est pas nécessairement assurée, la Suisse ayant pris cette décision de manière unilatérale. Ainsi le titulaire d'un visa (ou d'une autorisation de séjour) Suisse ne bénéficie pas nécessairement de facilitations pour entrer dans un État Schengen.

Afin de supprimer les obstacles à la libre circulation des personnes, la Suisse et l'UE ont opté pour une coopération plus étroite en matière de visas, sur la base de l'Accord d'association à Schengen. Cet accord a été accepté en votation populaire le 5 juin 2005 par le peuple suisse. Il a pour but d'alléger les démarches administratives en matière de visas, entre autres, des autorités consulaires suisses et européennes ainsi que pour les demandeurs de visas. Ainsi, un visa unique suffit pour circuler librement dans l'espace Schengen, la Suisse y compris.

Afin que l'accord entre en vigueur, l'UE, de son côté, devait encore ratifier ce texte et soumettre la Suisse à une série de procédures visant à évaluer la mise en œuvre des dispositions de Schengen en Suisse. En d'autres termes, il s'agissait de s'assurer de la compatibilité de la Suisse avec Schengen, notamment en ce qui concerne la collaboration policière, le système de délivrance de visa, le système d'information Schengen (SIS) et la suppression du contrôle aux frontières dans les aéroports. La majeure partie de ces contrôles a été effectuée au cours du mois de février 2008. Ainsi, l'Union européenne a procédé à la ratification des accords d'association à Schengen (AAS) et Dublin (AAD) et l'entrée en vigueur des accords s'est faite le 12 décembre 2008.

⁸ Art. 4 « Libération de l'obligation du visa » de l'OPEV, 2007.

DEUXIEME PARTIE

Cadre théorique

TROIS VOLETS THEORIQUES

Les lignes qui suivent présentent les différentes théories mobilisées pour l'élaboration du mémoire.

Ce chapitre est divisé en trois parties, partant d'éléments généraux pour se rapprocher de la thématique du mémoire et il est censé mener à une vision d'ensemble du champ théorique dans lequel prend place notre problématique sur les visas.

Premièrement, le concept de mobilité est succinctement présenté. Une réflexion globale sur la mobilité s'avère utile car les visas interviennent comme un élément central dans la mobilité internationale. Pour se rendre à l'étranger, il est déterminant d'être en possession d'un visa (pour autant que l'État en question l'exige) sous peine de ne pas pouvoir franchir la frontière du pays de destination.

C'est pourquoi, nous nous intéressons dans un deuxième temps au rôle des États. L'augmentation des flux transnationaux, qui est toujours plus importante au fil des ans, pose en effet de sérieux défis aux États qui cherchent à contrôler ces mouvements. Dans un environnement mondial fortement globalisé, le visa constitue pour les États un outil de sélection des candidats à l'entrée sur leur territoire.

Pour finir, ce sont les théories des politiques migratoires qui sont abordées. Ces dernières fourniront la « superstructure » théorique de notre mémoire. Considérant le visa comme un outil de politique migratoire à part entière, la mobilisation de ces théories nous semble être une approche pertinente afin d'en appréhender les mécanismes.

1. LE CONCEPT DE MOBILITE

D'un point de vue épistémologique, l'usage d'un concept aide à organiser des informations et à fournir une interprétation de celles-ci. À ce titre, le concept de mobilité peut être considéré comme une sorte de dénominateur commun aux divers questionnements suscités par le visa. Il assure également le lien entre l'aspect juridico-technique des visas, à un questionnement plus large qui s'inscrit dans le vaste champ des sciences sociales et en particulier celui de la géographie.

1.1. UN CONCEPT MULTIFACETTE

Le terme de mobilité est un concept très discuté des sciences sociales (géographie, sociologie, urbanisme, etc.). Selon la discipline, la mobilité peut évoquer des significations très diverses. Pour Kaufmann, sociologue et spécialiste de la mobilité, « *la notion de mobilité renvoie à des significations multiples qui se réfèrent tantôt au déplacement dans l'espace, tantôt au déplacement dans l'espace social, tantôt au mouvement en termes virtuels ou en termes métaphoriques, tantôt aux personnes et aux marchandises, tantôt aux capitaux ou aux idées, etc. Ce faisant, la mobilité est une notion très générale et imprécise. [...] En résumé, la mobilité spatiale n'est pas un concept en sciences sociales, mais une notion émiétée par les champs de recherche et les disciplines, flou car recouvrant des phénomènes de nature différentes qui ne sont pas considérées comme partie d'un tout* » (KAUFMANN 2004b : 31).

En ce qui concerne la mobilité spatiale, Kaufmann (2002) l'envisage comme un phénomène qui revêt quatre différentes formes : les migrations, la mobilité résidentielle, les voyages et les mobilités quotidiennes. Ces formes sont interconnectées et liées à différentes temporalités : le jour et la semaine pour la mobilité quotidienne, le mois et l'année pour le voyage, l'année et la vie pour la mobilité résidentielle et l'histoire individuelle pour la migration. Ces différentes formes peuvent être illustrées et classées dans un tableau (voire figure 1).

La mobilité résidentielle fait référence aux parcours résidentiels, la mobilité quotidienne aux déplacements de la vie quotidienne, le voyage au tourisme et les migrations aux mouvements internationaux et inter-régionaux d'émigration et d'immigration. Pour ce travail de mémoire, nous nous préoccupons donc uniquement des catégories voyage et migration, la question des visas s'appliquant forcément au déplacement sur un territoire étranger.

Figure 1 : Les quatre formes principales de mobilité spatiale

	Temporalité courte	Temporalité longue
Interne à un bassin de vie	Mobilité quotidienne	Mobilité résidentielle
Vers l'extérieur d'un bassin de vie	<i>Voyage</i>	<i>Migration</i>

Kaufmann, V. et Jemelin, C. 2004: La motilité, une forme de capital permettant d'éviter les irréversibilités socio-spatiales? *Communication au colloque "Espaces et sociétés aujourd'hui. La géographie sociale dans les sciences et dans l'action", Rennes, 21-22 octobre*

Cependant, Kaufmann considère que cette acception de la mobilité souffre d'un compartimentage excessif. Aujourd'hui, la multiplication des possibilités de déplacements et l'accroissement des vitesses introduisent des possibilités nouvelles. Ainsi, la différence entre mobilité quotidienne, mobilité résidentielle, voyage et migration perd de sa pertinence. Par exemple, cette classification peine à rendre compte de la pendularité à longue distance associée au travail à domicile. Ce cas oscille entre mobilité quotidienne, mobilité résidentielle et le voyage.

Afin de pouvoir considérer la mobilité de manière transversale, Kaufmann suggère de porter un regard sur la mobilité en tant que potentiel.

1.2. LA MOBILITE EN TANT QUE POTENTIEL

Selon la définition proposée par Jacques Lévy et Michel Lussault, chaque individu dispose d'un « potentiel de mobilité » : « *Pour chaque acteur, la mobilité est à la fois un processus avéré, qui se traduit en mouvements effectifs, et un potentiel, une virtualité non actualisée, qui est justement, ce qui autorise le mouvement réalisé, c'est-à-dire le déplacement* » (LEVY et LUSSAULT 2003 : 623). C'est pour dénouer cette ambiguïté que certains chercheurs, comme Kaufmann, suggèrent d'employer le terme de motilité. La distinction est la suivante: le potentiel est du ressort de la motilité, et le déplacement effectif concerne la mobilité. Selon ce chercheur, « *la motilité peut-être définie comme la manière dont un individu fait sien le*

champ du possible en matière de mobilité et en fait usage pour développer des projets» (KAUFMANN 2004 : 5).

Puisqu'il s'agit d'un potentiel, l'individu n'a pas forcément besoin de le rendre effectif et d'en faire usage. Ce potentiel peut rester une « *virtualité non actualisée* », comme le mentionnent Lévy et Lussault (2003 : 623). De telle sorte, un individu peut posséder une grande motilité sans la concrétiser en un déplacement. Pouvoir être dans n'importe quelle capitale européenne en deux heures seulement depuis Londres ne signifie pas que les habitants de ces villes effectuent ces déplacements. De même, bénéficier d'une connexion Internet à domicile donne potentiellement un accès à un univers d'informations et de possibilités très larges, cependant, ce potentiel n'est pas forcément utilisé (KAUFMANN 2004).

Au même titre que le niveau d'éducation ou le revenu, la capacité à se déplacer peut également se considérer en termes de capital. Chaque individu serait au bénéfice d'un capital de mobilité, comme il aurait un capital économique, culturel ou social. Le capital de mobilité peut se traduire comme un « savoir voyager ». Savoir trouver son chemin dans un aéroport, connaître l'anglais –en tant que langue internationale- ou encore savoir lire les horaires d'un bus sont autant de compétences et de connaissances illustrant de manière concrète le capital de mobilité.

Après avoir pris connaissance de ces remarques, nous pouvons nous interroger sur la place que tient le visa dans le potentiel de mobilité des individus. L'obtention d'un visa nécessite en effet de mobiliser un certain nombre de compétences. Par exemple, il faut avoir des connaissances sur les pratiques et les exigences consulaires. Cela signifie être capable de se documenter, de constituer un dossier ou encore de bénéficier d'un réseau social dans le pays destinataire. Cependant, même si l'acteur en question possède le potentiel nécessaire pour obtenir son document, son déplacement international n'est pas garanti. À ce titre, la nationalité joue un rôle central. C'est elle qui détermine si un visa est exigé ou non pour se rendre dans le pays de destination. Paul Hirst et Graham Thompson soulignent le poids du lieu de naissance et de la nationalité dans la mobilité des personnes à travers l'expression évocatrice « *trapped by the lottery of birth* » (HIRST et THOMPSON 1999). Cependant, le capital spatial peut précisément être mobilisé afin d'infléchir le déterminisme du lieu de naissance. Que ce soit par la constitution d'un capital financier important, par le biais d'études internationales ou encore par la clandestinité, le « savoir voyager » (LEVY 2000) peut permettre de lutter contre les obstacles à la mobilité et peut permettre de s'affranchir des contraintes extérieures. Cela dit, même si certains individus ont un capital de mobilité leur permettant de composer avec le pouvoir, la décision d'un État de soumettre les ressortissants d'un État tiers à l'obligation du visa représente néanmoins un obstacle considérable pour beaucoup de personnes. Par exemple, l'inégalité des rapports de pouvoir peut s'exprimer par l'arbitraire du jugement d'un employé consulaire refusant d'octroyer un visa. Le « savoir voyager » en tant que potentiel atteint donc ses limites lorsque les rapports de pouvoirs en présence sont trop inégaux.

Relevant d'un autre registre théorique, les relations de pouvoir liées à la mobilité sont abordées au cours des paragraphes qui suivent.

1.3. MOBILITE, ÉTAT, POUVOIR

Le géographe Timothy Cresswell (2004) aborde la mobilité sous l'angle des rapports de pouvoir et des représentations. Pour cet auteur, le concept de mobilité comprend le mouvement et le contexte de pouvoir. Lors de chaque déplacement, un individu doit affronter des forces qui s'y opposent ; qu'elles soient naturelles ou juridictionnelles. À l'échelle du globe, le visa fait partie des nombreux obstacles à la mobilité pour les ressortissants de certains pays. Cependant, cette barrière administrative est appliquée de manière très différente dans le monde.

Ainsi, le fonctionnement du principe de réciprocité permet d'illustrer l'inégalité des rapports de pouvoirs entre États. Ce principe bilatéral veut qu'une restriction de visa soit imposée aux ressortissants d'une nation si cette nation impose elle-même de telles restrictions au pays concerné. En d'autres termes, soit deux pays n'exigent pas de visas pour leurs ressortissants respectifs, soit, ils s'imposent mutuellement une obligation de visa. Généralement, le principe traditionnel du droit international est l'application de la réciprocité en matière d'obligation de visa, or la réalité se trouve très éloignée de ce principe. L'étude de Neumayer permet de souligner que les rapports de pouvoirs inégaux entre États font que ce principe n'est pas respecté par tous.

1.3.1. Le principe de réciprocité

Dans son étude sur les restrictions de visas dans le monde, Neumayer (2006) livre une analyse sur les raisons qui poussent les États à exiger ou non un visa d'entrée. L'étude examine les exigences de visa pour 189 pays différents (c'est-à-dire presque tous les pays du monde) les uns vis-à-vis des autres. Cette imposante base de données est à la source d'analyses quantitatives approfondies sur l'intensité du lien entre les caractéristiques du pays d'accueil et du pays d'origine et le fait d'imposer ou de subir des restrictions de visas.

De manière générale, il y a un assez haut niveau de réciprocité dans le monde car 68% des pays s'imposent ou ne s'imposent pas de restrictions de visas mutuelles. Cependant, pour les pays de l'OCDE le degré de réciprocité est beaucoup plus faible, il atteint les 48%. C'est-à-dire que les ressortissants des pays de l'OCDE rencontrent peu de restrictions de visas lorsqu'ils se rendent à l'étranger mais ces pays en imposent beaucoup aux ressortissants étrangers. Pour Neumayer (2006), les pays de l'OCDE utilisent leur pouvoir politique pour maintenir cette inégalité.

Ce système de visa fondé sur le bilatéralisme permet de mettre en évidence un haut degré d'inégalité dans la mobilité internationale. Ainsi, les ressortissants des 25 pays rencontrant le moins d'exigences de visas sont tous des pays occidentaux à revenus élevés et membres l'OCDE, (à l'exception de Singapour et de la Malaisie, qui sont également des pays relativement aisés d'un point de vue économique).

À l'autre bout de la chaîne se trouvent les pays dont les ressortissants ne peuvent pratiquement pas se rendre à l'étranger sans visa. Ce groupe d'États est plus hétérogène, mais il partage des caractéristiques communes : un passé politique marqué par des épisodes de conflits (Afghanistan, Iraq, Somalie), un régime politique autoritaire (Corée du Nord, Birmanie) et un haut degré de pauvreté (Ethiopie, Haïti). Pour tous ces pays, l'obtention d'un visa est la condition sine qua non pour se rendre à l'étranger.

Malgré ces inégalités flagrantes, Neumayer met aussi en évidence que certains pays dont les ressortissants rencontrent le plus de restrictions de visas sont parfois également les pays qui émettent le plus de restrictions. Dans cette catégorie, se trouvent par exemple l'Afghanistan,

la Somalie, la Birmanie et la Corée du Nord. Néanmoins, les pays dont les ressortissants peuvent voyager en ne rencontrant que très peu de restrictions sont tout de même les États qui en imposent le plus. À ce titre, la Suisse, le Royaume-Uni et l'Irlande font figure d'exceptions car faisant tous trois parties des 25 nations les plus riches du monde, elles font également partie des États qui exigent le moins de visas aux autres.

Ainsi, les pays les plus exposés à des restrictions de visas sont les pays caractérisés par les facteurs suivants : un haut degré de pauvreté, des régimes politiques autoritaires, un passé marqué par des conflits et des actes de terrorismes attribués à des citoyens de l'État en question (ces facteurs présentés dans l'ordre décroissant, la pauvreté ayant l'intensité de lien la plus forte).

À l'opposé, l'étude montre comment les politiques de visas sont utilisées pour encourager les entrées d'individus « désirables », ainsi le tourisme exerce une influence significative et induit un allègement des restrictions de visas. Les pays émetteurs de touristes sont moins exposés aux restrictions de visas et les nations considérées comme destination touristique exigent également peu de visas. Une plus grande ouverture à la mobilité des personnes s'observe également pour des États ayant de forts liens économiques (comme des accords de commerce bilatéraux), une appartenance à une même région ou encore des liens coloniaux ou culturels.

Cette étude révèle donc les inégalités en termes de mobilité internationale. Par exemple, les ressortissants d'un pays se trouvant parmi les plus défavorisés risquent de faire face à des restrictions de visa à l'étranger dans 88% des cas, contre 34% pour une nation faisant partie des plus riches. La réciprocité n'est un principe accordé que dans certains cas intéressés et dans ce contexte, ce sont les rapports de pouvoirs entre États qui déterminent le degré de mobilité des individus.

Les mécanismes de réciprocité se révèlent être d'excellent indicateurs des rapports de pouvoir inégaux en vigueur. Les résultats de cette étude mettent en évidence la volonté des États de tenir à l'écart les individus qu'ils jugent indésirables. Les rapports de pouvoir dans le domaine des relations internationales donnent lieu à de profondes inégalités en termes de mobilité. Ainsi, Henry Wai-chung Yeung affirme que « *the notion of borderless world has more to do with folklore than with reality* [...] » (YEUNG 1998 : 291). Le « monde sans frontière » n'est une réalité que pour les citoyens du club des nations les plus riches du monde. Pour eux seulement, le monde est à portée de main (PIGUET : LE TEMPS 23.06.2006).

Dans la section suivante, nous proposons de placer ces propos dans une perspective historique. L'évolution de la représentation de la mobilité permet de porter un autre regard sur la mobilité. En effet, la mobilité internationale aujourd'hui synonyme de liberté n'a pas toujours bénéficié de cette image positive. En outre, cette section permet de comprendre comment l'État s'est arrogé le rôle de contrôle et de régulation des flux de personnes au fil du temps.

1.3.2. Évolution de la représentation de la mobilité

Pour Cresswell, la signification et les pratiques de la mobilité sont fondamentalement idéologiques ; la mobilité n'a pas toujours été synonyme de liberté ni de citoyenneté : « *Bien que depuis tout temps les personnes se sont déplacées, ce mouvement a été différemment apprécié selon les époques* » (CRESSWELL 2004 : 145). Dans les lignes qui suivent, nous parcourons de manière synthétique l'évolution de la représentation de la mobilité telle que présentée par Cresswell.

Lors de la période médiévale, caractérisée par le système féodal et un fort lien de rattachement à la terre, la mobilité souffrait d'une image très négative. Mis à part les pèlerins, les personnes qui voyageaient, comme les troubadours, les juifs ou les commerçants étaient

considérés comme des marginaux et inspiraient la méfiance. Au Moyen-Âge, être mobile signifiait ne pas avoir sa place, ni dans la société, ni sur le territoire.

Selon Cresswell, qui reprend Jonn Torpey, la relation entre liberté, mobilité et citoyenneté trouve son origine dans la rupture entre la société féodale et la société capitaliste. Pour beaucoup de chercheurs la Grande Charte des Libertés⁹ d'Angleterre (1215) est à l'origine des droits constitutionnels de l'homme et plus précisément du droit du citoyen à se déplacer.

À la Renaissance, on assiste à la croissance de la mobilité par le commerce et par les paysans privés de terre. À cette époque, les avancées scientifiques, comme celles de Galilée, modifient l'appréciation de la mobilité. Les études innovantes sur le mouvement, que ce soit en physique, dans la philosophie de Hobbes, ou encore en médecine pour la circulation du sang, la science participe à une reconsidération de la perception de la mobilité sous un jour d'avantage positif. En politique, le modèle de l'État nation était en train de naître et le contrôle de la mobilité se voit nationalisé et retiré de l'autorité privée : « *Avec la croissance conjointe des États nations européens et des marchés impliquant des flux de biens et de main-d'œuvre [...] La mobilité avait donc définitivement changé d'échelle et les personnes pouvaient maintenant se déplacer beaucoup plus souvent et plus loin, sans devoir en demander l'autorisation* » (TORPEY 2000).

Au fil du temps, l'idéologie du mouvement synonyme de liberté commence également à s'établir. Le droit de se déplacer se formalise sous diverses formes, qu'il s'agisse de la constitution des États-Unis ou de la Révolution Française. Plus récemment, la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) a définitivement établi que le droit de se déplacer était un droit universel, faisant partie intégrante de la citoyenneté. Cependant, il existe une asymétrie fondamentale dans le droit international. Les droits de l'homme garantissent uniquement le droit de quitter son pays et il n'y a aucune juridiction garantissant l'entrée dans un État tiers. La liberté de mouvement est effective à l'intérieur et au départ d'un pays, mais elle n'est pas valable pour l'entrée. En conséquence, les conditions d'entrée dans un pays sont du ressort des gouvernements, lesquels ont le pouvoir de sélectionner les individus acceptables ou non sur leurs territoires en imposant des restrictions de visa, par exemple.

Cette dernière remarque nous conduit à nous pencher de plus près sur le rôle que joue l'État dans la gestion de la mobilité.

1.3.3. Une mobilité sous l'égide de l'État

Comme nous l'avons souligné dans les paragraphes précédents, la transition du contrôle du mouvement par des privés aux États s'est concrétisée parallèlement au passage du féodalisme au capitalisme. L'importance de l'État dans la régulation de la mobilité des personnes est aussi soulignée par Torpey. Ce chercheur s'intéresse à la manière dont les États se sont arrogé le monopole de la mobilité.

Selon Torpey, la période despotique du Moyen-Âge était déjà caractérisée par un contrôle restrictif de la mobilité par l'autorité. Toutefois, ces États n'avaient pas encore les infrastructures administratives nécessaires pour étendre ce contrôle de manière systématique à l'ensemble de la population. Torpey insiste sur le rôle de l'évolution de la bureaucratie dans la monopolisation effective des mouvements. Cette structure administrative s'est progressivement mise en place et intensifiée à la fin du XIXe siècle. Dès lors, l'extension de documents comme les cartes d'identités, les passeports ou encore les visas s'est faite très

⁹ L'article 41 de cette Charte accorde aux marchands le droit d'entrer et de sortir d'Angleterre, d'y demeurer et circuler librement pour des motifs commerciaux.

rapidement jusqu'à son utilisation systématique de nos jours. Selon Torpey, c'est véritablement cette « *révolution identificatoire* », comme le nomme Gérard Noiriel qui a permis aux États et aux instances internationales de monopoliser les moyens légitimes qui permettent de se déplacer : « *Modern states and the international state system of which they are part have expropriated from individuals and private entities the legitimate « means of movement ».* [...] *this process has been that people have also become dependant on states for the possession of an « identity » from which they cannot escape and which may significantly shape their access to various spaces.* » (TORPEY 1998 : 239).

Ainsi, l'octroi de visa est l'une des manifestations concrètes de la volonté de l'État nation à réguler la mobilité. Les États déterminent quels ressortissants étrangers doivent se munir d'un visa pour fouler leur territoire national. Par conséquent, l'affiliation à un pays et les rapports de pouvoir que celui-ci entretient avec d'autres États déterminent en grande partie les possibilités de mobilité d'un individu. Ces rapports de pouvoirs apparaissent avec une grande pertinence si l'on considère les résultats de Neumayer évoqués dans la section précédente.

Ces quelques remarques sur le concept de mobilité permettent de souligner le lien étroit qui existe entre la mobilité et le rôle central de l'État. Nous nous intéressons donc à la gestion de la mobilité par les États nation dans les pages qui suivent.

2. LES MIGRATIONS ET LES ÉTATS NATIONS DANS UN MONDE GLOBALISE

Avant de nous intéresser aux politiques migratoires en elles-mêmes, nous pensons qu'il est utile de faire le point sur le rôle de l'État nation dans la perspective de la régulation de la mobilité des individus. Ainsi, les exigences en matière de visa viennent alimenter le débat sur la capacité des gouvernements à gérer les migrations, sachant que le contexte de globalisation tend à redéfinir le rôle des frontières. En outre, les restrictions en matière de visas peuvent également être considérées comme un indicateur du degré de souveraineté de l'État.

2.1. DES THEORIES DES FLUX A LA PRISE EN COMPTE DU ROLE DE L'ÉTAT

Dans la conclusion de leur article retraçant les différentes théories des flux, Douglas S. Massey et ses collègues soulignent que ces théories, malgré leur fort potentiel explicatif, sont trop axées sur des considérations d'ordre économique. Pour cette raison, les théories des flux peinent à rendre compte des phénomènes migratoires non subordonnés à l'économie : « [...] *these programs are fruitless given the structural imperatives for international movement growing out of market economic relations.* » (MASSEY et al. 1993 : 463). À cela s'ajoute le peu de considération accordée au rôle de l'État : « [...] *les différents facteurs explicatifs postulés par les théories des flux (différentiel de salaires, besoins de main-d'oeuvre pour certains segments, division spatiale du travail) semblent fortement concurrencés par les choix politiques des États en matière de politique d'immigration économique, de regroupement familial, de politique d'asile, etc...* » (PIGUET 2006 : Cours). Le rôle de l'État et le contrôle des frontières s'impose donc comme un facteur essentiel à la compréhension des phénomènes migratoires. Aristide Zolberg est l'un des premiers chercheurs ayant plaidé pour le rôle prépondérant à accorder aux politiques gouvernementales : « [...] *all the countries to which people would like to go restrict entry. This means that, in the final analysis, it is the policies of potential receivers which determine whether movement can take place, and of what kind. [...]* In recent decades, the capitalist democracies have reaffirmed their long established immigration policies which, collectively, constitute a protective wall against self-propelled migration, but with small doors that allow for specific flows. [...] *The future shape of international migrations depends in large part on how these doors are manipulated* » (ZOLBERG 1989 : 406). Par la suite, de nombreuses études ont été menées sur le rôle de l'État et de ses politiques concernant les migrations.

2.1.1. Terminologie : politiques migratoires, d'intégrations ou d'immigration ?

Dans les sections qui suivent, nous nous penchons sur le rôle de l'État nation ces dernières décennies. En effet, la souveraineté de l'État nation s'est vue sérieusement remise en question par les différentes composantes du contexte mondial dit « globalisé ». L'émergence de structures politiques internationales, l'interconnexion économique ou encore la circulation croissante des personnes, des richesses et des connaissances sont autant de facteurs alimentant le débat sur ce que d'aucuns nomment la « crise de l'État nation ». Les politiques visant à réguler les migrations se trouvent particulièrement concernées par ces aspects. Afin

d'aborder cette problématique, nous étudions le regard porté par quelques auteurs sur le dilemme de la régulation des mobilités.

2.2. LE DILEMME DU CONTROLE

« Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, l'économie s'organisa sur le principe du libre-échange tandis que la politique internationale se reposa toujours sur le principe de la souveraineté de l'État nation » (HOLLIFIELD 1997 : 101). Ainsi, pour John Hollifield prend forme le dilemme du contrôle de la mobilité des personnes aux frontières des États nations. Les États se trouvent tiraillés entre le principe libéral du libre-échange pour l'économie et le principe de souveraineté de l'État nation pour le droit. Selon Guiraudon et Joppke (2001 : 15), la coexistence entre États fermés et économies ouvertes est la source de la problématique de la régulation par les États de la mobilité des personnes à travers leurs frontières.

En effet, la fin de la deuxième guerre mondiale (1945) marque un tournant extrêmement important dans les migrations internationales. Elle marque la fin d'une période nationaliste, voire protectionniste, pendant laquelle les États mettaient l'accent sur le contrôle étroit de leurs populations, la fermeture des frontières et l'inviolabilité du territoire. Dès 1945, l'enjeu des relations internationales change, du moins pour les États occidentaux de l'OCDE, fortement empreints de l'influence américaine. L'ordre mondial libéral qui a duré de 1945 à nos jours s'appuie sur des bases économiques de libre-échange et de politiques de droits humains. Ces principes libéraux sont institutionnalisés au sein des États sous la forme de constitutions et au sein du système international à travers l'OMC (Organisation mondiale du commerce, anciennement le GATT, General Agreement on Tariffs and Trade), l'OCDE et les organisations internationales telles que l'ONU et ses multiples organes ainsi que l'Union Européenne. Cette dernière étant fondée à la fois sur les principes de libre-échange et de libre circulation des individus, des biens, des services et des capitaux (HOLLIFIELD 1997).

La libre circulation et les droits de l'homme ont ainsi été au cœur de ce que Hollifield nomme « *ce libéralisme ambiant* » (HOLLIFIELD 1997 : 9), caractérisant la deuxième moitié du XXème siècle. Néanmoins, il ne faut pas oublier, comme le fait remarquer Aristide Zolberg (1989) que les États libéraux n'ont jamais accepté le droit d'entrée comme contrepartie logique du droit de partir. Pour ces États, il n'a jamais été question d'éliminer ni même d'affaiblir le principe de base de l'État nation, c'est-à-dire le contrôle de ses frontières et de sa population sur un territoire bien défini. Apparenté aux tenants de la thèse nationaliste¹⁰, Hollifield soutient que « *la souveraineté restait la clé de voûte du système international, ainsi que le principe de base de l'État nation libéral lui-même. Le contrat social, ce lien entre l'individu, l'État et la Nation dépend en grande partie de la capacité de l'État à contrôler ses frontières et à définir ses citoyens* » (HOLLIFIELD 1997 : 9). D'autres auteurs, dont Saskia Sassen (2000) mettent en évidence la contradiction de maintenir deux régimes différenciés : libéral pour les biens, la finance et les échanges et restrictif pour les migrants. Pour cet auteur, cette situation paradoxale permet d'expliquer, par exemple, la confusion régnant autour du cas des immigrés clandestins. Ces derniers n'entrent pas dans le régime de contrôle puisque leur entrée s'est faite illégalement, mais leur présence est néanmoins nécessaire à certains secteurs économiques. Ainsi, les États sont contraints de tolérer cette contradiction faisant cohabiter une économie sans frontières et des migrations contrôlées.

Pour conclure, citons Massey qui ajoute que les migrations internationales reflètent un autre paradoxe central. L'économie globalisée, principalement engendrée par les pays libéraux développés, engendre de grands et divers flux de migrants (des pays en voie de développement en direction des pays développés). Or, en parallèle, les pays développés

¹⁰ Cette approche est abordée dans la section dédiée aux politiques migratoires.

promeuvent la mise en place de politiques migratoires restrictives, quand bien même ces nations jouent un rôle prépondérant dans la genèse des migrations (MASSEY 1993).

Les paradoxes soulevés par ces différents auteurs permettent de souligner le caractère sélectif des octrois de visas. Les visas ont la fonction de laisser passer uniquement les individus qui répondent aux critères de l'État d'accueil. Le visa est un des instruments permettant aux États de maintenir l'équilibre entre l'ouverture et la fermeture du pays à la mobilité des personnes. C'est en ce sens que le visa est un outil de présélection et de dissuasion (NEUMAYER 2006), il permet l'entrée à certaines personnes et pas à d'autres.

2.3. APPROCHE NATIONALE OU POST-NATIONALE ?

Comme nous venons de le voir, la globalisation engendre, dans le domaine des migrations, une profonde remise en question du rôle de l'État. Ainsi, de nombreux auteurs s'interrogent sur la capacité de l'État à réguler les migrations.

Cette interrogation est à la base d'un débat en sciences sociales opposant, selon Marco Giugni et Florence Passy, deux grands courants. Le rôle de l'État quant à la régulation des migrations est débattu d'une part, par les tenants de la perspective nationale et d'autre part par les tenants de la perspective post-nationale (GIUGNI et PASSY 2006). Dans ce chapitre nous esquissons brièvement les contours du débat.

La thèse post-nationale décrit le processus par lequel les États nation et les identités nationales perdent de leur importance par rapport aux entités globales et supranationales. Pour les tenants de cette thèse, on assiste à « [...] *une érosion de la souveraineté de l'État national et d'une capacité d'autodétermination affaiblie dans plusieurs domaines politiques au profit de structures d'identités supranationales* » (GIUGNI et PASSY 2005 : 416). Ils soutiennent que la période d'après-guerre témoigne de l'élargissement de la portée des questions relatives aux migrations et aux politiques au-delà du niveau national. En parallèle, cette approche souligne l'émergence d'une citoyenneté post-nationale basée sur la transnationalisation des communautés de migrants, ainsi que l'importance croissante des organisations et autres conventions supranationales. Ces changements dus à la globalisation affectent la nature de l'État nation et érodent la souveraineté nationale. Selon Sassen, « *Economic globalization and the human rights regime have altered the terrain within which international relations between states take place, and have contributed to the formation or strengthening of an international civic arena, from the world of international business to that international nongovernmental organization. Immigration today increasingly intersects with these new worlds and is partly embedded in them, in turn partly escaping sovereign state control.* » (SASSEN 2000 : 73).

À cette perspective s'oppose la thèse nationale. Les auteurs défendant cette thèse soutiennent qu'il est trop tôt pour affirmer une perte de souveraineté de l'État nation, dans le domaine des politiques migratoires : « [...] *national politics still affects the saliency and extent of international and transnational developments.* » (GIUGNI et PASSY 2006 : 6). Ces auteurs soutiennent que la perspective nationale reste la meilleure approche. Ainsi, les recherches de Rogers Brubaker, considérées comme faisant parties des travaux majeurs de la thèse nationale, portent sur les fondements culturels des États nations. Dans le même ordre d'idées, Dominique Schnapper pense qu'une prise en compte de l'organisation historique passée des sociétés est nécessaire pour comprendre les politiques migratoires actuelles (MAHNIG 2004 : 25). Guiraudon et Joppke, quant à eux, soulignent l'importance du système judiciaire des États (GUIRAUDON et JOPPKE 2001). Citons encore, Hollifield, pour qui les changements « *in*

the political culture of liberal democracies that have brought about right-based politics that, in turn, has impinged upon international norms, rather than the reverse » (HOLLIFIELD 1992 : 25).

Le défaut inhérent à cette classification entre les tenants de ces deux approches est certainement sa catégorisation binaire laissant peu d'espace à la prise en compte des modérations et des nuances apportées par les protagonistes du débat. Cela dit, cette présentation nous paraît suffisante pour circonscrire le champ de recherche. En outre, des précisions relatives à certaines de ces théories figurent dans le chapitre suivant, consacré aux théories migratoires.

2.3.1. Vers un consensus ?

Actuellement, le débat semble s'être apaisé et il semble converger vers une relativisation de la thèse post-nationale. Etienne Piguet évoque dans un article du quotidien le Temps « [...] *qu'après plus de dix ans de débat sur la thèse post-nationale en matière de politique migratoire, force est de constater que cette dernière a été fortement relativisée. Un assez large consensus parmi les chercheurs tend aujourd'hui à considérer que les gouvernements nationaux restent des acteurs dominants.* » (PIGUET : LE TEMPS 30.08.2007). Ces propos rejoignent la critique générale d'Hirst et Thompson à l'encontre du caractère érodant de la globalisation sur l'État tel qu'il est soutenu par certains chercheurs : « *The state may have lost control over ideas, but it remains a controller of its borders and the movement accross them... In this respect, despite the rethoric of globalization, the bulk of the world's population live in closed worlds, trapped by the lottery of their birth.* » (HIRST AND THOMPSON 1999).

La section suivante est consacrée à la présentation des différentes théories des politiques migratoires. Elles seront ensuite utilisées pour la construction de notre cadre d'analyse.

3. LES THEORIES DES POLITIQUES D'IMMIGRATION

Cette section repose en grande partie sur l'article d'Eytan Meyers « *Theories of international immigration policy – A comparative analysis* » qui dresse un tableau des différentes approches et auteurs de ce champ de recherche (MEYERS 2000). L'article traite de six approches des politiques d'immigrations : marxiste et néo-marxiste, libérale, réaliste, par l'identité nationale, de politique intérieure et institutionnaliste.

Le but de cette étude, tel que la présente Meyers, est d'évaluer dans quelle mesure ces théories parviennent à expliquer les décisions que prennent les États concernant la régulation des migrations à travers leurs frontières. Les facteurs mis en évidence par ces théories font référence et s'appliquent aux politiques migratoires dans leur ensemble, soit à l'échelle de l'État, alors que l'objet notre recherche se limite à une seule composante de la politique migratoire suisse. Cela dit, nous pensons que ces théories conservent tout de même un potentiel explicatif pertinent pour rendre compte de la politique des visas. À l'issue de notre recherche, nous reviendrons sur ce choix afin de discuter de ces apports et de ces limites.

Dans ce chapitre, chacune des théories est brièvement présentée et à la fin de la description nous apportons quelques critiques. L'importance donnée à chacune de ces approches est très variable. Cela s'explique par notre choix d'accorder plus de poids aux théories mobilisées pour être appliquées au cas des visas en Suisse. Certaines des approches présentées par Meyers sont complétées par des commentaires des chapitres du cours de géographie des migrations consacré aux politiques migratoires, de Piguet de l'année académique 2005 - 2006.

Enfin, pour en revenir au découpage déjà discuté au cours des quelques pages précédentes, nous retrouvons dans cette section les théories et les auteurs qui peuvent être rattachés soit à la thèse nationale, soit à la thèse post-nationale. Ces aspects se retrouvent notamment dans la partie consacrée à la théorie de la globalisation.

3.1. L'APPROCHE MARXISTE ET NEO-MARXISTE

Cette approche souligne l'importance des facteurs économiques pour la politique d'immigration. C'est une transposition des principes généraux de la théorie marxiste aux migrations. Pour cette théorie, les modes de production (infrastructures) déterminent l'organisation sociale. L'État (superstructure) est au service de l'économie, il n'est donc pas considéré comme étant un acteur en tant que tel.

Les politiques migratoires sont déterminées par les fluctuations économiques, ainsi que les processus fondés sur la classe politique (vision par classe et dialectique opposant la classe dominante à la classe dominée).

La fonction principale des migrations est perçue comme étant économique : elle permet de constituer une « armée de réserve » de travailleurs qui assure le maintien des salaires au plus bas. Les migrations sont considérées comme un « rouage » du développement économique capitaliste et de la division internationale du travail (qui sert les intérêts de la classe dirigeante). L'existence des migrations serait imputable à un développement économique inégal entre les régions périphériques et les pays capitalistes.

La population est manipulée par les intérêts économiques, à travers des supports comme les médias et l'école (superstructure). De plus, il y a une instrumentalisation de la xénophobie afin de maintenir les immigrés en situation marginale en évitant une alliance de ces derniers avec les ouvriers autochtones. Divisée, la classe ouvrière est ainsi affaiblie.

Meyers critique cette approche pour différentes raisons, mais la principale est que cette approche n'intègre pas le rôle de l'État, pourtant central dans le registre des politiques migratoires. En outre, les différences de politiques d'immigrations entre les États dans un contexte économique semblable ne sont pas expliquées.

3.2. L'APPROCHE FONCTIONNALISTE

Cette approche est, en quelque sorte, le prolongement des thèses fonctionnalistes, fondées sur l'idée de la conception de la société comme un ensemble d'éléments fonctionnant en vue de se maintenir entre eux (LEVY et LUSSAULT 2003 : 370).

Appliquée aux migrations, la théorie fonctionnaliste postule que la fermeture ou l'ouverture des politiques des migrations remplit une fonction dans la société (PIGUET 2006). La fermeture rendue possible par la mise sur pied d'une politique migratoire stricte permet le développement d'une solidarité et d'une identité autour de l'État providence. Ainsi, la politique d'immigration joue de manière concrète un rôle essentiel dès la formation des États modernes. En d'autres termes, l'État doit pouvoir se fermer pour pouvoir se définir et exister en tant que nation. Pour que l'État nation, en tant que grande famille de solidarité, se construise, il est nécessaire de définir qui est citoyen, autorisant l'accès aux prestations sociales, et qui ne l'est pas. Dans ce but, les États doivent définir un « dedans » et un « dehors ». Andreas Wimmer nomme ce besoin de circonscription, « *social closure* » (WIMMER 2002).

Comme pour l'approche marxiste et néo-marxiste, cette approche peine à rendre compte des différences de politique entre États. Elle ne considère pas non plus, l'aspect du choix, selon l'origine par exemple, des étrangers admissibles.

3.3. L'APPROCHE PAR L'IDENTITE NATIONALE

L'organisation historique passée des sociétés permet de comprendre les politiques migratoires actuelles des États, en se fondant sur la culture et l'identité nationale propre de chaque pays. Ainsi, chaque État a sa propre conception de la citoyenneté et de la nationalité. Cette approche explique les différences entre les politiques d'immigration des pays d'accueil, sur la base de leurs conceptions de l'identité nationale

Meyers établit une typologie en fonction de trois distinctions qui peuvent expliquer la formation de politiques migratoires ainsi que leur nature. Il distingue d'abord les sociétés coloniales des sociétés ethniques. La seconde distinction oppose les pays homogènes aux pays hétérogènes. Et enfin, il différencie les pays qui appliquent le droit du sol (*jus soli*) et ceux qui appliquent le droit du sang (*jus sanguinis*). Le premier modèle, respectivement, accorde la citoyenneté selon le lieu de naissance, comme aux États-Unis. Le second modèle accorde la citoyenneté par héritage parental ; ce modèle se retrouve au Japon, dans certains pays Européens et en Suisse. Selon Meyers, ces distinctions sont liées les unes aux autres ; le droit de sang traduit, par exemple, une volonté d'homogénéité. Les pays qui le pratiquent encourageraient plutôt les migrations temporaires, comme les saisonniers.

Dans ce courant, les études de Brubaker sont caractéristiques de cette approche. Il met en parallèle les pratiques en termes de politiques d'immigration de la France et de l'Allemagne.

L'approche s'avère être plus pertinente pour expliquer les politiques d'intégration que pour expliquer les politiques d'immigration. De plus, beaucoup de pays adoptent des politiques d'immigrations similaires sans pour autant partager le même passé.

3.4. L'APPROCHE CENTREE SUR LES ACTEURS OU DE POLITIQUE INTERIEURE

C'est une théorie économique de la politique, car elle postule l'agrégation des comportements individuels guidés par des intérêts rationnels (PIGUET 2006).

Cette approche considère généralement trois acteurs ayant chacun des intérêts divergents.

- Les milieux économiques : ce milieu aspire à une immigration libre, pour pouvoir choisir et assurer une main d'œuvre abondante permettant de maintenir la pression sur les salaires.
- Les natifs et les milieux nationalistes : considérés comme étant traditionnellement contre les migrations car elles représentent le danger d'une concurrence accrue pour les uns et une menace pour l'identité nationale pour les autres.
- Les migrants eux-mêmes : ils revendiquent plus de droits. Cet acteur est souvent considéré comme étant peu influent et il est donc peu thématiqué dans la littérature.

Les politiques migratoires résultent donc des tensions et des rapports de force qui existent entre ces trois groupes. Concrètement, l'opposition se situe généralement entre les milieux économiques et les milieux nationalistes et natifs, les revendications des migrants n'ont que très peu de poids. La politique migratoire serait le produit des rapports de force entre ces acteurs. Pour Gary P. Freeman (1994), les rapports de pouvoirs ont tendance à pencher en faveur des milieux économiques. En effet, ces derniers parviennent mieux à faire valoir leurs arguments que les travailleurs locaux ou les groupes nationalistes.

Paradoxalement, cette théorie ne laisse que très peu de place à l'État ; il n'est considéré qu'en tant que réceptacle passif des tensions entre les acteurs cités ci-dessus. Meyers reproche également à cette théorie son approche empirique. Son manque de fondements théoriques ne fait qu'accentuer la ressemblance à une étude de cas plutôt qu'à une théorie en soit. De plus, il souligne que cette approche ne se concentre que sur un temps et un espace limités.

3.5. LA THEORIE INSTITUTIONNALISTE ET BUREAUCRATIQUE

L'approche institutionnaliste -qui inclut également l'approche bureaucratique- replace l'État comme acteur principal. Les études s'inscrivant dans ce courant de recherche s'intéressent au rôle de l'État dans la formation des politiques migratoires.

La théorie institutionnaliste pure accorde une grande autonomie aux institutions politiques. Les institutions peuvent donc créer des politiques en fonction des seuls intérêts de l'État indépendamment des pressions sociales.

Cette théorie peut se décliner sous diverses variations. Si certains chercheurs considèrent l'État en tant qu'entité autonome poursuivant ses propres intérêts, d'autres insistent sur les multiples sous entités de l'État (comme les départements fédéraux, en Suisse), qui influent et poursuivent aussi leurs buts dans la formation des politiques migratoires. Cette dernière considération est ce qui est nommé l'approche bureaucratique. Guiraudon, spécialiste des politiques migratoires européennes, formule l'hypothèse qu'il y a une grande autonomie de certains fonctionnaires au sein de l'État et que ces derniers influent considérablement sur la politique migratoire (GUIRAUDON 2001).

Une autre variante des études réalisées à l'aide de cette approche propose la distinction entre États forts et États faibles. Selon la typologie réalisée par Bertrand Badie et Pierre Birnbaum (1982) un État fort est caractérisé par une forte indépendance des institutions vis-à-vis des pressions sociales. À l'opposé, l'État faible est l'État qui dépend de son environnement et qui est fragmenté ou peu concentré.

Selon Hans-Peter Kriesi (1995), le degré d'autonomie de l'État dépend de sa structuration interne. Cette structure est composée de quatre aspects :

- La centralisation territoriale : l'autorité publique est décentralisée dans un État fédéraliste, tandis qu'elle est centralisée dans un État unitaire.
- La concentration : cette notion correspond au degré de séparation fonctionnelle des pouvoirs, généralement entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire.
- La spécialisation des tâches et la professionnalisation du corps des fonctionnaires caractérisent l'administration publique et son niveau de ressource par rapport à l'environnement.
- La cohérence des appareils de l'État indique, finalement, le degré de coordination qui existe entre les différents offices de l'administration.

Selon cette conception de l'État, « *l'État est autant plus fort par rapport à la société que l'ensemble des organisations qui le constituent est non seulement autonome, centralisé et concentré mais aussi spécialisé, professionnalisé et cohérent.* » (KRIESI 1995 : 316).

Selon cet auteur, le mécanisme de l'État Suisse fondé sur le fédéralisme et le principe de la séparation des pouvoirs correspond plutôt aux caractéristiques d'un État faible¹¹.

Selon Meyers (MEYERS 2000), le modèle binaire d'État fort ou faible souffre d'imprécisions quant aux définitions le constituant. En outre, cette approche n'accorde pas assez de poids aux pressions extérieures à l'État. Notons que les critiques formulées envers cette approche sont, en partie, les mêmes qui ont été faites pour l'approche par l'identité nationale.

3.6. L'APPROCHE REALISTE

Pour cette théorie, l'État se trouve également au cœur de la problématique, mais sous l'angle des relations internationales. Selon Meyers, « *it depicts international affairs as a struggle for power among self-interested states* » (MEYERS 2000 : 1263). La sécurité nationale est le facteur déterminant dans l'élaboration de la politique migratoire. Ainsi, les conflits et les rapports de pouvoirs entre États façonnent les différentes politiques d'immigration.

Cette théorie ne néglige pas le rôle de l'État, en revanche, Meyers relève qu'elle a tendance à perdre de vue les incidences des relations internationales sur les migrations. Le fait de considérer les migrations par le prisme de la sécurité nationale occulte les aspects sociaux de la problématique. De plus, le concept de pouvoir, cher à cette approche, peine à rendre compte des politiques migratoires.

¹¹ La France est l'État qui est souvent cité comme étant typiquement un État fort. Par ailleurs, la notion d'État fort et d'État faible ne correspond en aucun cas à un jugement de valeur, il s'agit simplement d'une typologie s'appuyant sur les critères susmentionnés.

3.7. THEORIES LIBERALES ET DE LA GLOBALISATION

Les approches libérales se caractérisent par l'importance accordée aux acteurs non-Étatiques, comme les organisations internationales ou les entreprises multinationales, ainsi qu'aux influences externes dans la détermination des politiques migratoires.

Meyers distingue deux courants de cette approche : l'institutionnalisme néo-libéral et la théorie de la globalisation. Selon l'auteur, ces deux approches se positionnent parmi les plus pertinentes en regard des politiques d'immigrations.

3.7.1. L'institutionnalisme néo-libéral

Selon Meyers, ce modèle postule « *that international institutions and regimes help to overcome dilemmas of common interests and common aversions and facilitate collaboration and coordination between countries* » (MEYERS 2000 : 1266). L'approche néo-libérale traite donc de l'influence des institutions supranationales, comme l'OMC, l'OTAN ou encore l'Union Européenne sur les politiques migratoires.

Pour Meyers et d'autres auteurs, l'application de ce modèle aux politiques migratoires n'a, historiquement, pas toujours été très concluante, à l'exception du cas européen et du régime des réfugiés. Toutefois, ils relèvent un regain d'intérêt pour cette approche considérant la libre circulation dans les États Européen et l'accroissement de la coopération entre États. Cette approche s'avère être de plus en plus pertinente pour aborder les politiques d'immigration.

3.7.2. Théorie de la globalisation

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, durant la dernière décennie, de nombreux auteurs se sont interrogés sur la souveraineté et le rôle de l'État dans sa capacité à gérer les flux migratoires dans un monde globalisé. Une multitude d'études ont donc nourri le débat autour de la diminution du pouvoir de l'État. La globalisation économique et les différents accords internationaux (CEDH, UE) imposent un défi de taille pour la stabilité et la territorialité de l'État. Meyers mentionne les auteurs suivants comme partisans de cette approche : Baübock, Soysal, Jacobson et Sassen.

Sassen postule que la souveraineté et la territorialité même des États ont été transformées par la globalisation économique. Pour cet auteur, une combinaison de facteurs, comme l'émergence de régimes globaux sur les droits humains, la circulation croissante du capital ou encore les institutions telles que l'UE ont affaibli la souveraineté de l'État et réduit son autonomie dans le champ des migrations.

Dans le même ordre d'idée, Stephen Castles fait l'observation suivante : « *international migration is an essential part of globalization and that if governments welcome the mobility of capital, commodities and ideas, they are unlikely to succeed in halting the mobility of people.* » (CASTLES 1998 : 182).

Effectivement, il n'y a qu'en Europe où l'on trouve un régime qui combine la libre circulation des biens, des capitaux et des personnes. Toutefois, au sein de l'Union règne le consensus s'agissant du droit souverain de l'État à contrôler ses frontières (MEYERS 2000).

D'autres auteurs, par exemple Freeman (1994), postulent que la globalisation exerce une pression sur la cohésion nationale ce qui accentue les politiques d'identité et de citoyenneté. Cette réaction aboutit à des restrictions au niveau de l'immigration. L'insécurité ressentie par rapport aux changements rapides induits par des phénomènes globalisants mène à une

tendance mondiale d'accentuation des politiques restrictives d'immigration. Ainsi, ces études font le lien entre la théorie de la globalisation et l'approche par l'identité nationale. Cette dernière étant mise en péril par la globalisation, la souveraineté est renforcée par des réactions de fermeture, visible dans le domaine des migrations.

Selon Meyers, cette approche aide plus à comprendre les causes des migrations plutôt que les politiques d'immigration. En outre, la perte de souveraineté des États est nuancée par de nombreux chercheurs. Le sujet est à ce jour encore fort débattu, comme nous y faisons référence dans le chapitre précédent.

3.8. BILAN DES THEORIES MIGRATOIRES

Dans sa conclusion, Meyers affirme que les approches qui se focalisent sur les aspects internes à l'État sont plus à même d'expliquer les politiques d'immigration que celles qui traitent des relations internationales. Ceci parce que les théories internationales se concentrent sur les relations et interactions entre les États. Nonobstant, Meyers ajoute que les États accordent moins de poids aux pressions extérieures (internationales) qu'aux pressions internes. Cette considération s'explique par le très fort impact des migrations (considéré comme étant plus important que pour les biens ou les capitaux) sur la souveraineté, la culture et les politiques de l'État. De plus, il évoque aussi le rapport de force qui existe entre les pays d'accueil et ceux de départ. Dans ce contexte d'inégalité mondiale, la situation dominante des pays d'accueil rend ceux-ci difficilement atteignables par le biais des pressions extérieures. Toutefois, l'exception de l'exemple Européen redonne de la pertinence aux approches relevant des relations internationales.

Pour finir, notons encore l'importance de ne pas cloisonner ces approches mais plutôt de les mobiliser de façon complémentaire pour pouvoir extraire au mieux le potentiel explicatif de chacune d'elle sans en exclure d'autres.

4. DE LA THEORIE AUX VISAS

Arrivés au terme du chapitre consacré aux apports théoriques, nous souhaitons apporter quelques remarques sur notre démarche. À travers cette phase de conceptualisation (la mobilité, les États nation et les théories des politiques migratoires) des trois blocs complémentaires qui composent ce cadre théorique, nous avons tenté de poser les jalons nécessaires pour définir le contexte scientifique dans lequel s'inscrit notre sujet et ainsi avoir les outils nécessaires pour l'élaboration de notre système d'hypothèse qui viendra parachever notre modèle d'analyse. Lors des chapitres analytiques, nous nous efforcerons de lier les acquis empiriques à notre cadre théorique afin de pouvoir mettre en perspective nos acquis et ainsi donner à l'ensemble du mémoire une meilleure cohérence.

En outre, nous espérons avoir été en mesure d'illustrer la plus-value qu'apporte l'étude du visa à ces champs de recherche. Dans certains cas, l'étude du système des visas permet de souligner les limites d'une approche et dans d'autres, elle permet de renforcer des acquis. La présence d'un chapitre consacré à un « bilan des connaissances » sur les visas ne nous semblait en effet pas nécessaire compte tenu du peu d'études à ce sujet. Ainsi, nous avons fait le choix de présenter au fil des deux chapitres précédents les recherches des auteurs qui se sont spécifiquement intéressés à la thématique du visa (Guild et Bigo, Neumayer, Puntervold BØ ainsi que Guiraudon et Joppke).

TROISIEME PARTIE

Hypothèses et méthodologie

SYSTEME D'HYPOTHESES

Le système d'hypothèses apporte des pistes de réflexion pour chacun des objectifs de notre mémoire. Nous l'avons organisé en fonction de la structure de notre travail, soit en deux axes : d'une part les restrictions de visa imposées aux États et d'autre part, les restrictions de visa imposées aux individus. Pour formuler ces hypothèses, nous conservons la distinction entre les acteurs et les critères, telle que nous l'avons faite pour la formulation des questions de recherche. Ces dernières se réfèrent soit à un registre descriptif, soit à un registre explicatif. Dans la formulation des hypothèses nous nous sommes aperçus qu'il n'était pas possible de distinguer ces deux registres. Les réponses purement descriptives ne représentent pas grand intérêt et à l'inverse, les réponses qui se veulent strictement explicatives font toujours intervenir une part d'éléments relevant du domaine descriptif. Par conséquent, nous avons opté pour une formulation des hypothèses faisant figurer ces deux registres ; lorsque nous formulons une piste nous mentionnons ce qui permet de l'expliquer (cette dernière partie étant introduite par « car »). Nous avons choisi cette manière de procéder par souci de cohérence avec nos questions de recherche.

Ce système d'hypothèses oscille entre une démarche inductive et déductive. Notre mémoire a une visée compréhensive, par conséquent nos hypothèses sont à considérer -de préférence- comme des pistes de réflexion nous aidant à guider notre recherche. Nous avons retenu les hypothèses qui ont le potentiel de fournir des voies de recherche pertinentes pour mener à bien nos objectifs. Aussi, nous tenons à conserver une certaine ouverture relativement à des données inattendues lors de l'analyse.

Nos hypothèses seront discutées dans les synthèses explicatives et les bilans à la fin des chapitres de l'analyse. Il s'agira notamment de les pondérer afin de souligner leurs influences respectives.

1. L'ELABORATION DE LA LISTE DES PAYS

1.1. ACTEURS

H.1 : L'élaboration de la liste se fait de manière très centralisée au niveau fédéral, car elle relève du domaine diplomatique.

Les restrictions en matière de visas relèvent des relations diplomatiques. Le fait d'imposer ou de libérer les ressortissants d'un pays de l'obligation de visa sont des mesures appliquées d'États à États et les relations internationales sont des tâches dévolues aux autorités fédérales. Par conséquent, contrairement à l'importance que le système politique suisse (le fédéralisme) accorde au partage du pouvoir politique entre le centre et les régions, les choix en matière de restrictions de visa se font de manière très centralisée à un niveau d'autorités fédérale.

Le poids accordé à l'État et à ses sous-entités rappelle les facteurs avancés par les tenants de l'approche institutionnelle et bureaucratique. Nous pensons, en effet, que l'élaboration de la liste des pays à soumettre ou non à l'obligation du visa est l'affaire de quelques départements de l'administration fédérale.

H.2 : Les milieux économiques, en particulier le secteur touristique, ont une influence sur les choix des pays dans l'élaboration de la liste, car ce secteur dépend largement des visiteurs étrangers.

Le secteur touristique, quatrième branche de l'économie suisse et troisième branche d'exportation, a un certain poids économique à faire valoir à l'appui de ses arguments. La Fédération Suisse Tourisme estime qu'en 2006 les touristes étrangers en Suisse ont rapporté des recettes de 13.3 milliards de francs, soit environ 2.6 pour cent du produit intérieur brut (Fédération Suisse du Tourisme 2008). En outre, les résultats de Neumayer mettent en évidence que les pays émetteurs de touristes sont moins exposés aux restrictions de visas de la part de la Suisse et que les États représentant des destinations touristiques importantes en imposent moins. Cela est également valable pour les partenaires économiques (NEUMAYER 2006).

La prédominance accordée au rôle de l'économie n'est pas sans rappeler les thèses de l'approche marxiste, toutefois les facteurs avancés par cette thèse concernent de préférence les besoins de l'économie en termes de main d'œuvre. Or, le visa ne permet pas d'exercer une activité lucrative, il ne concerne que les séjours touristiques, au sens large du terme.

Il ressort de ce qui précède que la suppression de l'obligation de visa semble donc être un moyen privilégié permettant d'alléger les mesures administratives des touristes que la Suisse désire attirer.

H.3 : L'UE a une influence sur les choix des pays dans l'élaboration de la liste car on observe une tendance au rapprochement entre la Suisse et cette institution supranationale en matière de circulation des personnes.

Vicente (2006) souligne les similitudes des pratiques européennes et suisses en matière de visas. Pour l'auteur, la politique suisse s'est toujours calquée sur celle de ses voisins qui ont communautarisé leur politique en matière de visas. La politique suisse a ainsi tendance à s'aligner sur les décisions prises par Bruxelles, et cela même avant les accords d'association à Schengen. Cattacin, Fibbi et Mahnig (2005) soulignent que depuis les années septante les facteurs externes ont été de plus en plus déterminants pour expliquer les choix suisses en matière de politique migratoire. Depuis le début des années nonante, la Suisse renforce ses liens avec l'UE et la récente association à l'espace Schengen constitue l'achèvement de cette tendance au rapprochement. Ces éléments peuvent être situés dans la lignée des thèses défendues par les tenants de l'approche libérale, à ce titre l'UE, qui est souvent considérée comme étant la forme la plus aboutie des entités supranationales.

C'est pourquoi nous postulons que le rôle des institutions supranationales, en l'occurrence l'Union Européenne, a également une influence dans le choix des pays de la liste.

1.2. CRITERES

H.4 : Les facteurs de nature sécuritaire ont une influence dans les choix des pays lors de l'élaboration de la liste car cela semble être une tendance générale observée dans le domaine des politiques migratoires.

L'étude de Guild et Bigo 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 »*

(GUILD et BIGO 2003b : 35). L'argumentation de ces chercheurs est proche des thèses des tenants de la théorie réaliste. Ces derniers accordent une place déterminante à la sécurité nationale dans l'agencement des politiques migratoires. Guild et Bigo (2003) dénoncent par ailleurs la confusion (entre migration, criminalité et idéologie du régime de provenance) établie par l'UE pour la sélection des États dont les ressortissants sont à soumettre ou non à l'obligation du visa. Selon Guiraudon et Joppke (2001) cette 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, 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 (NEUMAYER 2006).

La tendance générale relevée par ces auteurs nous permet de penser que la Suisse ne fait pas exception à cette propension à mêler migration et sécurité. Ainsi, ces éléments nous permettent de justifier l'importance à accorder aux arguments de type sécuritaire. Nous pensons en outre, que ces arguments de type sécuritaire ne sont pas clairement définis et englobent des cas de figures variés.

H.5 : Les critères utilisés pour la sélection des pays de la liste répondent à des préoccupations liées à l'asile, car l'obligation de visa permet d'empêcher de potentiels requérants d'atteindre la Suisse.

Dans un commentaire sur les règlements européens, Vicente affirme que la « *liste « noire » est composée des États dont les ressortissants représentent un fort risque migratoire. Ce sont notamment les pays dont proviennent les étrangers pour des raisons économiques et les demandeurs d'asile. Sous cet angle, la politique des visas peut être considérée comme un instrument de la politique d'asile* ». (VICENTE 2006 : 323) Cette thèse est également défendue par Puntervold BØ. Selon ce chercheur, il ne fait aucun doute que les restrictions de visas sont mises en place afin d'empêcher les requérants d'asile de fouler le territoire du pays de destination, car lorsqu'une demande d'asile est faite à l'intérieur des frontières les autorités compétentes ont l'obligation de la traiter. Afin d'éviter cette situation, le visa est utilisé comme un outil permettant de limiter la venue « d'indésirables » en faisant le contrôle en amont du processus, au sein du pays d'origine déjà (PUNTERVOLD BØ 1998).

Neumayer relève que si les États occidentaux utilisent les restrictions de visas comme première « ligne de défense » contre les « indésirables », il n'est donc pas surprenant de voir que cet outil est également en place pour se prémunir des flux d'asile. Par ailleurs, le chercheur relève que les États européens ont mis sur pied une des première liste de pays concernant les restrictions de visas au début des années nonante ; c'est-à-dire en réponse à l'augmentation des flux des demandeurs d'asile (NEUMAYER 2006).

Ces informations paraissent justifier l'hypothèse selon laquelle les octrois de visa sont également utilisés comme outil de politique d'asile.

2. PROCESSUS D'OCTROI DE VISA

2.1. ACTEURS

H.6 : Dans le processus d'octroi de visas, la tendance est à la décentralisation des procédures loin du pouvoir central car le visa permet justement d'effectuer une sélection avant que les étrangers n'arrivent sur le territoire du pays d'accueil.

Aujourd'hui plus que jamais les États tentent de contrôler les déplacements et les individus qui se présentent aux frontières de leurs territoires. Déjà évoqué dans l'hypothèse précédente Neumayer (2006) ainsi que d'autres auteurs (Guild et Bigo, Guiraudon, Puntervold BØ) affirment que l'une des réponses des gouvernements est de prévenir la venue de migrants en agissant à distance. Le but poursuivi est de faire la sélection des migrants avant qu'ils puissent mettre pied sur le territoire national. Guiraudon nomme cette pratique le « remote control » (GUIRAUDON 2001), dans le même ordre d'idée Guild et Bigo y font référence par le principe de « police à distance » (GUILD et BIGO 2003a)

Cette tendance se traduit concrètement par une responsabilisation accrue des employés consulaires en poste à l'étranger. Les ambassades suisses sont en première ligne ; elles sont en charge d'appliquer la politique des visas.

H.7 : La tendance à externaliser fait intervenir des acteurs privés dans le processus d' octroi de visas, car le contrôle gagnerait en efficacité.

Cette hypothèse se situe dans la lignée de la précédente, car les auteurs précités (notamment Neumayer et Guiraudon) affirment que la tendance à externaliser géographiquement les frontières des pays d'accueil implique la participation d'acteurs privés. Ce transfert du monopole de l'État à des privés est une nouvelle forme d'externalisation des procédures. À titre d'exemple, les chercheurs citent généralement les compagnies aériennes obligées de procéder à des contrôles sous peine d'être soumises à de lourdes amendes en cas de transport de personnes soumises à l'obligation de visa et qui ne seraient pas en possession dudit visa à l'arrivée en Suisse.

Par conséquent, nous postulons que la tendance à repousser les frontières au-delà du territoire national donne lieu à de nouvelles formes de partenariat public-privé dans la procédure d'octroi de visas.

2.2. CRITERES

H.8 : L'un des critères primordiaux en matière d'octroi de visas concerne les ressources financières du candidat, pour trois raisons :

- **Le candidat ne doit pas engendrer de coûts pour l'État suisse.**
- **Afin de garantir le retour de la personne.**
- **Afin de se prémunir d'une éventuelle migration illégale.**

Guild et Bigo soulignent que le système d'octroi de visas mis en place par Schengen engendre une forte inégalité par rapport aux chances d'obtenir un visa. Les auteurs affirment que les critères de nature économiques sont primordiaux: un candidat fortuné exerçant une profession stable augmente significativement ses chances d'obtenir un visa (GUILD et BIGO 2003a). Cette condition financière sert à garantir que l'individu a les moyens nécessaires pour

subvenir à ses besoins lors de son séjour. Elle sert aussi à présupposer que cette personne jouit d'une « bonne » situation dans son pays « garantissant » sa sortie de Suisse pour un retour chez elle et donc sera moins tentée de déposer une demande d'asile une fois en Suisse. La personne qui effectue son séjour en Suisse ne devrait pas engendrer de coûts pour l'État. Au contraire, les visites touristiques sont censées être génératrices de profits. Dans cette optique fonctionnaliste, l'État social suisse ne doit donc pas être sollicité.

Dans le même ordre d'idées, la capacité financière de l'individu doit permettre de garantir que ce dernier a les moyens nécessaires pour quitter le territoire helvétique dans les délais impartis.

S'agissant de la migration illégale, les résultats d'une étude de Bigo (1998) effectuée en France soulignent que seulement 20% des immigrés séjournant illégalement sur le territoire national sont entrés de manière illégale. Par conséquent, la vaste majorité des clandestins entre légalement dans le pays. Ils outrepassent simplement la durée du séjour qui leur a été accordée. Ainsi, délivrer des visas uniquement à des individus au bénéfice d'une situation financière jugée suffisante serait un des moyens de limiter ce phénomène car il est peu probable qu'une personne aisée séjourne illégalement en Suisse. Selon Torpey, les visas et les passeports sont donc des mécanismes mis en place afin d'éviter ce type de cas : « *At a time when substantial but unknown numbers of people become "immigrants" simply by overstaying the legally prescribed duration of their stay, limiting ingress is the best way for states to avoid entering into a series of potentially costly obligations to non-nationals. Passport and visa controls are crucial mechanisms for this purpose, the "first line of defense" against the entry of undesirables.* » (TORPEY 1998 : 252).

H.9 : Les critères d'octroi de visas répondent à des préoccupations d'ordre sécuritaire car cela semble être une tendance générale observée dans le domaine des politiques migratoires.

Ce critère nous semble devoir être à nouveau mentionné au niveau des restrictions de visas à une échelle individuelle. En effet, et Bigo affirment que la protection contre des « menaces » est véritablement le but de la politique de visas dans son ensemble. Ainsi, la première étape identifie les risques et les menaces par le profilage par nationalité et la deuxième serait d'identifier les individus d'une nationalité dont les ressortissants sont soumis à l'obligation du visa et qui ne constitueraient pas une menace à leur tour (GUILD et BIGO 2003a).

METHODOLOGIE

Nous présenterons ici quelques éléments relatifs à la méthodologie employée pour répondre à nos interrogations de départ. Quelques précisions seront d'abord apportées quant à notre approche, essentiellement qualitative. Ensuite, nous expliciterons la nature des données récoltées. Enfin, nous apporterons un regard réflexif en mettant en avant les principales limites de la démarche.

3. DEMARCHE ET DONNEES

L'approche qualitative est clairement privilégiée dans ce travail de licence. Ce choix nous semble justifié en regard des objectifs du mémoire. Notre ambition est, en effet, d'apporter notre contribution à une synthèse du fonctionnement de la politique des visas en Suisse.

Ainsi, notre choix méthodologique s'est porté sur l'approche qualitative car cette démarche permet une meilleure compréhension des faits qui ne sont pas quantitativement mesurables, en l'occurrence les mécanismes d'une politique (en l'occurrence, nous nous distinguons de l'étude quantitative de Neumayer qui fournit une analyse explicative à l'échelle du monde).

Notre méthode de recherche utilise diverses techniques de recueil et d'analyse qualitatives. Nous nous appuyons sur une série d'entretiens essentiellement réalisés au sein de l'administration fédérale ainsi que sur le recueil de données existant. Ces données comprennent divers et nombreux documents de l'administration fédérale, comme des rapports d'enquêtes, des circulaires de l'ODM, des résumés d'objets parlementaires, des directives, des articles de journaux, des textes de lois ainsi que la littérature scientifique.

3.1. LES ENTRETIENS

Afin de répondre au mieux à nos objectifs, nous avons choisi d'utiliser la méthode de l'entretien semi-directif. En effet, selon Quivy et Van Campenhoudt, les entretiens permettent d'obtenir des informations riches et nuancées sur des sujets précis : « *Les questions ouvertes facilitent l'expression de l'interlocuteur, tout en donnant un cadre qui permet de le guider pour qu'il reste proche des questions de recherche fixées par le chercheur* » (QUIVY et VAN CAMPENHOUDT 2002 : 195). Dans plusieurs cas, nous avons rencontré une seconde fois nos interlocuteurs. Ces entretiens ont permis de rediscuter précisément d'une thématique abordée précédemment et qu'il s'agissait d'approfondir. En outre, réaliser un second entretien se révèle très enrichissant également lorsqu'il s'agit de confronter les points de vue de différents interlocuteurs.

Pour l'entretien semi-directif, nous avons conçu une grille d'entretien¹² comportant une série de questions sur les thématiques permettant de répondre à nos objectifs. Pour chacun des entretiens, le « squelette », soit la structure des questions, est similaire.

¹² La liste des personnes interrogées se trouve dans l'annexe 1.

Notre grille d'entretien est fondée sur la structure des objectifs du mémoire. Elle est divisée en deux blocs. Le premier concerne l'établissement de la liste de pays dont les ressortissants sont soumis ou non au visa, et le deuxième bloc s'attache à la manière dont les visas sont octroyés. Dans chacun de ces blocs, il s'agissait de faire le point sur les acteurs du système ainsi que sur les critères opérants. Cette manière de procéder facilite par la suite le travail d'interprétation des données tout en conservant une bonne flexibilité au cours des discussions avec nos interlocuteurs.

Un troisième bloc complète notre grille d'entretien. Il s'agit des questions relatives au passage à Schengen et de ses éventuelles implications dans le système des visas suisses.

Bien sûr, la grille d'entretien a été adaptée en fonction du rôle de notre interlocuteur et des renseignements qu'il était en mesure de nous livrer.

3.1.1. Personnes interrogées

Nos interlocuteurs ont été choisis en raison du poste qu'ils occupent au sein de l'administration fédérale. Les différents acteurs interrogés ont une fonction leur conférant des connaissances et de l'expérience dans le domaine de la politique des visas en Suisse.

Les entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des fonctionnaires travaillant dans le domaine du visa au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de justice et police (DFJP), et plus particulièrement à l'office fédéral des migrations (ODM). Nous avons également réalisé des entretiens complémentaires au service cantonal de l'immigration à Neuchâtel, ainsi qu'à l'ambassade suisse de Bangkok en Thaïlande.

Nous avons réalisé sept entretiens avec huit différents interlocuteurs. Certaines discussions se sont déroulées avec une seule personne, d'autres ont été réalisées en présence d'un collègue ou accompagné d'un collaborateur hiérarchiquement supérieur.

3.1.2. Retranscription et codage

La majeure partie des entretiens a été enregistrée sur un enregistreur numérique. Cette méthode permet un contact de meilleure qualité avec l'interlocuteur puisque la discussion n'est pas entravée par la prise de notes. Après avoir effectué les entretiens, nous avons retranscrit la totalité des enregistrements.

Après la phase de retranscription, nous avons procédé au codage. Comme l'affirme CRESSWELL (2007 : 153), l'analyse des données est éclectique, et il n'y a donc pas une seule et bonne façon de procéder. En ce qui concerne notre manière de faire, nous avons établi un code de couleur, afin de classer les données en plusieurs catégories qui correspondent aux objectifs du mémoire. Cette tâche est rendue plus facile par la structuration de nos grilles d'entretiens qui reprennent, elles aussi, les objectifs.

Enfin, nous nous efforçons de garder à l'esprit les mises en garde de l'essai intitulé « *La violence faite aux données* », écrit par Jean-Pierre Olivier de Sardan, afin d'éviter les pièges tels que la surinterprétation, la réduction à un facteur unique, l'obsession de la cohérence ou la généralisation abusive (OLIVIER DE SARDAN 2003). Par conséquent, nous nous sommes efforcés de rester attentifs à ces quelques principes lors de l'analyse.

3.2. L'ANALYSE DE DOCUMENTS

3.2.1. Les documents officiels

Outre la littérature scientifique, nous avons utilisé pour notre analyse un nombre important d'informations émanant de diverses sources officielles. Nous réunissons dans ce paragraphe tous les renseignements officiels utilisés comme les textes de lois, les directives, les rapports d'enquêtes.

Dans ce travail, nous faisons à différentes reprises référence à la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr), du 16 décembre 2005. Ce texte règle tout ce qui a trait à l'entrée et la sortie de Suisse, le séjour des étrangers et le regroupement familial. Il règle en outre l'encouragement à l'intégration des étrangers.

Les visas relèvent bien sûr du domaine des entrées en Suisse, ces dispositions sont précisées au sein de l'Ordonnance sur la procédure d'entrée et de visas (OPEV), du 27.10.2007. Cette ordonnance stipule tout ce qui relève des conditions d'entrée en Suisse, elle mentionne également les dispositions concernant l'entrée en vigueur de l'accord d'association à Schengen.

Nous nous sommes également fondés sur des directives et des circulaires de l'ODM concernant les visas. La majorité de ces documents sont disponibles sur le site Internet du DFJP, d'autres nous ont été directement remis lors de nos entretiens. Tel a été le cas, par exemple, de la liste des conventions internationales relatives à la suppression de l'obligation du visa. Ce document recense tous les accords bi- et multilatéraux contractés par la Suisse avec des États tiers.

Une enquête réalisée en 2007 par la commission de gestion du Conseil National¹³ a également constitué une source très précieuse de renseignements. Chargé d'éclaircir les circonstances d'une série de délivrance abusive de visa dans des représentations Suisses, ce document livre un examen méticuleux des mécanismes d'octrois de visa, en se basant notamment sur une série d'entretiens avec des dirigeants et des employés des différents services, offices et départements concernés. Pour notre travail, la plus value qu'apporte ce dossier est notoire car il permet d'avoir un regard sur le fonctionnement interne de la politique suisse. Ainsi, nous avons été en mesure de confronter nos données extraites des entretiens avec l'état des lieux que dresse le rapport de la commission de gestion.

3.2.2. Les interventions parlementaires

Dans le chapitre consacré aux listes des États dont les ressortissants sont soumis ou non à l'obligation de visa, nous avons beaucoup utilisé les interventions parlementaires pour étayer notre analyse. Ces interventions nous livrent en effet un reflet des préoccupations en matière de visa dans la sphère politique fédérale. L'échantillonnage des interventions citées s'est fait de la manière suivante. Nous avons procédé à différentes requêtes par mot-clef dans le système de recherche du site Internet du Parlement. Toutes les interventions contenant la mention « visa » ont ainsi été sélectionnées, et ceci depuis 1983. À partir de ce premier échantillon, nous avons retenu un peu plus d'une dizaine d'interventions qui permettent de refléter certaines préoccupations liées aux restrictions de visa et qui pouvaient ainsi étayer les propos de notre analyse (la liste des onze parlementaires cités se trouve dans la bibliographie).

¹³ Les commissions de gestion exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et des tribunaux fédéraux.

3.2.3. Les articles de presse

Les visas, les relations étrangères et les migrations ont souvent engendré d'importants débats au sein de l'espace public suisse. Ces sujets ont donc été attentivement suivis par la presse, d'autant plus que certains de ces thèmes, comme les accords d'association de la Suisse à l'espace Schengen, ont été soumis au vote populaire. Ainsi, les articles de journaux sont une source d'information intéressante, notamment pour appréhender les réactions de divers acteurs au moment des faits. Toutefois, nous n'avons pas réalisé de recherches systématiques de toutes les coupures traitant de notre sujet. Notre but n'étant pas de traiter de la couverture médiatique de la politique de visa, nous avons eu recours aux archives de presse de manière ponctuelle pour tirer parti d'une source d'information complémentaire. Nous nous sommes notamment documentés dans les archives du quotidien romand « Le Temps », au bénéfice d'une réputation sérieuse, il contient des articles et des dossiers « de fond ». Les articles consultés sont tous relativement récents, les plus anciens datent de 2005 et les plus récents sont de 2008.

4. BILAN REFLEXIF ET AUTRES BIAIS METHODOLOGIQUES

Dans l'objectif de réaliser une démarche aussi transparente que possible, il nous semblait nécessaire de compléter ce chapitre méthodologique en soumettant notre démarche à un regard autocritique.

Premièrement, il s'agit de tenir compte de la situation professionnelle de nos interlocuteurs. Nos entretiens se sont déroulés avec des fonctionnaires¹⁴, sur leur lieu de travail. De ce fait, il est important d'avoir conscience de l'influence que joue le contexte sur leur discours des acteurs. Ces personnes sont tenues de respecter une certaine confidentialité par rapport à leur travail et à leur employeur, c'est-à-dire l'État. Ainsi, à la lecture des entretiens, nous remarquons une certaine prudence, voire une certaine retenue sur des sujets considérés comme sensibles. Les éventuelles critiques ou les points de vue personnels sont fortement atténués. Cet aspect semble amplifié lorsqu'un entretien se déroule en présence d'un supérieur ou d'un collègue. La présence d'un tiers, hiérarchiquement plus élevé, semble agir comme une sorte de garde-fou sur les propos de l'interlocuteur. Le discours est plus nuancé et les affirmations sont peu audacieuses.

Paradoxalement, la présence d'une tierce personne permet aussi de mettre en évidence d'autres aspects. Un regard appuyé, un silence gêné ou encore un rire complice entre les deux collègues peuvent parfois manifester une ambiguïté ou une gêne, qui sous-tend un thème sensible. Tout en nous gardant de céder à d'éventuelles interprétations excessives, comme le mentionne Olivier de Sardan (2003), ces éléments d'entretiens ont parfois été intéressants à utiliser.

Ces aspects soulignent les avantages d'avoir eu un entretien avec un ancien fonctionnaire de l'ODM : cet interlocuteur n'est plus sous l'autorité directe du département et lors de l'entretien, il s'est autorisé un regard plus critique et plus libre vis à vis de l'organisation du système d'octrois de visa.

Une deuxième remarque concerne le faible nombre d'interlocuteurs. Ceci s'explique par le fait que notre terrain concerne une administration gouvernementale et des départements

¹⁴ Actuellement, l'administration fédérale n'utilise plus le terme de fonctionnaire pour désigner les employés de l'État, on parle dès lors de « collaborateur spécialiste ».

fédéraux. Lorsque l'on prend contact avec un office ou un département, un rendez-vous est accordé avec une personne unique, il est difficile d'avoir accès à une plus grande diversité d'interlocuteurs. Nous avons donc accès à un nombre très restreint de représentants par office.

Pour l'expliquer, nous pourrions évoquer quelques pistes comme la charge de travail des collaborateurs fédéraux, la réticence, voire la méfiance de certains, face à des thèmes sensibles du domaine des migrations, par exemple.

Cela dit, le faible nombre de personnes interrogées ne nous semble pas être un obstacle insurmontable pour mener à bien nos objectifs. Certes, nous n'avons pas des dizaines d'interlocuteurs, mais les entretiens réalisés ont une durée conséquente et la qualité du contact établi avec certains a permis de les rencontrer à plusieurs reprises. De plus, le nombre d'entretiens est dépendant de la thématique de la recherche. En effet, l'approche d'une thématique détermine également la méthodologie à suivre. Dans notre cas, nous nous penchons sur une organisation et le nombre d'acteurs y est donc relativement restreint. En outre, les données recueillies auprès de nos interlocuteurs atteignaient un certain niveau de saturation, très peu de nouveaux éléments sont apparus au cours des derniers entretiens.

Notre principal regret relatif à nos entretiens est de ne pas avoir été en mesure d'obtenir de rendez-vous, ni même d'entretien téléphonique avec les acteurs évoluant dans les milieux touristiques (« Hôtellerie Suisse » ou « Suisse Tourisme »). Nos tentatives de prise de contact avec des représentants de ces milieux n'ont malheureusement jamais abouti. Pour pallier à cette lacune nous avons procédé à une triangulation en complétant nos méthodes d'investigation par des déclarations que certains acteurs de milieux touristiques avaient faites dans la presse lors des votations fédérales de 2004 sur l'association à Schengen. Ces personnalités s'étaient, en effet, positionnées en tant que fervents défenseurs de la participation suisse à l'espace Schengen. Nous avons également pu nous documenter en utilisant les interventions parlementaires qui concernaient ce sujet.

Ainsi, les sources utilisées pour nos analyses sont diverses et l'ensemble formé par ces informations semble assez documenté pour pouvoir remplir les objectifs de notre recherche.

Pour finir, nous souhaitons mener une brève réflexion sur notre angle d'analyse. Dans le dessein de comprendre le fonctionnement de la politique des visas en Suisse nous allons nous pencher sur les institutions fédérales. Nos interlocuteurs sont des employés de l'État. Par cette démarche, nous présumons que les clefs nous permettant de mener à bien nos objectifs se trouvent dans les rouages de l'administration fédérale. Ainsi, le rôle que nous accordons à l'État et à ses organes correspond, en termes de théorie de politique migratoire, à une approche de type institutionnaliste, voire bureaucratique. Le principal biais que cette démarche pourrait avoir sur les résultats de notre étude serait d'accorder une trop grande importance à l'influence de l'État et de ses départements sur la politique des visas en Suisse. Nous veillerons donc à prendre en compte ces remarques lors de la rédaction de notre travail.

QUATRIEME PARTIE

Résultats : La liste de pays

L'ETABLISSEMENT DE LA LISTE DES PAYS

Dans le monde, chaque État dresse l'inventaire des pays dont les ressortissants nécessitent ou non un visa pour entrer à l'intérieur de leurs frontières. Cette sélection constitue la première étape dans la politique des visas. Avant l'identification des personnes admissibles ou indésirables, les gouvernements exercent un profilage par nationalité. Ce premier barrage aux migrations s'effectue en répertoriant les pays dits « à risques » et en imposant à tous leurs ressortissants l'imposition de visa obligatoire. La nationalité est la seule caractéristique sur laquelle se fonde l'appartenance au groupe des individus ayant besoin d'un visa, ou à l'inverse, des individus n'ayant pas besoin de visa, pour se rendre dans le pays de destination voulu. En catégorisant les États dans une « liste noire » ou une « liste blanche », cette pratique dessine une géographie binaire du monde, reposant uniquement sur la caractéristique de la nationalité.

Dans ce chapitre, nous nous intéressons aux listes de la Suisse. L'objectif est d'identifier de quelle manière la Suisse effectue son propre tri des États dont elle va soumettre ou non les ressortissants à l'obligation de visa. Cet axe de l'analyse devrait permettre d'apporter des éléments de réponse au premier bloc de nos questions de recherche :

Comment la liste des pays dont les ressortissants ont besoin ou non d'un visa est-elle déterminée ?

- a. Quels sont les acteurs impliqués dans la détermination des listes de pays ?
- b. *Quels sont les facteurs permettant d'expliquer les acteurs impliqués ?*
- c. Quels sont les critères intervenant dans le choix des pays de la liste ?
- d. *Quels sont les facteurs permettant d'expliquer les critères ?*

La première partie du chapitre, essentiellement descriptive, est consacrée aux acteurs prenant part à la détermination de cette liste. Dans la seconde partie, nous nous intéressons aux différents critères sur lesquels sont fondés ces choix. Une troisième partie fait le point sur les principales implications du passage au système de Schengen dans les pratiques suisses. Le chapitre s'achève par un bilan. Il s'agit de souligner brièvement les résultats obtenus et de les mettre en perspective à l'aide des théories des politiques migratoires.

1. LES ACTEURS PRENANT PART A LA DETERMINATION DE LA LISTE

Dans les lignes qui suivent nous présentons brièvement les acteurs impliqués dans le processus de détermination des listes des États soumis ou non à l'obligation du visa. Pour chacun de ces acteurs nous nous efforçons de mettre en évidence leur compétence ainsi que leur rôle au sein de ce système.

À notre connaissance, il n'existe pas de document traitant spécifiquement de ce sujet. Nous avons donc commencé par identifier les Départements et offices fédéraux, les offices cantonaux, etc. prenant part à ce choix. Pour ce faire, nous avons demandé à chacun de nos interlocuteurs de nous présenter les protagonistes participant à l'élaboration ou aux négociations concernant les pays soumis ou non à obligation de visa. Ils ont également été invités à s'exprimer sur le processus de décision.

Généralement, l'office fédéral des migrations, ci-après l'ODM, est au cœur des décisions. Cet office tient le rôle de coordinateur, mais d'autres départements ou organes de l'administration fédérale sont également consultés. Parmi ceux-ci se trouve le Département des affaires étrangères, ci-après le DFAE. Outre ces institutions fédérales, il s'agit également de s'interroger sur le rôle des cantons et de certains acteurs du secteur privé. Certaines associations ou organisations faîtières peuvent avoir des intérêts liés au domaine de la mobilité des personnes. Nous pensons notamment à des acteurs actifs dans le domaine du tourisme. Pour donner un écho politique à leurs requêtes, il n'est pas rare que ces acteurs privés passent par l'intermédiaire de parlementaires.

1.1. L'OFFICE FEDERAL DES MIGRATIONS (ODM)

En se fondant sur l'article 6 de la loi sur les étrangers¹⁵ (LEtr 2005), l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP, RS 172.213.1) constitue la base légale des compétences de l'ODM en matière de migration.

Dans l'article 12 de ce texte, il est indiqué que l'ODM est « *l'autorité compétente de la Confédération pour les questions relevant de l'immigration et de l'émigration, du droit des étrangers et de la nationalité suisse, ainsi qu'en matière d'asile et de réfugiés* ». Il est également spécifié que « *en collaboration avec le DFAE et d'autres services fédéraux intéressés, il crée les bases de la politique suisse en matière de visas et met au point des stratégies, qu'il met en oeuvre, visant à lutter contre les abus commis dans le domaine du droit des étrangers, compte tenu de la situation internationale.* » (Org DFJP, RS 172.213.1).

Cette ordonnance définit, d'un point de vue juridique, le rôle central de l'ODM s'agissant de la politique suisse en matière de visas. Toutefois, rappelons que si l'ODM détient formellement la compétence, c'est au Conseil fédéral, en tant qu'instance supérieure, à qui revient le pouvoir

¹⁵ LEtr, art.6, al. 1 et 2 : « Etablissement du visa » :

1. Sur mandat de l'autorité fédérale ou cantonale compétente, le visa est établi par la représentation suisse à l'étranger compétente ou par une autre autorité que désigne le Conseil fédéral.
2. Lorsque l'établissement du visa pour un séjour non soumis à autorisation (art. 10) est refusé, l'Office fédéral des migrations rend une décision, sur demande et contre paiement d'un émoulement. »

décisionnel. Le Conseil fédéral peut en tout temps se prononcer et intervenir sur les décisions de l'ODM.

Selon nos interlocuteurs, l'ODM est au cœur des décisions. Cet office se charge de récolter les appréciations de tous les autres partenaires concernés. Lorsque chaque partenaire intéressé a livré son opinion, requête ou recommandation, l'ODM procède à ce que l'on pourrait nommer une *pesée des intérêts* (terme emprunté à l'un de nos interlocuteurs). Ainsi, l'office va constituer un dossier en prenant en considération tout ce qui a été dit, les différents arguments et les points de vue exprimés par les différents acteurs. L'ODM établit ensuite un rapport dans lequel il fait part de ses recommandations. Ce rapport est finalement soumis au Conseil fédéral pour approbation. Selon les personnes interrogées à l'ODM, le Conseil fédéral suit dans la plupart des cas les recommandations qui lui sont faites.

Nos interlocuteurs insistent sur le fait que le processus de sélection des pays se fait continuellement. Les listes de pays sont mises à jour de manière permanente. Lorsque l'ODM constate qu'il n'y a plus de raison valable de maintenir une obligation de visa pour un pays, l'office va la retirer. Cette décision peut se faire unilatéralement de la part de l'ODM :

« Il n'y a pas toujours de grands enjeux. Si l'on constate que cela fait des années que, ni nos partenaires, ni nous-même ne constatons de problèmes avec les ressortissants d'un pays X ; il n'y a dès lors aucune raison de maintenir l'obligation de visa. » (DFJP, ODM : chef de section de la division entrée et admission)

Mais ponctuellement, il arrive aussi qu'une proposition soit mise à l'ordre du jour par un partenaire s'il rencontre des difficultés qui justifient l'introduction d'une obligation de visa :

« Cela peut-être le cas, par exemple, si la police des frontières remarque de nombreuses pièces de voyages falsifiées chez les ressortissants d'un pays X. La police des frontières va ensuite dénoncer le cas à l'ODM. » (DFJP, ODM : chef de section de la division entrée et admission)

Ainsi, l'impulsion donnée en vue d'un changement dans les listes peut provenir de différents acteurs. Nous évoquons brièvement le rôle et l'influence de chacun dans les lignes qui suivent.

1.2. LE DEPARTEMENT FEDERAL DES AFFAIRES ETRANGERES (DFAE)

Le DFAE traite des relations diplomatiques de la Suisse avec les autres États. Ce Département est responsable de toutes les représentations suisses à l'étranger, qu'il s'agisse d'ambassades (partie diplomatique de la représentation suisse) ou de consulats (partie administrative traitant justement des visas). Lors de la procédure de consultation, les organes politiques traitent des aspects touchant aux relations extérieures et veillent au respect des accords contractés et, de manière générale, de la politique étrangère suisse. Les représentations suisses à l'étranger ont le rôle d'informer les acteurs suisses de la situation du pays concerné ainsi que de s'assurer de l'application des décisions suisses.

Le rôle des antennes suisses à l'étranger est primordial. Premièrement, les représentations ont le devoir d'informer les acteurs suisses (ODM et DFAE) sur la situation politique, économique et sociale des États dans lesquels elles se trouvent. C'est notamment sur la base de ces informations que l'ODM jugera de la nécessité d'imposer une obligation de visa ou d'en lever une. Et deuxièmement, les représentations sont en charge d'appliquer les décisions prises par l'ODM (signatures d'accords, relations diplomatiques, dénonciations d'anciens accords,

octrois de visas). Les organes politiques¹⁶ du DFAE s'assurent, quant à eux, que les propositions de l'ODM soient en conformité avec la politique extérieure de la Suisse. Le DFAE doit en outre, veiller au respect des accords internationaux contractés par la Suisse, comme les accords bilatéraux ou multilatéraux. Ainsi, le DFAE se place comme le partenaire principal et quotidien de l'ODM. Ces deux offices travaillent de concert pour pouvoir mener à bien leurs décisions.

Au sein du DFAE, la direction des ressources et du réseau extérieur ci-après DRE, gère les aspects organisationnels et administratifs du réseau consulaire Suisse. La DRE traite également de la coopération avec les autres offices fédéraux. À ce titre, l'ODM est l'un de leurs principaux partenaires. Par exemple, les directives à l'intention des représentations suisses à l'étranger émises par l'ODM sont d'abord soumises à la consultation de la DRE. Cette dernière peut prendre position avant de les faire parvenir à l'ensemble du réseau des consulats. Toutefois, d'après les personnes interrogées au sein de cette direction, la DRE ne semble pas véritablement concernée dans la détermination de la liste de pays. Son rôle est, en revanche, déterminant dans le processus d'obtention d'un visa, à une échelle individuelle. Ces compétences sont abordées dans le chapitre suivant.

1.3. AUTRES ORGANES ADMINISTRATIFS

1.3.1. Le Secrétariat d'État à l'Economie (SECO)

Le SECO est le centre de compétence de la Confédération pour toutes les questions ayant trait à la politique économique et plus particulièrement à la promotion économique suisse.

À ce titre, le SECO peut faire valoir les intérêts de certains secteurs économiques. Il pourrait, par exemple, se positionner en faveur d'une diminution des contraintes administratives pour les ressortissants de certains pays avec lesquels la Suisse entretient des relations économiques. Selon un interlocuteur de l'ODM, le SECO se prononce occasionnellement en faveur d'un élargissement des restrictions de visas à certains pays en faisant valoir des intérêts touristiques ou de relations commerciales¹⁷. Bien qu'il ne soit finalement que rarement concerné, il se peut que cet acteur fasse part de quelques préoccupations lors de la procédure de consultation c'est la raison pour laquelle nous le mentionnons.

1.3.2. Office fédéral de la police (Fedpol)

L'office fédéral de la police est un pôle d'information, de coordination et d'analyse dans le domaine de la sûreté intérieure suisse.

¹⁶ Il nous est difficile d'évoquer le rôle des services du DFAE de manière plus approfondie. Nos interlocuteurs et le personnel du DFAE étant sur la retenue s'agissant des relations politiques internationales.

¹⁷ Dans ce domaine, il faut toutefois veiller à ne pas faire d'amalgames entre les octrois de visas et les besoins de l'économie en termes de main d'œuvre. Notre recherche porte sur les visas de courtes durées (3 mois) ; ceux-ci ne donnent pas la possibilité d'exercer une activité lucrative. Pour pouvoir travailler en Suisse, les migrants doivent obtenir un permis de séjour, délivré par le canton concerné. Les visas de courtes durées ne concernent que les séjours de type touristique, d'affaires, de soins médicaux, etc. Ces aspects sont précisés dans le chapitre dédié aux procédures d'octrois.

Selon un interlocuteur de l'ODM, cet acteur peut aussi être appelé à se prononcer si, de son point de vue, il rencontre des difficultés particulières avec des ressortissants d'une nationalité spécifique. En outre, cet acteur est également appelé à se prononcer sur d'éventuels risques que représenteraient les ressortissants de certains États, en matière de terrorisme par exemple.

1.3.3. Gardes-frontières, police

Ces acteurs sont en contact direct avec les individus qui traversent la frontière. Selon nos interlocuteurs, les polices cantonales ou les gardes-frontières peuvent être consultés afin d'obtenir des informations et leur opinion sur d'éventuelles difficultés liées à des ressortissants d'une certaine nationalité. Le processus de discussion pour les décisions relatives aux ressortissants d'un État peut également, dans certains cas, être initiés par ces acteurs. En amont de la procédure de consultation, ils peuvent interpeller l'ODM afin de signaler qu'ils ont constaté, par exemple, une forte augmentation de la criminalité ou d'immigrés clandestins chez les ressortissants d'un État spécifique. En outre, les représentants des forces de l'ordre fournissent à l'ODM des données quantitatives découlant de leur tâches.

1.3.4. Les cantons

Les autorités cantonales peuvent également être appelées à se prononcer, mais généralement les cantons ne sont que très peu consultés dans ce processus. L'employé au service de l'immigration à Neuchâtel n'a par ailleurs pas été en mesure de nous citer un exemple pour lequel le canton se serait prononcé ; ce qui tend à confirmer le faible rôle de ces derniers.

1.4. GROUPES D'INTERETS ET ASSOCIATIONS FAITIÈRES

Sous cette catégorie, nous regroupons les acteurs non-étatiques pouvant prendre part aux négociations relatives aux visas. D'après nos interlocuteurs de l'ODM, des acteurs actifs dans le milieu du tourisme, des syndicats ou des organisations faitières y prennent parfois part. Généralement, leur intervention se concrétise par une requête sous la forme d'un courrier adressé à l'ODM.

Selon nos interlocuteurs du DFAE, il arrive que l'inverse se produise ; c'est-à-dire que des représentations suisses, conscientes de leur rôle dans la promotion du tourisme et de l'économie, prennent l'initiative d'entrer en contact avec des entreprises suisses. Cette démarche se fait généralement lorsque la représentation constate que de nombreux visas sont octroyés pour des hommes d'affaires invités par la même firme suisse. Nos interlocuteurs semblent apprécier ce système car il est bénéfique pour les employés des ambassades ainsi que pour les entreprises concernées en Suisse :

« [...] Certaines représentations ont inscrit une certaine relation de confiance avec ces compagnies suisses. Et quand ils reçoivent une demande de visa, il y a un schéma type ; ils connaissent les signatures, par exemple. La relation de confiance s'est installée et ça facilite autant le travail de l'entreprise suisse que celui de la représentation. On les connaît et on peut leur faire confiance, on sait qu'ils n'invitent pas n'importe qui, il n'y aura pas de problèmes. Mais le SECO ne nous donne aucune directive... » (DFAE, DRE : chef de section aux affaires consulaires)

Selon les mêmes interlocuteurs, un autre moyen pour le secteur privé de faire part de leur avis consiste à faire valoir leurs positions par le biais des parlementaires siégeant à Berne. Cette démarche permet d'interroger directement les autorités fédérales et de donner un écho politique à leur requête. Cependant, les interventions répertoriées sur le site Internet du Parlement ne permettent d'observer cet aspect que dans une moindre mesure. Bien qu'il soit possible de profiler les liens des parlementaires avec les acteurs du monde économique, il serait toutefois difficile d'en tirer des liens de cause à effet et notre propos n'est pas d'appréhender l'influence d'une entreprise ou d'un secteur privé sur l'action d'un député.

1.4.1. Les parlementaires

Par le biais des interpellations, les parlementaires ont la possibilité d'interroger le Conseil fédéral afin d'obtenir des informations sur des événements ou des problèmes concernant soit la politique intérieure ou extérieure, soit l'administration. Comme nous l'avions expliqué dans la partie méthodologique du travail, les interpellations sont consultables¹⁸ par le public. Elles nous fournissent donc une source d'information pertinente sur les préoccupations de certains politiciens. La compétence décisionnelle revient ensuite au Conseil fédéral. Pour prendre sa décision, ce dernier consulte l'ODM (consultant à son tour les autres départements, si cela s'avère nécessaire) qui a la tâche d'examiner le cas et de fournir un projet de réponse sous la forme d'un dossier.

Des exemples tirés des interpellations parlementaires sont mentionnés dans le cadre de la deuxième partie de ce chapitre.

1.5. L'UNION EUROPEENNE (UE)

Avant l'entrée en vigueur des accords de Schengen en Suisse, l'UE occupait déjà une place de premier plan dans les choix de la Suisse en matière de visa. En effet, nos interlocuteurs sont unanimes sur le fait qu'à chaque discussion portant sur les restrictions en matière de visas, la position des États voisins, donc celle de l'UE, a eu une influence majeure.

Concrètement, l'UE ne prend guère part de manière concrète aux négociations, elle tient plutôt une fonction de modèle auquel aspirent les acteurs du système suisse. Bien que latente, l'omniprésence de cet acteur doit être considérée avec toute l'importance qu'elle revêt. Effectivement, les décisions helvétiques relatives à la liste de pays ont été passablement orientées par les choix des membres de l'Espace Schengen. Cette tendance à l'harmonisation peut s'expliquer par la perspective de l'adhésion de la Suisse à l'espace de libre circulation Schengen. Actuellement, la Suisse, en tant que membre de l'espace Schengen, applique pour les restrictions de visas la même liste que celle de l'UE. Ainsi, le rôle de l'UE peut aussi bien être considéré comme un acteur que comme un critère. C'est pourquoi, l'influence de l'UE fera également l'objet d'une partie de la deuxième section de ce chapitre, intitulée "critères".

¹⁸ Via le site Internet : www.parlament.ch

1.6. DEROULEMENT DE LA NEGOCIATION

Après avoir passé en revue le rôle de chacun de ces acteurs, nous tenons à retranscrire de manière synthétique la manière dont se déroulerait concrètement les discussions concernant les choix relatifs aux ressortissants des États à soumettre ou non à l'obligation du visa.

Sur la base des entretiens réalisés à l'ODM, nous constatons que le processus débute généralement par la requête de l'un des acteurs présentés ci-dessus. Qu'il s'agisse d'introduire une obligation de visa ou de la retirer, la demande s'adresse toujours à l'ODM puisque cet office est responsable de la conduite des négociations en matière de migration et de visa. La requête est la concrétisation d'une évolution observée par l'un des acteurs sur une période s'étalant de quelques mois à quelques années. La proposition est parfois appuyée par des analyses ou des données chiffrées. Ces sources peuvent provenir, par exemple, des corps de gardes-frontières ou de polices. Cette étape se déroule sous la forme d'échanges de rapports, de courriers et parfois lors de séances réunissant les acteurs concernés.

Lors de cette phase, l'ODM prend note des arguments de toutes les parties et soumet un rapport au Conseil fédéral. Sur cette base, le chef du DFJP fait une proposition au Conseil fédéral. Selon la majorité de nos interlocuteurs, la suggestion soumise par l'ODM est en principe suivie par le Conseil fédéral. Nos interlocuteurs mentionnent qu'il n'y a que très rarement des litiges concernant cette liste de pays. De ce fait, peu de débats ont lieu, car les cas discutés font souvent l'unanimité. Cependant, en cas de désaccord entre les parties c'est le Conseil fédéral qui se charge de prendre la décision.

2. SYNTHÈSE EXPLICATIVE

Au terme de cette première partie, ces quelques lignes sont l'occasion de discuter de nos principaux résultats.

Nous avons postulé que les acteurs déterminant les listes de pays se situaient tous au niveau du pouvoir fédéral, car l'élaboration de cette liste relève du domaine diplomatique. Ainsi, seulement quelques départements ou offices fédéraux seraient concernés. À la lumière des éléments présentés dans ce chapitre, nous pouvons effectivement confirmer que le degré de centralisation est relativement élevé lors du processus de sélection. De surcroît, les acteurs principaux qui effectuent ces choix se trouvent au niveau fédéral. Il apparaît effectivement que les discussions et les procédures de consultation relatives à ces listes sont placées sous l'égide du DFJP, plus particulièrement à l'ODM. L'hypothèse H.1 est donc vérifiée.

Dans ce processus de choix des pays figurant sur l'une ou l'autre des listes, les offices concernés prennent part aux décisions sous la conduite de l'ODM ainsi que sous l'égide du Conseil fédéral. La position centrale de l'ODM lui confère un rôle de premier ordre au sein de ce jeu d'acteurs. Cela dit, l'ODM n'agit pas en cavalier solitaire et doit être à l'écoute des autres acteurs, qui peuvent par ailleurs être à la source d'une proposition de changement. L'hypothèse H.2, concernant le rôle du tourisme, ne peut pas être totalement exclue, mais les éléments présentés dans ce chapitre ne permettent pas non plus de la confirmer. Des données plus approfondies sur ce sujet seraient sans doute nécessaires pour pouvoir répondre plus précisément à notre interrogation sur ce sujet. Par ailleurs, cette hypothèse sera également discutée dans la synthèse explicative du chapitre suivant.

La présentation de chacun des acteurs susmentionnés nous conduit à mener une réflexion sur les facteurs qui permettent d'expliquer l'organisation du système de détermination des États dont on soumettra les ressortissants à une restriction de visas ou non :

Comment expliquer le rôle central de l'ODM ? À l'opposé, comment se fait-il que les cantons aient si peu de poids dans ce processus (alors que le fédéralisme leur en donne beaucoup dans le cadre de la politique d'intégration, par exemple) ?

Ces interrogations découlent de la question de recherche suivante : Quels sont les facteurs permettant d'expliquer les acteurs impliqués ?

Le processus de détermination pour le choix des États dont les ressortissants sont soumis ou non à l'obligation du visa nous semble correspondre en partie aux déterminants de la théorie institutionnelle et bureaucratique. Dans l'étude de Kriesi sur les différents types d'États, l'auteur souligne que l'État constitue un ensemble fait de diverses unités: « *L'État ne peut plus être considéré comme « une organisation », mais plutôt comme un ensemble organisationnel vaste, divers et complexe. Les unités qui constituent cet ensemble sont elles-mêmes des organisations autonomes.* » (KRIESI 1994 : 308). L'importance du rôle des organes de l'État, plutôt que l'acception de l'État en tant qu'entité monolithique, nous pousse à préférer l'approche bureaucratique plutôt qu'institutionnelle, malgré les similitudes que présentent ces deux perspectives.

La théorie bureaucratique positionne l'État et ses sous-entités en tant qu'acteurs principaux et elle accorde une grande autonomie aux institutions politiques. Les sous-entités de l'État peuvent donc mettre au point des politiques en fonction de leurs intérêts propres, indépendamment d'éventuelles pressions sociales. En Suisse, ce sont bien les divers départements qui sont en charge de gérer les listes des pays dont les ressortissants seront soumis à des restrictions de visa ou non. L'ODM, le DFAE et les quelques autres acteurs consultés influent sur la détermination de cette liste. Le rôle du Conseil fédéral, bien qu'il soit l'autorité suprême, semble être limité à la validation ou l'apposition de son veto sur les choix

effectués. L'absence des cantons dans ce processus peut être en partie expliquée par la nature de cet aspect de la politique des visas. En effet, le domaine des relations étrangères est typiquement un domaine du ressort des autorités à un échelon fédéral, car les implications de ces décisions se situent à un niveau interétatique. Cette organisation interdépartementale de la liste des pays concernés par des restrictions de visas illustre une forme de gouvernance dite horizontale¹⁹. Ce mécanisme permet de traiter des objectifs qui chevauchent différents départements. Vue sous cet angle, la gouvernance horizontale a pour objet les rouages internes de l'administration fédérale et se réfère à l'action coordonnée du gouvernement.

Selon la typologie empruntée à certains tenants de l'approche institutionnelle, comme Peter Katzenstein (1978) ou Bertrand Badie et Pierre Birnbaum (1979), l'élaboration de la liste des pays correspondrait aux particularités incarnée par un État fort. En effet, nous avons constaté dans nos observations que cette procédure est caractérisée par un haut niveau de centralisation et qu'elle semble relativement peu affectée par des influences extérieures. Cependant, le cas suisse tel que nous l'avons décrit se doit d'être dépeint avec plus de nuance car la procédure reste néanmoins ouverte aux autres acteurs mentionnés dans ce chapitre, malgré la prépondérance effective de deux départements fédéraux.

Le chapitre suivant est consacré aux critères avancés lors des discussions entre les acteurs présentés dans cette partie.

¹⁹ A l'opposé, une forme de gouvernance verticale (ou multiniveau) serait marquée par la participation active d'acteurs à d'autres niveaux, comme les cantons ou les communes (PARINI 2001).

3. LES CRITERES

Dans cette deuxième section, nous nous interrogeons sur les critères mobilisés dans la détermination de la liste. Il s'agit de saisir la nature des critères qui font qu'un pays se trouve sur liste noire, ou au contraire, sur liste blanche.

Nous présentons d'abord un historique des politiques de visa en Suisse. Cet historique permet d'appréhender la chronologie et la manière dont la Suisse a imposé des restrictions de visas à des États tiers. Dans cette synthèse, nous mentionnons chronologiquement les pays dont les ressortissants seront soumis à l'obligation du visa, les libérations de l'obligation et finalement les réintroductions de cette obligation. La partie suivante analyse le poids des différents critères dans l'établissement des listes de pays. Ce chapitre s'achève par un bilan.

4. HISTORIQUE DES REGIMES DE VISA EN SUISSE

À notre connaissance, aucun document écrit ne présente l'histoire des régimes de visa en Suisse. C'est pourquoi, afin de rédiger les lignes qui suivent, nous nous sommes fondés sur les entretiens réalisés à l'ODM. Les informations ont parfois pu être complétées par des ouvrages traitant de l'histoire des migrations suisses. Toutefois, il est important de spécifier que ce chapitre n'est pas exhaustif et ne représente pas une recherche approfondie d'un point de vue historique. L'évolution telle qu'elle est présentée vise avant tout à pouvoir mettre en évidence les critères mobilisés pour les choix des régimes de visas. De plus, cet historique permet de situer les arguments utilisés dans leurs contextes historique, social, politique et économique.

Depuis le début du siècle jusqu'à la période précédant la deuxième guerre mondiale, la situation ordinaire consistait à exiger le visa aux ressortissants de tous les pays du monde. Cette démarche préalable était indispensable pour effectuer un déplacement international, et donc tous les étrangers devaient être en possession d'un visa pour se rendre en Suisse. Cette obligation est restée la norme en vigueur jusqu'à la période suivant la deuxième guerre mondiale.

Afin de pouvoir mettre en évidence les critères mobilisés lors des décisions des autorités suisses, nous nous sommes surtout intéressés aux périodes charnières, c'est-à-dire lorsqu'un État ou un groupe d'États est concerné par un changement de listes. La chronologie qui suit est divisée en deux grandes périodes, lesquels sont subdivisées par groupes de pays.

4.1. DE 1947 AUX ANNEES 1990 : UN ASSOUPPLISSEMENT DES OBLIGATIONS DE VISAS

Dès la fin des années quarante, des exceptions commencent à voir le jour et au fil des ans, les régimes de restrictions de visas tendent à diminuer. Ainsi, les libérations d'obligation de visa se sont faites par étapes successives. À chacune des étapes correspond un groupe d'États libéré de l'obligation du visa. Nous distinguons les quatre périodes suivantes :

- 1947 - 1960 : les États de l'Europe de l'Ouest ainsi que les pays anglo-saxons (États du continent américain, Nouvelle-Zélande, Australie et Afrique du Sud)
- 1963 : États du Maghreb
- 1990 – 1998 : États de l'Europe de l'Est

- 2000 et après : Certains États du Golfe et d'Asie du sud-est ainsi que les nouveaux États membres de l'UE.

4.1.1. Les États de l'Europe de l'Ouest

Les premières libérations de l'obligation du visa ont lieu au cours des années 1945 à 1960. À cette période, la Suisse libère de l'obligation la majorité des États de l'Europe de l'Ouest. Cela se fait sous la forme d'accords bilatéraux avec chacun des pays suivants :

1948 : France, 1956 : République Fédérale d'Allemagne, 1947 : Autriche, 1950 : Belgique, 1960 : Danemark, 1959 : Espagne, 1952 : Finlande, 1954 : Irlande, 1948 : Islande, 1950 : Luxembourg, 1959 : Norvège, 1958 : Pays-Bas, 1958 : Suède.

Cette période constitue une première étape dans le processus de libération de visa. D'après notre interlocuteur de l'ODM, la proximité économique, culturelle et historique avec les pays de l'Europe de l'Ouest expliquerait l'abandon de l'obligation du visa. Les contacts et les échanges commerciaux avec ces États étaient déjà suffisamment denses et établis pour ne plus justifier le maintien de l'obligation de visa. En outre, ce rapprochement se situe dans un contexte d'après-guerre caractérisé par une Europe divisée entre le bloc de l'Est et le bloc de l'Ouest. Ainsi, le rapprochement helvétique avec la partie occidentale de l'Europe traduirait également une volonté d'affirmer sa position pro-capitaliste dans la dualisation du monde qui opposait le bloc capitaliste au bloc communiste.

L'Italie ne figure pas dans cette première liste car les autorités suisses et les autorités Italiennes avaient déjà signé un accord de recrutement de main d'œuvre en 1948. L'obligation de visa devenait dès-lors caduque. Cet accord a d'ailleurs marqué une période d'immigration massive qui s'est étendue jusqu'au début des années 1960 (PIGUET 2004).

En 1954, la Grèce et la Turquie sont également libérées. Selon un des fonctionnaires de l'ODM, les ressortissants de ces États ne migraient pas beaucoup en Suisse et de surcroît ne faisaient pas partie du bloc soviétique. Dès lors, aucune raison ne semblait s'opposer à une libération de l'obligation de visa.

4.1.2. Les États anglo-saxons

Au cours de cette même période, la Suisse libère un deuxième groupe d'États, il s'agit des États d'Amérique du Nord et du Sud, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et l'Afrique du Sud. Notre interlocuteur avance les mêmes motifs que pour le premier groupe :

« On s'est rendu compte qu'avec les ressortissants d'Amérique du Nord et du Sud on avait des contacts économiques mais que l'on n'avait pas de problèmes de migrations. C'était plutôt les Européens qui partaient dans ces pays et non l'inverse. Donc, le visa n'avait aucun sens du point de vue de la sécurité. » (DFJP, ODM : chef de section de la division entrée et admission)

La levée de l'obligation du visa pour ce deuxième groupe s'est faite unilatéralement. Contrairement au premier groupe constitué de pays voisins, il n'y a pas eu d'accords signés entre la Suisse et ces États. Pourquoi la levée de l'obligation du visa pour ce deuxième groupe d'États s'est faite unilatéralement et sans accord, contrairement aux pays européens ? Pour le fonctionnaire de l'ODM interrogé, le but poursuivi était d'éviter d'installer des consulats dans les pays du second groupe afin d'éviter des dépenses jugées superflues. Il n'était, semble-t-il, pas nécessaire d'ouvrir des représentations Suisses pour délivrer des visas, car les personnes qui se rendaient en Suisse étaient majoritairement composées d'hommes d'affaires et aucun

motif d'ordre migratoire, ni sécuritaire, ne justifiait la présence de représentations suisses sur place.

Les négociations relatives au visa se sont faites par la voie diplomatique et dans la plupart des cas, les pays concernés ont accordé la réciprocité de manière unilatérale aussi. La Suisse et les États du second groupe n'ont donc pas jugé utile de sceller ces décisions par des accords formels²⁰.

4.1.3. Les États du Maghreb

En 1963, la Suisse signe des accords avec un troisième groupe de pays réunissant le Maroc, l'Algérie et la Tunisie²¹. Par la suite, ces accords ont été dénoncés par Berne en 1990. La Suisse a jugé que les ressortissants des pays du Maghreb représentaient un risque migratoire ainsi qu'un risque de migration illégale (entrée illégale ou séjour illégal) rendant nécessaire la réintroduction de l'obligation du visa.

4.1.4. Les États de l'Europe de l'Est

Suite à la chute du mur de Berlin et de l'effondrement du bloc soviétique, les pays de l'Europe de l'Est ont, à leur tour, progressivement été libérés de l'obligation du visa. Pour notre interlocuteur, cet événement a mené les États occidentaux à remanier leurs relations avec les pays qui composaient jusqu'alors l'URSS. La Suisse a conclu une grande série d'accords avec différents États de l'Europe de l'Est dont la République Tchèque, la République Slovaque, la Hongrie, la Pologne, la Croatie, la Lituanie, l'Estonie et la Lettonie. Ces accords ont été signés sur une période allant de 1990 à 1997. En 2003, la Suisse a également signé un accord de suppression réciproque des visas avec la Bulgarie et la Roumanie.

La Yougoslavie (aujourd'hui : les pays de l'ex-Yougoslavie) avait été exceptionnellement libérée du visa avant la fin de la guerre froide, en 1968. Nos interlocuteurs expliquent cette décision en mobilisant deux critères. Le premier concerne les accords entre la Suisse et la Yougoslavie. À cette période, les milieux économiques suisses avaient besoin de main d'œuvre étrangère et avaient signé des accords de recrutement de saisonniers avec la Yougoslavie. La deuxième raison est liée à la nature du régime politique de la Yougoslavie. Certes, le pays était sous l'emprise d'un régime communiste, mais la Yougoslavie dirigée par Josip Broz Tito revendiquait une voie indépendante de l'URSS. Les liens économiques avec la Suisse ont, en effet, été facilités par un régime faisant preuve d'une certaine autonomie face à l'Union soviétique. En outre, le modèle économique de la Yougoslavie laissait plus de liberté d'entreprise que le modèle centralisé de l'URSS. Ces particularités ont vraisemblablement été probantes dans la décision des autorités suisses à mettre un terme aux restrictions de visas.

Les décisions relatives aux États de l'Europe de l'Est ont été ratifiées dans des accords bilatéraux. En principe, les changements de politiques ou de procédures sur la circulation des personnes se fait sur la base d'un accord entre les pays contractants. Comme mentionné ci-dessus, les États du continent américain, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et l'Afrique du Sud ont fait figure d'exceptions.

²⁰ Jusqu'à l'entrée en vigueur des accords de Schengen, les ressortissants suisses n'avaient que rarement besoin d'un visa pour leur séjour en Amérique du Sud (pour les séjours n'excédant pas 30 jours). Néanmoins, puisque les décisions se font de manière unilatérale, il arrivait que ces dispositions changent de manières soudaines. La Suisse ne pouvait donc fournir aucune garantie à long terme sur les documents nécessaires pour s'y rendre.

²¹ Des précisions quant à ces accords sont apportés dans la rubrique 5.1. « Les motifs d'ordre sécuritaire » de ce chapitre.

4.1.5. Les nouveaux États de l'UE

En 2004, les derniers pays avec lesquels la Suisse a signé des accords de suppression générale de l'obligation de visa pour leurs ressortissants sont les nouveaux États membres de l'UE, à savoir : Chypre et Malte²².

4.2. DES ANNEES 1990 A NOS JOURS : LA REINTRODUCTION DES RESTRICTIONS

Les années 1990 sont marquées par un retour en arrière concernant les pays dont les ressortissants nécessitent un visa pour se rendre en Suisse.

Comme nous l'avons déjà évoqué, en 1990, les accords conclus avec le groupe de pays du Maghreb ont été dénoncés suite à certains problèmes de migration illégale avec des ressortissants de ces États.

Plus tard, l'augmentation de la migration illégale a également été à la source des réintroductions pour les États d'Amérique du Sud : en 1993 pour Haïti, la République Dominicaine et le Pérou, et en 1999 pour la Bolivie, l'Equateur, la Colombie et Cuba.

L'accord de 1968 avec la Yougoslavie a été suspendu en 1992, soit au début de la guerre des Balkans. Selon nos interlocuteurs, ce choix a été fait afin de contenir les flux migratoires générés par cet événement²³. En outre, les autorités suisses étaient parfois dans l'impossibilité d'exiger un retour des ressortissants de l'ex-Yougoslavie chez eux car beaucoup d'entre eux n'avaient pas de papiers d'identités ou ne pouvaient plus en obtenir :

« La Yougoslavie était en train de se désagréger et de ce fait, beaucoup de citoyens n'obtenaient plus de passeports, ils étaient discriminés. Et donc, le risque pour la Suisse c'était que ces personnes restent bloquées en Suisse. »
(DFJP, ODM : collaborateur spécialiste)

5. LES CRITERES EFFECTIFS

Quelles observations peut-on faire à l'issue de cet historique ?

Par paliers successifs, la Suisse a élargi le cercle des États « amis » (terminologie empruntée à BIGO), soit les États pour lesquels les autorités suisses ne jugeaient pas utile de contrôler la mobilité de leurs ressortissants, par le biais du visa.

Les premières mesures concernent les pays géographiquement les plus proches. Mais parallèlement, la Suisse supprime l'obligation pour les pays anglo-saxons éloignés de l'Europe, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud.

Spatialement, l'évolution de l'élargissement des pays libérés de l'obligation du visa ne s'est pas faite par cercles concentriques en partant des États les plus proches de la Suisse jusqu'aux plus éloignés. Si cette géométrie avait été observée, les pays de l'Europe de l'Est auraient dû être concernés avant le Maghreb, l'Asie ou encore les pays d'Océanie, or cela n'a pas été le cas.

²² Les autres nouveaux États membres sont en grande partie des États de l'Europe de l'Est, déjà libérés de la restriction de visa au milieu des années 1990.

²³ Selon Vicente, il y a parfois une confusion dans la mesure où la politique des visas peut être considérée comme un instrument de la politique d'asile. (VICENTE 2006)

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 États d'Amérique du Sud, du Maghreb et de Yougoslavie.

Que ce soit pour supprimer ou réintroduire des obligations de visas, le critère de proximité géographique semble être incapable à expliquer la politique suisse. Dès lors, quels sont les critères pouvant expliquer les mesures prises par la Suisse ? Comment expliquer les évolutions successives ?

À partir des observations réalisées dans cet historique et de l'examen de différents documents, nous avons isolé les critères récurrents qui semblaient être les plus pertinents. Pour ce faire, nous nous sommes basés sur les entretiens réalisés, l'historique présenté ci-dessus, des documents, des brochures de l'administration fédérale, des textes de lois et finalement sur des comptes-rendus d'objets parlementaires. Sur la base de ces éléments nous avons isolé quatre critères : les motifs d'ordre sécuritaires, la politique des États voisins et de l'UE, l'asile ainsi que les influences économiques. Ces critères recouvrent par ailleurs les pistes évoquées dans notre système d'hypothèse.

Afin d'illustrer nos propos, de nombreux exemples se fondent sur le cas de la Roumanie et de la Bulgarie. Ces deux pays ont souvent été au cœur de débats quant à l'obligation de visa et en ce sens ils sont représentatifs des difficultés lorsqu'il s'agit de concilier différents critères, parfois divergents.

5.1. LES MOTIFS D'ORDRE SECURITAIRE

Ce critère est divisé en deux parties, la première concerne les critères liés à la migration illégale et la deuxième aborde les critères liés à la criminalité. Nous avons opté pour ce découpage, suite à une observation au cours de notre terrain. Lorsque nous invitons un interlocuteur à nous parler des critères pour la sélection des nations concernées par des restrictions de visas, tous ont évoqué les migrations illégales sous l'appellation générique de motifs « sécuritaires ».

En effet, lorsque nos interlocuteurs mentionnent les motifs d'ordre sécuritaires, il est difficile de cerner précisément ce que ce terme recouvre. S'agit-il de migrations illégales, de délinquance ou encore de terrorisme ? Ces différentes assertions inspirent des définitions et des implications très diverses. À ce titre, la notion de sécurité est une notion juridiquement non définies. Cela implique que les cas correspondants à ces caractéristiques doivent être étudiés par les employés de la Confédération « *au regard des circonstances du cas d'espèces* » (DFJP, ODM : Directives VCF). C'est pourquoi nous avons fait le choix de séparer les migrations illégales des autres motifs sécuritaires, ces derniers concernant plutôt des cas de criminalité.

5.1.1. Les migrations illégales

Les migrations illégales recouvrent d'une part les cas où un détenteur de visa dépasserait la durée autorisée de son séjour (3 mois) et d'autre part que les personnes qui entreraient illégalement en Suisse. Par exemple, ce type d'arguments a pesé de tout son poids pour les pays du Maghreb et d'Amérique latine. En effet, au début des années 1990, les autorités suisses ont réintroduit l'obligation du visa pour les ressortissants de ces régions. Selon nos interlocuteurs de l'ODM, la Suisse a commencé à accueillir de plus en plus de ressortissants de

pays Nord-africains au cours de cette période et au fil du temps des cas toujours plus nombreux de migrations illégales ont été recensés. D'après le chef de section de la division entrée et admission de l'ODM, ce constat s'est fait à l'aide des chiffres de la police, de gardes-frontières ou encore de la part des offices en charges des migrations dans les cantons. Notre interlocuteur décrit cette évolution de la manière suivante :

« À l'époque, quand on a conclu les accords, c'étaient pour des raisons historiques, parce que l'Algérie, le Maroc et la Tunisie avaient des liens coloniaux avec la France. Et, à cette époque, les ressortissants de ces États ne venaient pas ici comme illégaux. En 1963, juste après la guerre, on n'avait pas de problèmes de migration avec ces ressortissants. Mais en 1990, la situation était tout autre... On a vu des nombreux ressortissants de ces pays qui venaient illégalement en suisse. [...] Et à ce moment-là, on sait qu'il faut que l'on réintroduise l'obligation du visa. C'est un instrument de contrôle qui permet notamment de freiner l'immigration illégale. » (DFJP, ODM : chef de section de la division entrée et admission)

La même réflexion a été menée au sujet des États d'Amérique du Sud²⁴. D'après cet employé, les problèmes de migrations illégales ont également commencé au début des années 1990. Pour notre locuteur, cette augmentation de séjours illégaux est attribuable à l'accès facilité aux moyens de transport, comme la baisse des coûts du transport aérien.

5.1.2. Les autres motifs sécuritaires

Différentes interpellations parlementaires permettent de souligner l'importance accordée à des préoccupations liées à la criminalité. En 2004, un parlementaire 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 ne profite au crime organisé. »* (Parlementaire : PAGAN J. 18.03.2004)

En réponse à cette intervention, le Conseil fédéral stipule notamment qu'il n'était pas démontré que l'augmentation momentanée des infractions commises par des groupes de Roumains soit due à la suppression de l'obligation de visa. Par conséquent, les accords passés avec la Roumanie n'ont pas été dénoncés. En février 2008, le Conseil fédéral répondait à une intervention parlementaire similaire sur les risques liés à l'extension de la libre circulation à la Roumanie et à la Bulgarie. En se référant à la libération de l'obligation du visa pour les ressortissants de ces deux États, le Conseil fédéral relève que *« la criminalité en Suisse n'a pas connu d'augmentation particulière entre 2004 et 2006. Il est donc peu probable que la libre circulation des personnes ait une influence directe sur la criminalité. »* (Parlementaire : ESTERMANN Y. 21.12.07)

²⁴ Toutefois, avec les États d'Amérique du Sud, la Suisse n'a pas dû dénoncer d'accords puisqu'elle avait décidé de manière unilatérale de lever l'obligation de visa pour ce groupe de pays. Par conséquent, le retour en arrière s'est fait unilatéralement aussi.

Cet exemple nous conduit à nous interroger sur la manière dont les autorités suisses évaluent les risques potentiels liés à la sécurité. Sur quels renseignements se basent les autorités pour introduire une obligation de visa pour des motifs de criminalité?

D'après les employés de l'ODM, l'office se base sur les statistiques des polices cantonales et des services de gardes-frontières, par exemple sur les données concernant les refoulements. L'office se renseigne également auprès d'ONG ou d'associations pour essayer d'appréhender l'illégalité de certains ressortissants. Pour le cas de la Roumanie, par exemple, le Conseil fédéral s'est basé sur une période d'observation et une analyse des effets de la libération de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants roumains au sein de l'UE. L'expérience de l'UE a servi, dans ce cas, de modèle aux autorités suisses.

Ce dernier élément nous conduit au rôle de l'UE.

5.2. LA POLITIQUE DES ÉTATS VOISINS ET L'UE

Malgré la neutralité historique de la Suisse, les positions des États voisins et actuellement de l'UE semblent avoir eu une influence significative depuis longtemps déjà sur les régimes de restrictions de visa.

Comme il a été constaté précédemment, les ressortissants des États du Maghreb ont été nouvellement soumis à l'obligation du visa. Or, quarante ans plus tôt, les autorités suisses avaient levé l'obligation du visa pour ces pays qui se trouvaient sous l'influence coloniale française. La Suisse n'exigeait pas de visas pour les ressortissants français, et par conséquent, elle ne pouvait pas en demander pour les ressortissants des colonies ou autres protectorats liés à la France. Selon nos interlocuteurs, les rapports de « bon voisinage » étaient en jeu.

Plus récemment, l'influence de la politique européenne a souvent été décisive. Malgré le refus par votation populaire de l'adhésion de la Suisse à l'EEE (l'Espace Economique Européen) en 1992, la perspective d'une participation toujours plus active à divers accords européens²⁵ ainsi que l'intensification des relations économiques et politiques avec ces derniers semblent avoir eu une influence significative sur les décisions suisses en matière de politique de visa au cours des années nonante²⁶. En 2004, le peuple Suisse a exprimé par votation populaire la volonté d'adhérer au système de Schengen. Dès lors, les autorités helvétiques ont engagé un processus d'harmonisation visant à rendre ses pratiques propres compatibles à celles de Schengen. Ces mesures ont abouti à une liste de pays presque identique à celle mise sur pied par les membres de l'espace Schengen²⁷.

Toutefois, le cas de la Bulgarie et de la Roumanie est représentatif d'une pesée d'intérêts plus délicate entre différents critères. Ces deux pays faisaient l'objet d'une restriction en matière de visa pour des motifs sécuritaires. Cependant, l'UE n'exigeait pas de visas pour les ressortissants de ces deux États et par conséquent la Suisse s'est alignée à cette décision en 2003 en vue de son adhésion aux accords de Schengen : « [...] *En outre, l'UE a supprimé depuis un certain temps l'obligation de visa pour les ressortissants bulgares et roumains. Ces circonstances ont favorisé la signature d'accords avec la Bulgarie et la Roumanie.* [...] » (Parlementaire : WIEDERKEHR R. 02.10.03)

²⁵ Notamment les accords bilatéraux et les accords de Schengen.

²⁶ Nous avons pu observer lors de notre analyse des interventions parlementaires (www.parlament.ch) sur les visas que la volonté de mener une politique proche de celle des États de l'Europe était déjà une préoccupation et un argument utilisé au début des années 1990.

²⁷ Se référer à la section « Implications du passage à Schengen ».

Dans une autre intervention parlementaire traitant du même sujet, le Conseil fédéral précisait sa position par rapport à l'UE :

« 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. » (Parlementaire : PAGAN J. 18.03.2004)

Ainsi, l'influence de la politique européenne semble avoir été décisive. Ces exemples permettent de mettre en évidence le poids de la politique européenne sur les pratiques suisses. Le poids de l'Europe de Schengen peut également se traduire par des modifications de la procédure d'octroi. En Chine et dans différents pays asiatiques, par exemple, il existe une procédure d'octroi facilitée pour les détenteurs du visa Schengen. D'après les employés de la DRE, les autorités suisses considèrent qu'il est inutile, dans certains cas, de doubler les contrôles. Lorsqu'une représentation d'un État membre de Schengen estime qu'une personne satisfait les exigences d'octroi du visa, la Suisse ne procède pas à un second contrôle. Cette procédure est dite « facilitée ».

En outre, plusieurs interlocuteurs ont souligné la position géographiquement centrale de la Suisse en Europe. La Suisse ne pourrait donc pas rester indifférente aux politiques d'entrée des États qui l'entourent.

5.3. L'ASILE

Comme nous l'avions mentionné dans notre système d'hypothèse, certains auteurs estiment que l'un des buts inavoués de la politique des visas est de freiner les flux de l'asile.

Au début des années nonante, la Suisse avait en effet réintroduit l'obligation de visa pour les ressortissants de nombreuses nationalités et il est intéressant de constater que cette époque correspond à la période caractérisée par l'augmentation des entrées imputables à la procédure d'asile (entre 1985 et 1994) (MAHNIG 2005). Cependant, même si l'un de nos interlocuteurs expliquait la réintroduction de l'obligation du visa pour les ressortissants d'ex-Yougoslavie cette décision par l'augmentation des arrivées des demandeurs d'asile fuyant la guerre, le lien entre l'asile et les régimes de visa reste difficile à appréhender.

Lors de nos entretiens, les interlocuteurs interrogés à ce sujet estimaient qu'il s'agissait de deux politiques distinctes et que les restrictions de visa ne concernaient pas du tout les politiques d'asile. Nos interlocuteurs de l'ODM concédaient tout de même que le visa peut représenter un frein supplémentaire à la mobilité de l'individu, mais l'efficacité de cet obstacle laisse sceptique :

« Le fait d'être obligé d'avoir un visa pour entrer dans un pays, cela représente quand même une sorte d'obstacle. [...] Mais le visa n'empêche pas le réfugié de quitter son pays s'il transite par un pays voisin. Et très souvent, ils entrent sans visa. Ce sont toutes ces histoires liées aux abus d'asiles. Une fois sur place, ils font la demande d'asile. Ils font la procédure et ils restent quelque temps. Donc c'est vrai que si on introduit le visa, ça résout une partie du problème. Mais le visa n'est pas là pour ça, il est là pour d'autres raisons... mais c'est vrai qu'il a aussi ce petit effet sur l'asile. »
(DFJP, ODM : chef de section de la division entrée et admission).

En 1998, le Conseil fédéral s'opposait à une interpellation d'un élu UDC demandant d'imposer l'octroi de visas aux ressortissants des Balkans provenant de régions en crise :

« Il convient en premier lieu de préciser que, selon les statistiques à disposition, 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 élevé²⁸ [...]. Dans la grande majorité des cas, les demandeurs d'asile sont en effet entrés en Suisse en franchissant la frontière de manière incontrôlée. [...] En raison du nombre peu élevé de cas connus de demandes d'asile déposées suite à l'entrée en Suisse au moyen d'un visa, un arrêté fédéral urgent interdisant l'octroi de visas aux ressortissants des Balkans provenant de régions en crise serait disproportionné. À noter que jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a jamais pris de décision visant à ne plus octroyer de visas aux ressortissants d'un pays en particulier.

Cette mesure ne ferait par ailleurs qu'augmenter les problèmes liés au franchissement illégal des frontières. En l'espèce, elle serait d'autant moins opportune qu'elle toucherait surtout des personnes qui viennent en Suisse pour rendre visite à leurs proches parents ou les y rejoindre.» (Parlementaire : BAUMANN J.-A. 29.09.1998)

Pourtant, cinq ans après cette intervention, le Conseil fédéral notait, à propos de la Roumanie et de la Bulgarie, que les évolutions des demandes d'asile étaient intervenues dans les choix en matière de restrictions de visa : « *Dans ce contexte, 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.* » (Parlementaire : WIEDERKEHR R. 02.10.2003).

L'influence de l'asile sur les restrictions de visas relève quelques ambiguïtés qui la rendent difficile à interpréter. D'une part, les propos du Conseil fédéral confirment ceux de nos interlocuteurs en affirmant que les restrictions de visas avaient peu d'influence sur les demandes d'asile. L'État semble donc être conscient que l'obligation de visa n'est pas une mesure adéquate pour réguler l'asile. D'autre part, la deuxième affirmation du Conseil fédéral laisse penser que le nombre en diminution de demandes d'asile des ressortissants Roumains et Bulgares justifie (en plus du choix de l'UE) de les libérer des restrictions de visas.

Par conséquent, l'asile pourrait avoir une influence sur les choix de l'État en matière de restriction de visa. Donc, même si l'efficacité de cette mesure n'est pas démontrée, les pays émetteurs de demandeurs d'asile semblent avoir plus de risques de figurer sur la liste noire. Cette apparente contradiction pourrait notamment s'expliquer par le moyen de transport (qui elle-même dépend de la provenance du demandeur d'asile) que le requérant devrait emprunter. Si le requérant est obligé de passer par la voie aérienne, il ne pourra que difficilement quitter son pays d'origine sans papiers d'identité avec un visa valable. Ces documents sont notamment contrôlés par les compagnies aériennes qui refusent le vol aux personnes dont les papiers ne seraient pas conformes du moment qu'elles se voient contraintes de repartir avec la personne en question si le pays de destination lui refuse l'entrée.

²⁸ Sur la base de ces données, nous pouvons effectivement constater que l'asile ne semble pas affecté par les restrictions en matière de visa : « *Selon les données statistiques de l'Office fédéral des réfugiés et de l'Office fédéral des étrangers (1997) (n.d.a. : ces deux offices ont fusionné en 2005 pour devenir l'ODM, Office des migrations) parmi les 23'982 personnes ayant demandé l'asile en 1997, 1,2% ont présenté un passeport avec un visa suisse. Du 1er janvier au 30 septembre 1998, 0,8% des 25'965 demandeurs d'asile étaient en possession d'un passeport contenant un visa suisse.*

En prenant en compte le nombre total de visas délivrés annuellement, on constate que seul 0,5 % des visas octroyés en 1997 ont été présentés lors du dépôt d'une demande d'asile » (Parlementaire : BAUMANN J.-A. 29.09.1998)

5.4. LES ASPECTS ECONOMIQUES

Sous cette rubrique, nous avons distingué les motifs économiques recouvrant deux cas de figure. Premièrement, il peut s'agir des économies au sens budgétaire du terme, lorsqu'il s'agit de réduire des dépenses. Deuxièmement, il peut s'agir de la promotion de certains secteurs économiques suisses. En effet, la régulation des visas a des impacts sur des branches importantes de l'économie, notamment celle du tourisme.

5.4.1. La réduction des dépenses

Dans de nombreux cas, les ressortissants des États tiers ne sont pas soumis à l'obligation du visa car, ne présentant pas de risques migratoire particulier, la Suisse n'a pas jugé nécessaire d'ouvrir des représentations censées gérer les octrois de visas, afin d'éviter des dépenses jugées superflues. Ce type d'argumentation a notamment été avancé pour les pays du deuxième groupe (à savoir les États d'Amérique du Nord et du Sud, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et l'Afrique du Sud). Outre le relativement faible risque migratoire que représentent ces États, les économies réalisées en limitant les infrastructures et le personnel administratif ont motivé la décision d'exempter les ressortissants de ces États de l'obligation du visa.

5.4.2. Le poids du tourisme

Les restrictions en matière de visa ne sont pas forcément vues d'un bon œil de la part de certains secteurs économiques suisses. Le secteur touristique, par exemple, pourrait être entravé si les démarches administratives pour se rendre en Suisse sont trop lourdes²⁹.

C'est principalement au cours des votations populaires de juin 2005, que certains milieux touristiques ont manifesté leur détermination en faveur de la participation de la Suisse aux accords de Schengen.

En effet, le secteur touristique, quatrième branche de l'économie suisse, a un certain poids économique à faire valoir à l'appui de ses arguments. 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 pour cent du produit intérieur brut (DFE, SECO 2008).

Selon le quotidien Le Temps, « *l'enjeu, pour la Suisse, est de pouvoir lutter à armes égales avec ses concurrents européens, sans s'infliger des contraintes supplémentaires, telles que celle que représente la nécessité pour les candidats au voyage d'obtenir un deuxième visa en plus du visa Schengen, qui ouvrira à lui seul l'accès à la quasi-totalité des destinations touristiques européennes. [...]* » (LE TEMPS, 06.04.2005).

²⁹ Dans le débat sur les votations Schengen en 2005, Christian Rey, président d'Hotelleriesuisse se prononçait sur les obstacles administratives : « *Les hôtes en provenance des pays lointains ne se préoccupent guère des frontières et des considérations de sécurité des différents États. La Suisse, qui représente sur la carte du monde une tache minuscule, ne constitue la plupart du temps qu'une destination parmi d'autres. 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, estime Christian Rey, une question d'argent qu'une question d'embarras administratifs. La Suisse a actuellement trois consulats en Chine, peut-être bientôt quatre. Les pays de l'UE en ont trente-quatre, les efforts respectifs à consentir pour obtenir un visa suisse ou un visa Schengen ne sont donc pas du tout comparables. La situation risque également de se détériorer pour le tourisme de foires et de congrès. Avec un seul visa, les congressistes ne peuvent pas combiner leur séjour en Suisse avec un petit détour spontané dans l'espace Schengen.* (LE TEMPS, 26.04.2005)

Les marchés chinois et indien sont particulièrement convoités par l'industrie touristique suisse. Ainsi, en 2004, C. Darbellay souhaitait faciliter la venue des touristes Chinois en suggérant de lever l'obligation de visa pour les détenteurs d'un visa Schengen³⁰. Le politicien en question jugeait que les complications administratives liées à l'obtention d'un visa spécifique pour la Suisse –en plus d'un visa européen– étaient susceptibles de décourager de nombreux touristes ainsi que des agences de voyages d'organiser des séjours en Suisse.

Il est important de souligner que l'auteur de cette motion spécifie que sa requête bénéficie « du soutien des milieux touristiques suisses », sans toutefois donner plus de précisions. En outre, nous pourrions émettre l'hypothèse qu'étant originaire du Valais –région fortement bénéficiaire du tourisme international– ce parlementaire fait preuve d'une plus grande sensibilité à ce type de thématique.

En réponse à cette requête, le Conseil fédéral estime que la Chine présentait encore des « problèmes sécuritaires ou migratoires ». En outre, la sortie de Suisse des ressortissants chinois n'est pas suffisamment assurée car la Suisse n'avait, à cette date, conclu aucun accord de réadmission avec la République populaire de Chine. Interrogés à ce sujet, les employés de l'ODM nourrissent de sérieux doutes quant aux effets bénéfiques sur le tourisme qu'aurait un assouplissement de l'octroi de visas. En Europe, lors de discussions similaires liés à l'octroi de visas pour les Chinois, les motifs liés à la migration clandestine ont également prévalu. Par conséquent, la Suisse s'est également appuyée sur la décision des pays européens pour justifier son refus de supprimer l'obligation de visa pour les ressortissants chinois. Cependant, dans le but de ne pas obstruer la venue de touristes chinois, les autorités suisses ont tout de même jugé utile de faciliter l'octroi des visas. Cette mesure concerne les voyages organisés en groupe, notamment afin de la rendre moins onéreuse.

Ces exemples permettent de mettre en évidence l'équilibre délicat qui s'opère entre les facteurs internes, comme le tourisme, et les facteurs externes, l'UE. La politique suisse s'efforce de soutenir son économie tout en veillant à ses relations avec l'Europe.

³⁰ « Je prie le Conseil fédéral d'autoriser l'entrée en Suisse de touristes chinois porteurs d'un visa de l'UE ("visa Schengen") et visitant la Suisse pour la première fois. [...] Les touristes chinois sont friands de la Suisse. Ce marché émergent paraît un des plus porteurs pour notre pays. La plupart des Chinois souhaitent visiter l'Europe. Pour ce faire, il leur est nécessaire d'obtenir deux visas, celui de l'Union européenne (UE) "visa Schengen" ainsi que le visa suisse, une démarche qui complique sensiblement la planification et augmente le prix du voyage, ceci sans oublier les questions de délais, d'absence de consulats, de surcroît de travail de nos ambassades et consulats existants, etc. Ceci nous prive d'une clientèle intéressante. La dépense journalière des Chinois (shopping en particulier) est estimée à 450 francs. [...] Une telle mesure aurait un effet très positif auprès des opérateurs et voyagistes autorisés dans le cadre de l'accord ADS pour la programmation d'itinéraires en Europe et renforcerait encore notre position en ce sens. Cette motion a le soutien des milieux touristiques suisses. » (Parlementaire : DARBELLAY C. 09.03.2004).

6. Synthèse explicative

Après avoir présenté les différents arguments ci-dessus, nous pouvons nous intéresser à la pondération de nos hypothèses.

L'analyse des critères réalisée dans ce chapitre semble tendre vers une prédominance des critères d'ordres sécuritaires (migration illégale et criminalité confondue). Lorsque les autorités suisses effectuent une « pesée des intérêts » entre les différents arguments évoqués dans ce chapitre, les critères de nature sécuritaire ont souvent été décisifs et cela même lorsqu'il s'agissait de pays –comme la Chine– représentant un fort potentiel pour une branche économique suisse d'envergure telle que le tourisme.

Nous observons également la volonté des autorités helvétiques d'harmoniser les pratiques suisses avec celles des pays voisins. La perspective de l'entrée en vigueur des accords d'association à Schengen peut expliquer cette tendance au cours des dernières années. En outre, lorsque le critère du rapprochement à la politique des États voisins est avancé, le critère sécuritaire est souvent sous-jacent. En effet, pour les cas où les autorités suisses s'étaient inspirées de l'expérience des Européens, ce sont les résultats en matière de migration illégale et, globalement, de sécurité qui semblent avoir été retenus³¹.

Par conséquent, bien que l'influence de l'Union soit significative, le critère sécuritaire et notamment les craintes vis-à-vis de la migration illégale, nous paraît être une préoccupation fondamentale de l'examen des autorités suisses vis-à-vis des restrictions de visas. Les facteurs énoncés dans nos hypothèses, comme le tourisme (H.2), les pratiques de l'UE (H.3) ainsi que l'asile (H.5) interviennent également dans l'élaboration de la liste des pays, mais nous observons néanmoins une prédominance des facteurs de nature sécuritaire (H.4).

Ainsi, les critères mobilisés pour la détermination de la liste de pays dont les ressortissants seraient soumis ou non à l'obligation de visa semblent correspondre aux facteurs avancés par les études de Guild et Bigo sur le système d'octroi de visas en Europe³². Ce constat est à situer dans un contexte mondial globalisé, dans lequel l'immigration est devenue un enjeu de sécurité, relevant aussi bien de la sécurité nationale qu'internationale. Ainsi, le contrôle migratoire est considéré comme une des pierres angulaires de l'agenda politique des États occidentaux, ce que Bigo définit comme étant une « gouvernementalité par l'inquiétude » (BIGO 1998). Cette importance accordée aux critères de nature sécuritaire correspond, dans une certaine mesure, aux postulats de la théorie réaliste. Selon cette approche, la sécurité nationale est le facteur déterminant dans l'élaboration de la politique migratoire. Néanmoins, si l'importance des motifs sécuritaires suggère de faire référence à cette théorie, certaines caractéristiques de cette approche ne se retrouvent pas à travers le cas suisse. Par exemple, les conflits et les rapports de pouvoirs entre États ne semblent pas relever du cas que nous étudions. Cette dernière remarque illustre la limite de notre cadre théorique fondé sur les politiques migratoires. Dans ce cas, l'approche réaliste est sans doute la plus proche de notre cas, mais certaines caractéristiques des facteurs explicatifs soulignées sont mal adaptées à notre échelle d'analyse.

³¹ Pour cet aspect, nous nous fondons essentiellement sur les prises de position du Conseil fédéral lors des interpellations parlementaires précitées.

³² La similitude des résultats, peut, en partie être expliquée par l'influence mutuelle de nos variables. L'étude de Guild et Bigo concerne la politique des visas européens. Nos résultats soulignent également l'influence notoire de la politique européenne sur la politique Suisse des visas. Par conséquent, cela peut expliquer, en partie, que les critères sécuritaires qui sont également à la source de décisions européennes soient également très présents dans la politique de visa en Suisse.

7. IMPLICATIONS DU PASSAGE A SCHENGEN

Dès l'entrée en vigueur des accords de Schengen (12 décembre 2008), la Suisse a l'obligation de reconnaître les visas délivrés par les États Schengen et elle a la compétence d'en délivrer. Ces visas sont valables dans tout l'espace Schengen.

Toutefois, la Suisse ne peut plus décider de manière unilatérale de sa propre liste de pays. Selon Vicente, cela ne représente pas un grand bouleversement: « *la reprise du règlement 539/2001 ne devrait pas avoir pour conséquence un profond changement de la pratique actuelle.* » (VICENTE 2006 : 326). Concrètement, cela signifie que la Suisse reprend la liste des États de Schengen et n'a plus le pouvoir de décider des pays dont elle soumettrait ses ressortissants ou non à l'obligation de visa. Par conséquent, les accords conclus par la Suisse, de manière unilatérale, bilatérale ou multilatérale, qui entrent en contradiction avec les listes d'États de Schengen doivent être dénoncés. Les mesures d'introduction de restrictions de visa concernent l'Afrique du Sud ainsi que quelques pays insulaires comme les Bahamas, la Jamaïque, la République Dominicaine ou encore les Îles Fidji. À l'inverse, les ressortissants de Bolivie en seront exemptés.

BILAN

Arrivé au terme du premier axe de notre analyse, il nous semble important de souligner les principaux résultats obtenus ainsi que les perspectives concernant la suite du travail. L'objectif était de décrire et d'expliquer comment est établie la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation du visa pour l'entrée en Suisse.

La première partie consacrée aux acteurs prenant part à l'établissement des listes a permis de décrire la manière dont s'organisait ce pan de la politique des visas en Suisse. Nos résultats mettent en évidence le rôle central de l'ODM ainsi que, dans une moindre mesure, celui du DFAE.

La seconde partie de l'analyse se concentrait sur les critères mobilisés lors de l'établissement de cette liste. La sélection se fait sur la base d'une pondération entre différents critères comme l'harmonisation de la politique Suisse à la politique de l'UE, les opportunités en matière de tourisme ainsi que les critères liés à des considérations d'ordre sécuritaire. Sur la base des observations réalisées, les facteurs de nature sécuritaire semblent être déterminants.

À ce stade du travail, nous souhaitons mener une brève réflexion sur l'influence de l'UE. En effet, nous en avons souvent fait référence au cours de nos analyses. Les discussions liées à la détermination des listes des États dont les ressortissants sont à soumettre ou non à l'obligation de visa sont marquées par l'omniprésence des références aux choix des pays voisins. Dès le début des années 1990 cet argument a pesé d'un poids certain dans cet aspect de la politique des visas en Suisse. Si nous n'avons pas retenu l'influence européenne comme facteur explicatif principal des deux parties de ce chapitre c'est parce que nous pensions que l'influence des décisions de l'UE est à considérer de préférence comme étant le contexte politique dans lequel s'inscrit la politique suisse des visas. Toutefois, en portant un regard d'ensemble (sans distinguer les acteurs des critères) force est de constater que la perspective de l'association aux accords de Schengen a tenu un rôle significatif dans les décisions des autorités suisses. Dans cette perspective, l'influence de la politique de l'UE vient conforter la thèse défendue par les tenants des approches libérales qui prêtent un rôle primordial aux institutions supranationales sur l'établissement des politiques migratoires nationales.

Cela nous amène à nous interroger sur l'influence de notre méthode sur les résultats. Distinguer les acteurs des critères s'est révélé être un choix pertinent afin de pouvoir analyser distinctement les deux différents axes relatifs à l'établissement de la liste (les acteurs et les critères qui la composent). En revanche, cette structure présente le désavantage d'occulter une vision d'ensemble du sujet. De même, le compartimentage de nos hypothèses se révèle être parfois trop rigide, c'est pourquoi certains facteurs explicatifs portant initialement sur les acteurs ont finalement été évoqués dans la section dédiée aux critères, par exemple.

Enfin, nous tenons encore à mentionner la difficulté rencontrée quant à l'évaluation et la pondération de nos facteurs explicatifs, notamment en ce qui concerne la deuxième partie du chapitre. L'établissement de la liste des pays dont les ressortissants seraient soumis ou non à l'obligation du visa ne s'est pas fait d'un jour à l'autre. Il a été façonné au fil des années selon les impératifs du contexte politique, social et économique de la période concernée. Notre analyse aurait sans doute gagné en pertinence et en précision si nous avions effectué une pondération de nos facteurs explicatifs en fonction de ces différentes périodes.

Toutefois, bien que d'autres éclaircissements puissent être envisagés, nous avons pu mettre en évidence une série de facteurs permettant d'expliquer les critères mobilisés par les

autorités suisses quant aux choix des pays de la liste. Nous avons également pu souligner que la pondération de nos variables explicatives est influencée par notre méthodologie, plus particulièrement par le degré de généralisation de l'analyse.

Le chapitre suivant traite du deuxième axe de notre analyse, c'est-à-dire de la procédure d'octrois de visas. Ainsi, nous passons des restrictions de visa à un niveau interétatique aux restrictions de visa à un niveau individuel.

CINQUIEME PARTIE

Résultats : La procédure d'octroi

PROCEDURE D'OCTROI DE VISA

La première étape de la politique des visas est, nous l'avons vu, le profilage par nationalité avec l'imposition de visas obligatoires sur tous les ressortissants des « pays à risque ». La deuxième étape consiste à distinguer les individus de nationalité soumise à l'obligation du visa qui peuvent obtenir un visa de ceux qui ne répondent pas aux critères d'octroi.

Dans ce chapitre (le deuxième axe de notre analyse), nous nous intéressons donc à la procédure d'octroi de visa pour les personnes. Cette analyse a pour but d'apporter des pistes de réflexions au deuxième volet de nos questions de recherche:

Quel est le fonctionnement de la procédure d'octroi de visas pour les personnes soumises à l'obligation de visa ?

- a. Quels sont les acteurs impliqués dans la détermination des critères d'octrois ?
- b. *Quels sont les facteurs permettant d'expliquer les acteurs impliqués ?*
- c. Quels sont les critères d'octroi d'un visa ?
- d. *Quels sont les facteurs permettant d'expliquer les critères ?*

Bien que les questions de recherches suivent le même agencement (le premier axe traite des acteurs et le second des critères) que le premier chapitre d'analyse (c'est-à-dire la troisième partie de ce mémoire), ce chapitre n'est pas exactement structuré comme le précédent. Il nous semble pertinent de commencer par exposer le fonctionnement de la procédure d'octroi de visa pour disposer d'un panorama complet sur les acteurs impliqués dans les procédures d'octroi dans les représentations suisses à l'étranger et en Suisse. Dans un deuxième temps, nous nous intéressons aux critères mobilisés pour la sélection des requérants qui ont fait une demande d'octroi de visa. Par conséquent, la seconde partie comporte plus d'éléments analytiques que la première, qui est essentiellement descriptive.

1. LES ACTEURS DE LA PROCEDURE D'OCTROI DE VISAS

1.1. BASES LEGALES ET COMPETENCES

Les bases légales sur l'établissement des visas sont la loi fédérale sur les étrangers (ci-après LEtr) et l'ordonnance sur la procédure d'entrée et de visas (ci-après OPEV). Les articles 5 et 6 de la LEtr règlent les conditions d'entrée et l'établissement du visa³³.

L'ODM est compétent pour l'octroi des visas. Cet Office concrétise le droit supérieur dans des directives à l'attention des représentations à l'étranger, des cantons et des postes frontières. Il tient les directives à jour et désigne les pays avec obligation de visas, en tenant compte des accords bilatéraux et multilatéraux contractés par la Confédération. Malgré son rôle central, l'ODM n'examine pas toutes les demandes de visas. Cette tâche est partagée entre différentes autorités : le DFAE et ses représentations à l'étranger, les cantons et les postes frontières.

La grande majorité des demandes de visas³⁴ (env. 90%) sont traitées par les représentations à l'étranger, mais sur mandat et selon les instructions de l'ODM.

Les représentations suisses à l'étranger ne disposent que d'une compétence déléguée. Cela a pour conséquence pratique qu'elles prennent leurs décisions de manière informelle; le visa est accordé ou refusé sans commentaires. En cas de refus, le requérant a la possibilité d'obtenir de l'ODM une décision formelle, qui est susceptible de recours auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après TAF). Une taxe comparable à celle qui est perçue pour l'examen de la demande de visa (environ 55 francs suisses) est perçue pour cette décision (Rapport de la commission de gestion 2007).

Exceptionnellement, pour des raisons d'ordre politique et sécuritaire, l'ODM peut retirer les compétences des représentations à l'étranger. C'est notamment le cas lors d'événements particuliers, tels que l'éclatement d'un conflit dans un pays. En général, une telle mesure ne concerne que certains groupes de personnes (anciens membres d'un gouvernement ou étudiants, par exemple). Dès lors, les demandes de visas sont traitées par l'ODM, en étroite collaboration avec la représentation concernée, les cantons et d'autres services intéressés (DFAE, Fedpol, Seco). A titre d'exemple, l'ODM a pris sous sa compétence la délivrance de visas d'étudiants en Guinée, au Cameroun et au Bangladesh après que les représentations sur place avaient constaté une augmentation subite et massive de demandes frauduleuses.

Pour des séjours de plus de trois mois ou pour d'autres buts de voyage, la représentation doit avoir l'autorisation des autorités cantonales de migration pour établir des visas. Le DFAE, respectivement les représentations à l'étranger, ne délivrent de visas dans leur propre compétence que dans les cas présentant une portée politique (p.ex. titulaires de passeports diplomatiques ou opposants politiques étrangers).

³³ Les articles sont consultables en annexe n°2.

³⁴ « Cela concerne les visas de transit ainsi que les visas délivrés en vue d'un séjour d'une durée de trois mois au plus, à but touristique, de visite, d'affaires, de formation, de soins médicaux ou de participation à des événements sportifs ou culturels. Les représentations peuvent aussi établir des visas pour des journalistes ou des personnes désireuses d'exercer une activité lucrative sans prise d'emploi jusqu'à 8 jours par an (p.ex. représentant de commerce). Les visas peuvent être établis pour une ou plusieurs entrées. (Rapport de la commission de gestion du conseil national p.5725)

1.2. PROCÉDURE D'OCTROI DE VISAS AU SEIN DES REPRÉSENTATIONS À L'ÉTRANGER

À l'étranger, les représentations suisses organisent l'octroi de visas de manière très différente d'une région à l'autre du monde. Chaque région a ses propres caractéristiques, que cela soit en matière d'infrastructure, de dotation en personnel et de procédure d'examen. Ces attributs sont adaptés en fonction du « *volume des demandes et des particularités locales* » (Rapport de la commission de gestion du conseil national 2007 : 5726). Ainsi, des ambassades suisses comme celles de Moscou, New Delhi ou Pekin, qui traitent plus de 60'000 demandes de visas par an, affectent une plus grande partie de leurs ressources au service des visas et recourent à des contrôles plus sophistiqués que des représentations moins sensibles. Considérant l'ensemble des représentations suisses dans le monde le DFAE a enregistré une croissance des demandes de visa de 4%, entre 1993 et 2006 (Rapport de commission de gestion 2007).

En principe, chaque représentation est tenue de fixer une directive interne concernant la procédure, la stratégie de publication des conditions de délivrance des visas ainsi que les compétences des collaborateurs impliqués dans le processus. Selon le rapport de commission de gestion, cette directive devrait être vérifiée auprès de l'ODM et de la DRE.

La représentation doit fournir les renseignements nécessaires sur la procédure d'octroi de visas. Cela peut se faire à l'aide de panneaux d'affichage et d'un guichet sur place, ainsi qu'au moyen des différentes technologies d'information et de communication disponibles (téléphone, fax, email, site internet de la représentation, site internet de l'ODM). À titre d'exemple, devant l'entrée de la représentation suisse de Bangkok sont affichées les informations relatives à la procédure d'octroi de visa. Ces informations sont visibles en allemand, français et thaïlandais.

Dans la section suivante, nous suivons le parcours d'une demande d'octroi de visas.

1.3. LES ETAPES DE L'OCTROI D'UN VISA

Le requérant est tenu de se rendre personnellement auprès du poste consulaire compétent pour son lieu de domicile et un entretien doit avoir lieu. L'individu doit se présenter avec les documents suivants : le formulaire de demande de visa rempli (annexe n°4), son passeport et ses documents de voyage. D'autres justificatifs (comme des extraits de comptes bancaires ou des justificatifs de salaires) peuvent être demandés ; cela dépend des pratiques de la représentation en question. « *Ces justificatifs visent à vérifier si le but déclaré du séjour en Suisse correspond bien aux intentions réelles du requérant (p.ex. programme de voyage et réservations, invitation d'une entreprise suisse pour un voyage d'affaires, certificat d'admission à un programme d'études), que ce dernier dispose des ressources financières suffisantes pour son séjour (p.ex. lettre de garantie d'une personne solvable en Suisse, extraits de compte bancaire, certificat de salaire de la personne garante) et qu'il quittera le territoire suisse à l'expiration de la validité du visa (p.ex. billet de retour, visas pour la suite du voyage, attestation de travail dans le pays d'origine).* » (Rapport de la commission de gestion du Conseil national 2007 : 5727).

Une fois la demande de visa déposée, les représentations enregistrent les renseignements relatifs à la demande du requérant dans la banque de données EVA (Elektronische Visumausstellung : base de donnée de la procédure d'octroi et délivrance automatisée de visas). Tous les services actifs dans la procédure d'octroi de visa sont connectés à cette base de données : l'ODM, les représentations, les postes-frontières ainsi que les services des autorités cantonales concernés.

Le rôle de la représentation est de procéder au contrôle de l'authenticité, de la plausibilité et de la validité des documents. Il s'agit principalement de vérifier si le dossier est complet et de détecter d'éventuelles fraudes ou falsifications. Les agents consulaires recherchent également si le requérant ne figure pas sur des avis de recherches internationaux ou s'il n'a pas déjà déposé de demandes de visas dans le passé. En cas de doute, la demande est transmise à l'ODM, et éventuellement à d'autres autorités pour vérification (Seco, fedpol et cantons).

Finalement, avant de procéder à la décision, la demande est soumise à un système de double examen, dit « système à quatre yeux » : c'est-à-dire que ce n'est pas la personne qui a examiné le dossier qui signe l'octroi de visa définitif. Cette manière de procéder vise à garantir une meilleure impartialité dans les décisions des agents consulaires.

Les requérants qui sont déjà munis d'un passeport Schengen bénéficient d'une procédure facilitée : « *En pratique, cette procédure simplifiée s'applique à une très large proportion des demandes de visas. À l'ambassade de Jakarta par exemple, 90% des requérants de visas possèdent déjà un visa Schengen.* » (Rapport de la commission de gestion 2007 : 5728). Dans ces types de cas, la représentation ne fait que s'assurer de l'authenticité des documents présentés.

En cas de réponse positive, le visa est imprimé via le système EVA et la vignette est collée dans le passeport. Les refus sont également enregistrés dans la base de données électronique.

1.4. LES TACHES CONSULAIRES

Nos interlocuteurs du DFAE ainsi que le Rapport de la commission de gestion soulignent la lourdeur des tâches consulaires. Le cahier des charges des employés consulaires est varié³⁵ et les demandes de visas et d'asile n'en constituent qu'une partie. Leurs proportions (par rapport au volume total des tâches consulaires) varient selon la localisation de la représentation. Par exemple, dans les pays caractérisés par une forte émigration³⁶, on observe un fort accroissement du volume de ces tâches. Dans le domaine des visas, la Suisse travaille avec un personnel limité. En Chine, par exemple, quatorze employés établissent 70'000 visas par année, alors que l'ambassade de Grande Bretagne en Chine compte 70 collaborateurs pour en délivrer 65'000 (Rapport de la commission de gestion 2007 : 5722). En outre, nos interlocuteurs du DFAE soulignent les contrastes qui existent dans l'environnement de travail des employés, notamment entre ceux qui sont en poste à l'étranger et ceux qui travaillent à Berne :

« À l'étranger, vous avez des centaines de gens qui sont devant la porte le matin déjà pour venir demander des visas... c'est pas évident, je vous assure. Je comprends que parfois nos employés soient frustrés lorsqu'ils ont envoyé un dossier à Berne (à l'ODM) et qu'on leur répond qu'il a été mis en attente. Ce n'est pas la même philosophie de travail, la gestion de la pression est énorme. [...] Il m'est arrivé d'arriver le matin et de voir 800 personnes à faire la queue ! » (DFAE, DRE : chef de section aux affaires consulaires)

Ces dernières années, la DRE et l'ODM ont mis sur pied un programme basé sur « l'entente consulaire ». Ce projet réunit ponctuellement les employés chargés de l'octroi de visas de

³⁵ Cela peut concerner des cas d'immatriculations de citoyens suisses, des cas de protection consulaire, des cas d'État civil ou de vote ainsi que l'établissement des passeports et des papiers d'identité.

³⁶ Terme utilisé lors de notre entretien au DFAE.

différents offices, départements ou représentations. L'objectif de ces rencontres consiste à établir un dialogue et un échange entre les collaborateurs sur la manière de travailler et les difficultés rencontrées. Il permet également de donner un aperçu des « réalités du terrain » aux employés de l'administration qui ne travaillent pas à l'étranger. D'après nos interlocuteurs, ce programme s'est révélé être très enrichissant et il devrait donc pouvoir se poursuivre.

1.4.1. Vers une privatisation des procédures ?

Certains auteurs, comme Joppke et Guiraudon (2001) ainsi que Guild et Bigo (2003a), soulignent l'importance croissante de l'externalisation des procédures dans le domaine des visas dans l'espace Schengen. En Europe, par exemple, les compagnies de transports aériens sont tenues de contrôler que leurs passagers sont en possession de visas valables.

En Suisse, les compagnies aériennes doivent également contrôler la validité du visa des personnes qu'elles transportent. Si cette exigence n'est pas remplie, les compagnies s'exposent à des amendes. De plus, elles peuvent être amenées à prendre en charge le vol retour de l'individu sans visa.

D'autres pratiques sont usuelles ou sont en cours de développement. C'est notamment le cas des call-centers, utilisés par certaines représentations suisses, comme celle de Bangkok. Les personnes désireuses d'obtenir un visa doivent fixer un rendez-vous au consulat suisse. Le call-center se charge de réceptionner ces appels et d'organiser la date et l'heure des entretiens. L'entrevue avec le requérant par le personnel consulaire se fait ensuite à la représentation. Ce service se charge également de répondre aux questions d'ordre administratif sur la procédure d'octrois de visa. Les employés interrogés à l'ambassade de Bangkok jugeaient que ce système leur facilitait grandement la tâche et qu'il était désormais devenu indispensable. Le chef de section aux affaires consulaires est également très satisfait par cette procédure. Selon lui, une meilleure planification des rendez-vous attribués aux requérants diminue la pression de travail des employés et améliore les conditions de sécurité :

*« Avec des masses de gens, il peut se passer beaucoup de choses, c'est pas très sûr. Il y a même des marchands qui viennent proposer divers produits alimentaires, mais aussi parfois de faux documents pour le voyage... La pression exercée par la foule sur le personnel amplifie les risques de corruption. Par exemple, le garde risque de se voir proposer des passe-mains pour que certaines personnes puissent passer avant d'autres. »
(DFAE, DRE : chef de section aux affaires consulaires)*

Une autre forme d'externalisation des procédures est la délégation de certaines tâches des consulats à des compagnies privées. Cette pratique est courante dans les représentations d'Angleterre et elle est en phase de test à l'Ambassade suisse de New Delhi. Dans ce type d'entreprises, les guichets de réception des requérants sont aménagés de la même manière qu'une représentation et le personnel est formé à l'ambassade. Les bureaux privés collectent les documents que le requérant est chargé de présenter pour une demande d'octroi de visa. Une fois que le dossier est complet et contrôlé, il est soumis à la représentation qui statuera sur le cas. La compétence de pouvoir délivrer ou refuser des visas reste celle du consulat officiel.

1.5. LA CONSULTATION DES CANTONS

Dans la procédure d'octroi de visas, les cantons interviennent dans deux cas de figure. Premièrement, le canton participe lorsque le poste consulaire souhaite obtenir des

renseignements supplémentaires sur un requérant. Dans ce cas, la représentation peut demander aux autorités du canton –au sein duquel le requérant aurait une personne de contact– d'instruire le dossier. Le canton concerné effectue des vérifications et fait part de son préavis à l'ODM ainsi qu'à la représentation. Les pratiques peuvent être variables entre les différents cantons de Suisse. En principe, le canton prend contact avec la personne en Suisse qui se porte garante (financièrement, pas pour ses actes comme le retour, par exemple) pour le requérant. Pour la demande de visa, le garant n'est nécessaire que dans les cas où la représentation estime que le requérant n'a pas les moyens financiers suffisants pour son séjour. La personne qui se porte garante doit donc fournir les renseignements nécessaires afin de « prouver » qu'elle a les moyens de couvrir les frais découlant du séjour (nourriture, logement, assurance maladie et accident, etc.) de la personne qui demande le visa : *« Les autorités compétentes en matière d'autorisation peuvent en outre exiger une déclaration de garantie d'une personne physique ou juridique solvable en Suisse (hôte) en vue de contrôler les conditions de séjour d'un étranger et surtout sa situation financière (art. 6 OEArr (actuellement OPEv). Toutefois, la présentation d'une déclaration de garantie d'un hôte ne confère pas automatiquement un droit à l'octroi d'un visa. »* (Parlementaire : CAROBIO GIUSCETTI M. 04.10.07)

À Neuchâtel, le Service de l'immigration du canton demande au garant d'envoyer à la représentation concernée une lettre d'invitation dans laquelle sont exposées les raisons du séjour, la nature du lien qui les lie au requérant et la durée du séjour. En outre, cette lettre doit spécifier que le garant s'engage à prendre en charge les frais du séjour de la personne invitée, si cela devait s'avérer nécessaire. C'est ainsi que, sur la base des documents fournis par le garant, le canton doit juger si la sortie de Suisse du requérant est assurée ou non.

Comme nous allons le voir ci-dessous, l'avis des cantons peut également être sollicité lorsque la représentation suisse a émis un refus

1.5.1. Procédure en cas de refus

Lors d'un refus informel, soit oral, le requérant peut exiger, moyennant le paiement d'une deuxième taxe de 55 francs suisses (remboursée si l'individu obtient gain de cause), une procédure de décision formelle. Dès lors, la représentation transmet le dossier³⁷ du requérant à l'ODM, qui le fait directement suivre au canton concerné. Le canton est chargé d'instruire le dossier. Les services cantonaux vont prendre contact avec la personne garante et réunir des informations sur le requérant. Ces renseignements portent d'une part sur la situation financière du garant (comme expliqué dans la section précédente) et d'autre part sur la nature du séjour du demandeur de visa. Selon l'un des employés de l'ODM, le but de cette instruction est de pouvoir recouper les propos du requérant et ceux du garant afin de vérifier la cohérence du récit. Sur la base des informations récoltées, le canton envoie un préavis à l'ODM ; soit le canton fournit un préavis positif, soit négatif. Toutefois, le préavis n'a pas de force contraignante et la décision définitive revient à l'ODM. Interrogé au sujet de l'influence du préavis sur la décision finale, l'employé du service des migrations de Neuchâtel évoque le peu d'influence du préavis cantonal, surtout lorsqu'il est positif :

« L'ODM se fonde généralement sur le dossier de la représentation ; ils s'intéressent à la situation de la personne sur place. Bien sûr, si nous rendons un préavis négatif invoquant que les garants ne disposent pas des moyens nécessaires, l'ODM peut utiliser ce critère pour effectuer le refus. Si nous rendons un préavis positif, c'est la position de la représentation qui va

³⁷ Contenant le formulaire de demande, les coordonnées, le but du séjour, la durée ainsi que toutes les pièces que le requérant aura pu fournir concernant sa situation financière. Cela peut être des certificats de salaire, des documents de son employeur, des relevés des impôts, etc.

peser plus lourd. Si nous disons que les moyens financiers du garant sont suffisants, mais que l'ambassade estime que son retour n'est pas assuré...l'ODM ne va pas octroyer le visa. » (Service de l'immigration du canton de Neuchâtel : Collaborateur)

Par conséquent, l'avis du canton semble suivi lorsque son préavis est négatif. Néanmoins, s'il est positif, l'ODM procédera à sa propre évaluation (principalement sur la base des documents fournis par la représentation suisse à l'étranger).

En dernier recours, la décision formelle de l'ODM peut encore être contestée auprès du TAF. Toutefois, d'après nos interlocuteurs à l'ODM, cette voie est très peu utilisée. L'importance des frais juridiques à avancer, de 700 à 800 francs suisses, peut expliquer ce faible engouement.

2. SYNTHESE EXPLICATIVE

Au cours de ce chapitre, nous avons pu souligner l'importance des différents acteurs prenant part à la procédure d'octroi de visas. Dans cette procédure, de multiples acteurs sont appelés à se prononcer ; de la représentation à l'étranger au canton, en passant par l'ODM. La structure de l'organisation des octrois se pratique donc aux différents niveaux des autorités suisses, à l'exception des communes.

À ce titre, la répartition des tâches de la procédure d'octroi est nettement plus verticalisée que lors de la phase de détermination des pays des listes soumises ou non à visa. Cette forme de gouvernance multiniveau semble correspondre à l'environnement politique du système suisse fondé sur le fédéralisme. Malgré l'implication de ces divers acteurs, certains semblent toutefois avoir un rôle plus prépondérant que d'autres. D'un point de vue juridique, les octrois sont de la compétence de l'ODM. Toutefois nos résultats tendent à montrer que les représentations suisses à l'étranger –sous l'égide du DFAE– ont concrètement la plus grande responsabilité en matière d'octrois. Le 90% des demandes de visas se font à l'étranger, ce qui signifie que les représentations statuent sur une très nette majorité des demandes de visas. À l'opposé, le poids de la participation des cantons semble relativement limité. Son rôle se borne à l'instruction des dossiers et le préavis qu'il livre n'a aucune force obligatoire. Cependant, le rôle du canton gagne de l'importance lorsqu'il livre un préavis négatif. Dans ce cas, l'ODM et la représentation n'accordent généralement pas le visa. Ainsi, la souveraineté du canton est respectée dans la mesure où les autorités cantonales ne se voient pas contraintes d'accepter un individu qui ne présente pas suffisamment de garanties financières.

L'externalisation de certaines tâches de la procédure fait apparaître des acteurs privés dans ce processus globalement dominé par les acteurs publics. La privatisation de certains secteurs du processus d'octroi des visas traduit une volonté de rationalisation économique et organisationnelle des autorités suisses qui n'est pas sans rappeler les principes du New Public Management³⁸, confirmant notre hypothèse H.7.

En définitive, le processus d'octroi des visas est marqué par l'influence de deux départements fédéraux; principalement le DFAE (par le biais des représentations) et le DFJP par l'ODM. Puisqu'il s'agit d'acteurs appartenant à l'administration fédérale, les thèses avancées par la théorie bureaucratique permettent de rendre compte de ces aspects. Dans ce cas, le postulat émis par Guiraudon (2001), soit une influence notable de certains fonctionnaires au sein de l'administration nous paraît être une approche pertinente pour rendre compte de la responsabilité des employés des représentations à l'étranger. Outre le fait que la quasi-totalité des décisions soient rendues par les fonctionnaires à l'étranger, la prépondérance que semblent accorder les employés de l'ODM à l'avis émis par les représentations (en dépit des cantons) vient renforcer le rôle des employés en activité à l'étranger.

La prépondérance accordée aux délibérations des consulats peut s'expliquer, dans une certaine mesure, par leur présence tout en amont de la procédure d'octroi. Ce sont les employés consulaires qui se trouvent face à face avec les personnes désireuses d'obtenir le

³⁸ Le New public management est un concept de gestion publique né dans les années 1970 dans un contexte de crise de l'État social. Il prône la modernisation de la gestion des administrations publiques dans le but d'en réduire les dépenses. Fondé sur un pragmatisme économique, cette forme de gestion peut être définie comme la transposition des logiques économiques à l'administration publique. Cela se concrétise par exemple par une tendance au retrait de l'État, la privatisation de services, l'ouverture à la concurrence et, de manière générale, une action orientée vers le profit. (MERRIEN 1999)

sésame pour un séjour en Suisse et le fait « d'agir à distance » permet en outre d'effectuer la sélection des candidats avant que ceux-ci ne soient en Suisse. D'après nos observations, les acteurs de la procédure accordent donc une importance particulière au travail réalisé sur le terrain. L'hypothèse H.6 est vérifiée.

La section suivante traite des critères d'octroi de visas, elle constitue la deuxième partie de cet axe de l'analyse.

3. LES CRITERES D'OCTROI DE VISAS

Dans ce dernier chapitre d'analyse, nous nous intéressons aux critères mobilisés pour l'examen de l'octroi de visas.

Nous présentons d'abord les bases légales sur lesquelles repose l'examen des demandes. Deuxièmement, nous nous attelons à une évaluation plus précise de ces différents critères. Le chapitre se termine par une brève présentation des implications du passage à Schengen et finalement par une synthèse.

3.1. BASES LEGALES ET COMPETENCES

D'un point de vue juridique, les critères d'obtention sont régis par l'Ordonnance sur la procédure d'entrée et de visas (OPEV). Pour obtenir un visa, un étranger doit satisfaire aux conditions suivantes (Rapport de la commission de gestion 2007 : 5726) : Détenir un passeport valable ;

- Ne pas avoir été expulsé de la Suisse ou interdit d'entrée en Suisse ;
- Ne pas présenter un danger pour la Suisse ;
- Présenter les garanties nécessaires en vue d'une sortie de Suisse à l'expiration de la validité du visa ;
- Disposer de moyens financiers suffisants pour subvenir à ses besoins. (Art.1 OPEV)

Ces dispositions sont appliquées par les employés en charge de l'examen des demandes d'octroi de visa. Certes, ce cadre légal semble évoquer des critères relativement précis, mais chaque texte se doit d'être interprété par l'acteur qui s'y réfère. L'interprétation de la loi façonne les pratiques qui sont concrètement mises en vigueur. C'est pourquoi, nous nous penchons dans les lignes qui suivent sur la manière et l'interprétation des conditions légales susmentionnées.

Certaines de ces exigences, par exemple « *détenir un passeport valable* », ne font pas l'objet d'un approfondissement particulier car ils ne suscitent pas d'intérêts scientifiques susceptibles d'alimenter notre analyse. Néanmoins, il faut savoir que ledit passeport doit être non seulement valable mais que sa durée de validité doit dépasser le séjour prévu en Suisse de plus six mois pour assurer le retour au pays d'origine.

3.1.1. Notion de sortie de Suisse assurée

Pouvoir assurer la sortie de Suisse est une des conditions fondamentales à remplir pour obtenir un visa. Cependant, ce critère fait référence à ce que les juristes mentionnent comme étant une notion juridique indéterminée. C'est-à-dire qu'elle n'est tout simplement pas définie dans la législation actuelle.

Interrogés à ce propos, nos interlocuteurs de l'ODM nous ont fourni une circulaire créée dans l'objectif de clarifier cette notion. Elle a été édictée par la cheffe de la « division entrée et admission » au sein de l'ODM. Les recommandations fournies doivent être prises en compte lors de l'examen d'une demande de visa.

Ainsi, l'examen de la sortie de Suisse vise à s'assurer que « *tout étranger admis en Suisse a la possibilité et la volonté de regagner son pays d'origine au terme de son séjour* » (DFJP, ODM : Circulaire sur la notion de sortie de Suisse assurée, du 5.10.2006³⁹)

La circulaire spécifie que l'examen doit se faire sur la base d'indices fondés sur les documents fournis par le requérant, la situation personnelle, familiale et professionnelle du requérant, son comportement (antécédents administratifs, délai de départ non respecté, etc.) ainsi que sur le contexte économique, social et politique du pays d'origine. Ces recommandations sont précises, mais laissent néanmoins une marge d'appréciation certaine à l'autorité compétente.

En outre, ces directives donnent des recommandations beaucoup plus concrètes afin de cibler les cas où la garantie de Suisse ne pourrait pas être considérée comme une garantie. Les indications suivantes y sont mentionnées (ODM : Circulaire 2006) :

- *La situation économique, sociale et politique du pays d'origine est fragile ;*
- *Le requérant est sans attaches professionnelles particulières avec son pays d'origine ;*
- *Le requérant n'a aucune contrainte familiale dans le pays d'origine (célibataire, veuf et/ou sans charge familiale) ni de liens de parenté avec l'hôte en Suisse ;*
- *Il existe des antécédents administratifs (refus d'entrée / séjours antérieurs, départs de Suisse difficiles, prolongation de visa demandée) ;*
- *Les documents présentés sont des contrefaçons, sont falsifiés ou sont douteux.*

Le premier point, celui qui concerne le contexte du pays d'origine, laisse un grand degré d'appréciation à l'employé en charge de l'examen. Comment se fait l'évaluation de la situation économique, sociale et politique d'un pays ?

Interrogé à ce sujet, un de nos interlocuteurs de l'ODM évoquait qu'il n'y avait effectivement aucune manière précise pour évaluer cet aspect. Les employés utilisent les informations divulguées par le DFAE et ses antennes à l'étranger, notamment par le biais de la rubrique du site Internet du DFAE « Conseils aux voyageurs⁴⁰ ». Contrairement à d'autres exigences relatives à une demande de visa, le requérant n'a pas d'influence sur ce premier critère. Par conséquent, si le requérant vient d'un pays dont le contexte est jugé fragile, il devra sans-doute mobiliser d'autres compétences (en référence à son capital spatial) pour pouvoir infléchir le double déterminisme de son origine. Double, car ce facteur joue également un rôle dans la détermination de la liste des pays.

Par exemple, sur la base des critères susmentionnés, le requérant augmente sensiblement ses chances de se voir délivrer un visa s'il parvient à prouver qu'il a des attaches familiales et professionnelles solides dans son pays d'origine. En faisant appel aux notions de capital de mobilité, ces facteurs peuvent donc, être influencés par l'individu. De la même manière, les deux dernières exigences de la liste dépendent principalement du comportement antécédent du requérant. Ce dernier a donc parfois la capacité d'agir pour ne pas correspondre à ces critères, qui sont motifs à refus.

³⁹ Ci-après : (ODM : Circulaire 2006).

⁴⁰ Étonnement, l'outil du site Internet du DFAE « Conseil aux voyageurs » est utilisé par les personnes tenues de juger la recevabilité d'une demande de visa d'un voyageur étranger vers la Suisse.

3.1.2. Un danger pour la Suisse ?

L'article 5 de la LEtr stipule que « *L'entrée en Suisse ne peut être accordée qu'à une personne qui ne représente aucun danger ni pour l'ordre public et la sécurité publique ni pour les relations internationales de la Suisse.* » (art.5, al.1, LEtr). Comme nous l'avons déjà évoqué, les notions d'ordre public, de sécurité publique sont des notions juridiquement indéterminées. Cela implique que les cas correspondants à ces caractéristiques doivent être étudiés « *au regard des circonstances du cas d'espèces* » (ODM : Directives VCF), soit au cas par cas.

Toutefois, les directives de l'ODM spécifient cet aspect : « *Selon la jurisprudence du Tribunal Fédéral, contrevient à l'ordre public, celui qui commet un crime ou un délit ou qui enfreint gravement et de manière répétée des prescriptions légales ou des décisions rendues en application de ces prescriptions.* » (ODM : Directives VCF).

Le document précise ensuite les cas qui peuvent être soumis à une interdiction d'entrée en Suisse (ODM, directives internes):

- *Il a attenté de manière grave ou répétée à la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger ou les a mis en danger ;*
- *Il a occasionné des coûts en matière d'aide sociale ;*
- *Il a été renvoyé ou expulsé ;*
- *Il a été placé en détention en phase préparatoire, en détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion ou en détention pour insoumission.* (ODM : Directives VCF)

Ces éléments livrent des indications plus concrètes sur l'application des critères liés aux notions de danger et de sécurité. Ainsi, nous pouvons constater qu'un requérant ayant gravement enfreint la loi en Suisse ou à l'étranger, ou/et qui a été confronté à des procédures de renvoi ne pourra pas obtenir de visa. En revanche, le deuxième critère relatif à l'aide sociale peut surprendre. Cela dit, il ne fait que reprendre ce qui est stipulé à l'article 1 de l'OPEV : « *Les moyens financiers au sens de l'art. 5, al. 1, let. b, LEtr sont réputés suffisants s'il est garanti que l'étranger ne fera pas appel à l'aide sociale pendant son séjour en Suisse. Peuvent être acceptés comme preuves de moyens financiers suffisants de l'argent en espèces ou des avoirs bancaires, une déclaration de prise en charge, une assurance-voyage ou une autre sécurité* » (OPEV art.1 al.2).

3.1.3. Disposer de moyens financiers suffisants

Ce critère mérite également quelques éclaircissements sur la manière dont il est apprécié lors de l'examen d'une demande. Ce sont principalement les cantons qui sont en charge des vérifications quant à la situation financière du requérant. La représentation est chargée d'évaluer sur la base des documents que lui aura fournis le requérant si ce dernier dispose de moyens financiers suffisants pour son séjour en Suisse. Si sa situation financière est jugée satisfaisante pour la durée de son séjour, le requérant n'a pas besoin d'avoir une personne qui se porte garant pour lui en Suisse. Dans le cas contraire, la représentation ne délivrera pas de visa.

Dès lors, le requérant doit se faire inviter par un garant en Suisse (d'après l'ODM, il s'agirait surtout de parenté). Généralement, c'est la personne en Suisse qui doit relancer la procédure en faisant parvenir un courrier indiquant à la représentation concernée les motifs du séjour, le lien qui les lie avec le requérant ainsi que son aval pour se porter garant. Sur la base de cette lettre, la représentation peut, soit octroyer le visa, soit demander au canton, par le biais de

l'ODM, de mener une instruction afin de confirmer que le garant a effectivement les moyens de couvrir les frais découlant du séjour de l'invité.

Pour établir le préavis financier, le canton de Neuchâtel exige les documents suivants : les fiches des trois derniers mois de salaire, un extrait de compte bancaire, une copie de la dernière déclaration d'impôts ainsi qu'une copie de l'extrait de l'office des poursuites. À cela s'ajoute, une lettre notifiant par écrit les raisons du séjour de l'invité. En outre, les autorités fédérales exigent des cantons qu'ils s'assurent que les garants aient contracté une assurance maladie, accident et rapatriement pour l'invité à hauteur de 50'000 CHF. Sur la base de ces renseignements, le canton peut faire son instruction. À Neuchâtel, cette tâche consiste généralement à évaluer si le garant a les moyens de couvrir les éventuels frais occasionnés par l'invité pour une somme de 20'000 CHF⁴¹. Spécifions encore que, pour le déroulement de ce type de procédure, le canton prélève 20 CHF de frais administratifs.

Nous tenons également à souligner les grandes différences de pratiques d'un canton à l'autre. Selon notre interlocuteur cantonal, les exigences du canton de Neuchâtel ne figurent pas parmi les plus strictes. Plus sévère, le canton de Berne, par exemple, les autorités requièrent du garant qu'il présente la preuve qu'il possède 30'000 CHF d'avoir sur un compte en banque⁴².

À la suite de ces observations, force est de constater que lorsque la représentation suisse à l'étranger estime que le requérant ne fournit pas assez de garanties financières, la démarche qui s'ensuit pour le requérant et son garant représente une charge administrative et financière conséquente. De plus, le temps que nécessitent ces démarches est très long : il serait de l'ordre de deux à trois mois selon l'employé du service des migrations de Neuchâtel. Cette période d'attente représente un obstacle supplémentaire à l'octroi d'un visa. En outre, l'attente nécessaire en vue de l'octroi peut vider de sens le but initial du séjour. Par exemple, une personne décidant d'effectuer un séjour en Suisse à des dates déterminées, le temps que peuvent prendre les démarches administratives finit souvent par outrepasser la période de séjour planifiée et conduit à un motif de refus.

3.2. LE « TOUCH » OU L'INTERPRETATION DES EMPLOYES

En plus des critères que nous mentionnons dans ce chapitre, l'examen d'une demande dépend également beaucoup de l'interprétation des employés, notamment dans les représentations. Lors de notre entretien au DFAE, nos interlocuteurs ont grandement insisté sur l'importance du jugement pour procéder à une délivrance de visa. Selon les collaborateurs au DFAE, les critères d'obtention ne devraient pas être considérés comme une liste de conditions à remplir découlant vers un octroi ou refus du visa. Ces critères seraient plutôt à considérer comme des outils pour guider le bon déroulement de l'examen. Ainsi, nos interlocuteurs soulignent l'importance de l'expérience du personnel en charge de mener l'entretien, la discussion avec le requérant étant décisive dans l'examen d'une demande.

« En général, les gens doivent se présenter personnellement, c'est quand même l'interview qui permet la décision. C'est difficile à dire, c'est une question d'expérience, de touch... On tient aussi compte de la formulation, de la manière dont sont spécifiés les renseignements que le requérant nous livre. [...] Donc, c'est aussi une impression, c'est pas seulement des faits

⁴¹ Cette somme est spécifiée dans la déclaration de prise en charge que le garant doit ensuite signer.

⁴² Dans le canton de Neuchâtel, les autorités se fondent également sur ce montant, mais ils n'exigent pas du garant qu'il soit en possession de cette somme. Le canton s'assure que le garant soit en mesure de s'affranchir de cette somme (en présentant une situation financière stable), par exemple en contractant un prêt.

que l'on peut accumuler. Ce n'est pas comme une liste avec des points à cocher. » (DFAE, DRE : chef de section aux affaires consulaires)

En outre, la situation politique, économique et sociale du pays détermine également le degré de précautions à prendre :

« Ca dépend des pays, certains sont plus faciles que d'autres pour les critères. Par exemple, dans une représentation en France on ne risque pas grand-chose ; dans ce cas-là, je peux faire une liste de critères à cocher. En revanche, au Pakistan, malheureusement, nos employés doivent être extrêmement vigilants. Surtout depuis les histoires liées aux cas de trafic de faux documents et de corruption. Donc, il y a beaucoup de circonstances, d'aspects dont il faut tenir compte ; on ne peut pas dire qu'il y ait simplement une règle ni un protocole à suivre. L'importance du degré d'appréciation est énorme. » (DFAE, DRE : chef de section aux affaires consulaires).

Ces affirmations illustrent que les acteurs prenant part au processus, tout au moins les personnes interrogées dans ce mémoire, prennent en compte l'importance du degré d'appréciation et de la part de subjectivité des employés des représentations suisses à l'étranger. La sensibilité des employés fait partie intégrante des examens des demandes de visas.

4. SYNTHÈSE EXPLICATIVE

Les critères utilisés pour juger de la recevabilité d'une demande de visa ont été présentés et discutés au cours de ce chapitre. À ce stade du travail, cette description mérite d'être complétée par quelques réflexions sur les objectifs poursuivis par les conditions émises à l'octroi de visa.

À partir des résultats de ce chapitre, nous pouvons avancer quelques éléments de réponse quant aux objectifs des critères et ainsi de nous interroger sur la pertinence de nos hypothèses. Par exemple, nous pouvons citer les préoccupations liées aux risques de migrations illégales (lorsque le visiteur outrepassa le délai de séjour), aux risques de nature criminelle, et bien sûr au risque que le visiteur veuille s'installer durablement. Les deux premiers éléments tendent à confirmer notre hypothèse H.9. Toutefois, nous jugeons que ces diverses motivations convergent vers une forme d'objectif commun.

Sur la base des éléments présentés dans ce chapitre, nous estimons que les critères d'octroi de visas visent en fait à éviter que le visiteur ne devienne un migrant avec les droits (surtout en termes d'aide sociale) qui accompagnent ce statut. Le but est donc de se prémunir des éventuels frais que le requérant pourrait engendrer pour les autorités suisses. Ainsi, même les critères fondés sur des principes sécuritaires ou de migration illégale poursuivent l'objectif de se prémunir de tous coûts que ces cas engendreraient pour la Suisse. À l'inverse, les personnes désireuses de se rendre en Suisse pour y consommer des biens et des services, par exemple les touristes, sont la bienvenue, mais en aucun cas les visiteurs ne devraient engendrer de charges financières pour l'État. Ainsi, le requérant doit fournir toutes les garanties nécessaires (principalement financières) pour rendre vraisemblable sa sortie de Suisse. Ces éléments viennent globalement confirmer notre hypothèse H.8.

Afin d'expliquer cet aspect de la politique suisse en matière de visa, l'approche fonctionnaliste nous fournit des outils de compréhension pertinents.

Les critères décrits dans ce chapitre servent essentiellement à préserver l'État Suisse de toute sollicitation, le migrant ou le touriste doit pouvoir garantir les moyens nécessaires à son séjour et à son retour. Si l'État Suisse accordait l'aide sociale à des visiteurs au bénéfice d'un visa de courte durée, cela reviendrait à accepter un antagonisme irrecevable pour une nation. Le pacte national légitime l'accès à l'aide sociale aux résidents. En contrepartie, ceux-ci s'engagent à payer des impôts. Pour que l'État nation, en tant que grande famille de solidarité, se construise, il est nécessaire de définir qui est citoyen, lui autorisant l'accès aux prestations sociales, et qui ne l'est pas. Le visiteur n'est pas citoyen par définition, en conséquence il ne peut pas avoir droit à l'aide sociale.

La durée de validité du visa (3 mois au plus) accentue cet état de fait puisque le visiteur ne doit avoir aucune intention de s'établir en Suisse. Sa présence sur le territoire étant conditionnée par sa sortie de Suisse rend encore plus inacceptable l'idée de bénéficier d'une aide historiquement exclusivement réservée aux citoyens.

La volonté Suisse de rendre inaccessible aux visiteurs temporaires l'aide sociale doit aussi être rattachée au contexte migratoire global. Une explication pourrait se trouver dans la forte croissance des demandes d'asile au cours de ces trente dernières années. Cette pression accentuerait la sensibilité des questions relatives à la solidarité autour de l'État-providence. Finalement, nous tenons à souligner le flou existant entre les entrées et le séjour. Le visa est présenté comme un instrument de régulation des entrées alors que dans les faits, il est également utilisé pour se prémunir contre des séjours abusifs. L'une étant la condition de l'autre, respectivement, l'entrée et le séjour sont deux notions intrinsèquement liées alors que la structure organisationnelle même de l'ODM sépare les services chargés de traiter des entrées ou du séjour; les unités en question se trouvent dans des divisions différentes.

L'utilisation qui est faite des visas en Suisse met en évidence la difficulté à dissocier les différents axes composant une politique migratoire.

Avant de se pencher sur le bilan de la fin de ce chapitre, nous présentons les quelques changements liés à la procédure d'octroi dans le cadre du passage au système de Schengen.

5. IMPLICATIONS DU PASSAGE A SCHENGEN

Concernant les critères d'octroi de visas, peu de changements sont à prévoir avec l'entrée en vigueur de Schengen. Selon Vicente, les conditions d'entrée et d'octroi de visa prévues par l'OPEV, telles que nous les avons discutées dans ce chapitre, sont largement identiques à celles prévues par l'acquis de Schengen (VICENTE 2006). Dans les dispositions finales de l'OPEV se trouvent les modalités de coordination avec Schengen et indiquent dans quel règlement européen se trouve les critères d'octrois (les critères d'admissions sont définis dans l'article 5 alinéa 1 du Règlement (CE) n° 562/2006, annexe n°2).

Techniquement, il s'agit pour l'essentiel de remplacer le formulaire suisse de demande de visa par le formulaire prévu par l'acquis de Schengen de même que la vignette du visa.

En revanche, la procédure d'octroi des visas se trouve passablement bouleversée. En effet, avec l'accord d'association récemment entré en vigueur, chaque pays membre peut dorénavant délivrer des visas Schengen donnant également accès à la Suisse. Lorsqu'une demande de visa sera adressée à une représentation suisse, la structure générale de la procédure reste la même et l'ODM garde son rôle central. Toutefois, si la demande se fait dans une représentation non suisse, les autorités suisses n'ont plus la possibilité de se positionner sur le dossier. La responsabilité de l'octroi de visa incombe dans ce cas à l'État auprès duquel la demande a été faite. Les compétences reconnues jusqu'ici aux cantons se voient délocalisées et attribuées à des acteurs évoluant à une autre échelle. Cette reconfiguration de la procédure marque le passage à une logique circulatoire.

La question de la représentation des représentations à l'étranger est également un nouvel aspect de la politique des visas. Il s'agit de déléguer à un autre pays « de Schengen » les octrois de visas. Par exemple, cette solution est envisageable dans les pays où la Suisse n'aurait pas de représentations officielles. Dans ce cas, un autre pays Schengen pourrait délivrer des visas pour la Suisse. À l'inverse, on pourrait aussi imaginer que la Suisse se charge de délivrer des visas pour d'autres États membres. Les États Schengen se penchent également sur d'éventuels regroupements de consulats. Cette solution pourrait être appliquée dans le cadre de mesure de rationalisation du processus.

En outre, la Suisse aura l'accès au système informatique SIS (Système d'Information Schengen) et VIS (Visa Information System). Ces banques de données européennes remplacent le système suisse EVA. Les autorités helvétiques bénéficient ainsi d'un accès direct à l'ensemble des données enregistrées par les États membres de Schengen (notamment en ce qui concerne les interdictions d'entrée, les visas demandés, délivrés, refusés, annulés ou prolongés). À l'inverse, les autorités suisses sont assurées que les autres pays Schengen n'accorderont pas un visa à une personne qui fait l'objet d'une interdiction d'entrée en Suisse. Cette coopération entre les autorités helvétiques et européennes constituait l'un des principaux arguments avancés par les partisans de la participation de la Suisse aux acquis de Schengen lors des votations populaires du 5 juin 2005.

BILAN

Le but de ce chapitre était d'appréhender le fonctionnement de la procédure d'octroi de visas pour les personnes qui sont soumises à l'obligation de visa. Afin de conserver la même structure que nous avons adoptée lors du premier chapitre, nous évoquons dans ce bref bilan les principaux résultats obtenus dans le deuxième axe de l'analyse.

La première partie permet une meilleure compréhension de la procédure que suit une demande d'octroi de visa. Le but est d'exposer les différents acteurs impliqués et de pouvoir évaluer leur rôle au sein de ce processus. Nos observations soulignent que les représentations ont un rôle prépondérant du fait de leur présence en amont de la procédure dans le pays d'origine des demandeurs. En outre, nous avons mis en évidence la grande marge d'appréciation dont disposaient les employés en charge de l'examen des demandes de visas. La tendance à déléguer une partie des tâches de la procédure d'octroi à des acteurs privés a également été observée.

La deuxième partie du chapitre se focalise sur les critères mobilisés pour la sélection des personnes ayant fait une demande de visa. Notre analyse met en évidence la volonté des autorités suisses à s'assurer que les visiteurs ne sollicitent en aucune manière l'aide sociale. Pour cela, le requérant doit fournir une quantité importante de preuves, essentiellement financières, visant à garantir son départ.

En outre, les observations faites dans ce chapitre nous permettent de souligner une superposition de certains critères invoqués dans les deux étapes de la politique du visa. En effet, les critères effectifs relatifs à l'octroi des visas sont très similaires aux critères mentionnés au cours du premier chapitre consacré à l'établissement de la liste. Toutefois, l'influence du secteur touristique et de l'UE ne semble pas jouer de rôle significatif au niveau des octrois individuels. En revanche, nous retrouvons les préoccupations liées à la migration illégale, à l'asile et à la criminalité. Ce chevauchement dans les mesures prises à l'encontre des États et des individus nous pousse à nous interroger sur la cohérence de la politique des visas appliquée en Suisse. Selon Guild et Bigo (2003), cette situation est également observée en Europe (cette similitude n'a rien de surprenant puisque la politique suisse est, comme nous l'avons vu, passablement influencée par celle de l'Union en matière migratoire). Les auteurs soulignent qu'avec ce mécanisme de sélection en deux temps, il devient difficile de distinguer si les visas sont un instrument sanctionnant les individus ou les États. L'objectif commun de ce mécanisme de double filtrage est de limiter l'entrée des visiteurs indésirables, c'est pourquoi les critères utilisés sont parfois similaires. Néanmoins, cela implique que le comportement de certains ressortissants d'un État peut avoir des conséquences sur le régime de visas qui sera appliqué à l'ensemble des ressortissants de ce pays.

SIXIEME PARTIE

Conclusion

CONCLUSION

Arrivés au terme de notre travail, nous pouvons revenir sur les principaux résultats obtenus et apporter ainsi quelques éléments de réponse à nos questionnements de départ. Nos hypothèses ont déjà pu être discutées dans les synthèses réflexives à la fin de chaque chapitre. Aussi, nous ne reviendrons pas de manière systématique sur chacune d'elles, nous nous attacherons de préférence à porter un regard sur nos résultats dans leur ensemble.

L'agencement de la politique des visas en Suisse fonctionne de manière très centralisée. Les choix relatifs à la liste des pays dont les ressortissants sont soumis ou non à l'obligation de visa sont principalement établis par le DFJP au sein de l'ODM. L'application de la politique, quant à elle, est essentiellement assurée par le DFAE et ses représentations consulaires à l'étranger. En outre, nous avons souligné que la procédure d'octroi de visas à un niveau individuel intégrait de plus en plus d'acteurs privés.

L'organisation de la politique suisse des visas est donc caractérisée par une structure très similaire à celle d'une entreprise privée : les décisions relatives à la stratégie de la firme se font au siège principal, alors que le système productif est répandu en périphérie et certaines tâches spécifiques sont réalisées par des sous-traitants.

Concernant les critères, nos résultats tendent à confirmer le point de vue des auteurs défendant la thèse d'une forte idéologie sécuritaire dans l'élaboration des politiques migratoires. Toutefois, ce critère doit être considéré à la lumière du contexte dans lequel est façonnée la politique suisse. Depuis l'utilisation des visas, la pratique des pays voisins, aujourd'hui regroupés au sein de l'UE, a eu une influence significative pour la Suisse. Comme le montrent nos résultats, les autorités helvétiques se sont en effet régulièrement inspirées des agissements des pays voisins européens. Dès lors, sachant que la politique de l'UE est, selon de nombreux auteurs, empreinte d'une idéologie sécuritaire, il n'est pas surprenant que cette caractéristique rejaillisse dans la pratique suisse.

Comme l'évoquent Cattacin, Fibbi et Mahnig « *notre propos ne vise pas à attribuer un rôle prépondérant définitif à la dynamique internationale [...]* » (CATTACIN, FIBBI ET MAHNIG 2005 : 424) car nous ne voulons pas minimiser le rôle des autres facteurs soulignés dans ce mémoire. Néanmoins les politiques européennes en matière de visa ont effectivement joué un rôle prépondérant en tant que cadre de référence pour l'élaboration de la politique suisse. Ainsi, notre observation rejoindrait l'orientation de la thèse institutionnaliste néo-libérale qui accorde une prépondérance aux variables de politiques supranationales. Cette tendance semble également correspondre aux conclusions qu'apportent Cattacin, Fibbi et Mahnig sur la politique migratoire suisse récente:

« L'effet de ces 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 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).

Par ailleurs, la tendance de la Suisse à harmoniser sa politique des visas à celle de l'UE s'est parachevée par l'entrée en vigueur des accords d'associations à Schengen, le 12 décembre

2008. La Suisse fait désormais partie d'un espace de libre circulation des personnes chapeauté par une institution supranationale.

Toutefois, il faut garder à l'esprit que les États qui délèguent une partie de leur autorité, comme la Suisse avec l'UE, le font car cela représente également un moyen d'augmenter leur capacité à contrôler les mouvements. C'est pourquoi le lien avec les théories libérales doit se faire avec nuance. Ce type de réagencement souligne néanmoins une capacité d'adaptation au contexte international changeant, et la Suisse semble effectivement être sortie de son isolement en uniformisant sa politique de visas avec celle de ses partenaires européens.

REMARQUES REFLEXIVES ET PISTES DE RECHERCHES

Pour finir, nous tenons à apporter à notre étude, en particulier à nos résultats, un court examen critique et réflexif.

Nos conclusions se fondent sur une vision globale de la politique en matière de visas. C'est pourquoi les facteurs explicatifs soulignés peuvent parfois conduire à jeter un autre regard sur nos résultats tels qu'ils sont formulés dans les synthèses explicatives et dans les bilans à la fin des chapitres d'analyse. Comme nous l'avions déjà évoqué, cela ne nous semble pas être un élément contradictoire ; à chaque échelle de l'analyse correspond un autre agencement de facteurs explicatifs. La structure compartimentée de notre mémoire peut vraisemblablement expliquer ces quelques nuances. Toutefois, nous avons pu mettre en évidence une série de facteurs explicatifs distincts pour chaque segment de la politique observée et nous pouvons affirmer que, considérée dans son ensemble, la politique européenne a eu une influence de plus en plus marquée sur l'ensemble de la politique suisse des visas.

Notre cadre d'analyse se fondait sur un présupposé selon lequel la politique suisse en matière de visa pouvait s'expliquer à travers une compréhension de l'organisation des institutions qui la mettent en œuvre. En conséquence, la majorité de nos entretiens se sont déroulés avec des employés d'offices fédéraux. Cette démarche pourrait s'apparenter à une approche institutionnaliste, voire bureaucratique. Les tenants de ces approches tentent de saisir l'action publique par le prisme des institutions publiques qui déterminent leur fonctionnement. Il est donc nécessaire de considérer l'influence que cette approche peut avoir sur nos résultats.

Une des spécificités de notre démarche consistait notamment en l'utilisation de plusieurs approches théoriques pour aborder la politique des visas. Cette approche nous a en effet permis de porter, sous des angles variés, un regard critique sur notre objet. Cette fertilisation croisée de différentes théories des politiques migratoires s'est révélée être une approche efficace pour rendre compte des pratiques en matière de visas sans se disperser dans une trop grande hétérogénéité qui prêterait l'ensemble de l'analyse. Toutefois, nous avons pu observer au fil de l'analyse que les théories des politiques migratoires représentaient un cadre d'analyse valable, mais qu'il s'avérait être parfois peu adéquat pour notre échelle d'analyse. En particulier, nous pensons à l'approche réaliste qui s'avère être peu à même d'expliquer la prédominance des critères sécuritaires. Cette incommodité trouve son origine dans le décalage entre la portée des théories mobilisées, qui sont censées expliquer des politiques à l'échelle du pays, et notre objet étude, qui ne concerne qu'un pan des politiques migratoires suisses. Les théories migratoires axées sur des relations internationales ou sur des facteurs d'échelle « macro » sont donc parfois inadéquats pour expliquer des phénomènes « micro ».

Enfin, les résultats doivent être appréciés en tenant compte de l'influence des perceptions des acteurs à la base de ces politiques. Cette part de subjectivité inhérente à toute décision, déjà évoquée dans le premier chapitre d'analyse, doit être mentionnée afin d'éviter de considérer

les choix des acteurs et des personnes interrogées comme étant absolument rationnels. Dès lors, cette observation souligne l'importance de considérer une approche empruntée aux sciences politiques, soit l'approche cognitive. Cette dernière repose sur l'idée qu'une politique publique opère comme un vaste processus d'interprétation du monde (MULLER et SUREL 1998). Elle permet ainsi de souligner la nécessité de prendre en considération les représentations des employés de l'administration. Cette part de représentation qui sert de trame pour « comprendre le monde » est un facteur qu'il s'agit de considérer afin de garder en tête que les politiques migratoires sont établies par des personnes ayant chacune leur propre système de « décodage de la réalité ».

Une autre remarque concerne l'étendue du sujet traité. Ce mémoire a une visée compréhensive et le but poursuivi est d'apporter des pistes de réflexion sur le fonctionnement de la politique suisse des visas et des mécanismes qui la régissent. Nous avons donc fait le choix, qui pourrait être discuté, de nous intéresser à la politique des visas dans sa globalité alors que chacun des aspects traité dans ce mémoire aurait pu faire l'objet d'une étude plus approfondie.

Par exemple, une approche axée sur l'évolution historique des différents critères et des différents régimes de visas aurait également eu beaucoup d'intérêt afin de saisir de manière plus précise et nuancée leur agencement et leur stratification au fil des années.

En outre, nous avons écarté l'approche quantitative afin de limiter l'étendue et le volume de notre mémoire, mais il est certain que de nombreuses pistes seraient à explorer en se fondant sur les données des octrois et des refus de visas pour chaque pays, par exemple. Ces chiffres pourraient également être présentés dans une perspective historique.

Ces pistes de recherches peuvent être considérées comme autant d'éléments susceptibles d'alimenter le champ de recherche que le visa permet d'aborder.

Au final, malgré les limites soulignées, les objectifs de notre recherche ont pu être atteints et nous espérons que l'éclairage géographique de cette recherche contribuera à une meilleure compréhension des logiques de la politique suisse des visas à l'orée de sa fusion avec la politique européenne dite de Schengen.

BIBLIOGRAPHIE ET ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

Allemand, S., Ascher, F. et Lévy, J. 2004 : *Les sens du mouvement : modernité et mobilités dans les sociétés urbaines contemporaines*. Colloque de Cerisy, Institut pour la ville en mouvement. Belin : Paris.

Badie, B. et Birnbaum, P. 1982 : *Sociologie de l'État*. Grasset : Paris.

Barrea, J. 2002 : *Théories des Relations Internationales : de l'idéalisme à la « grande stratégie »*, Erasme, Namur.

Bhagwati, J. 2003 : Borders Beyond Control. *Foreign Affairs* 81. 98-104.

Bigo, D. 1998 : Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ?. *Cultures & Conflits*. 31-32.

Bigo, D. 1998 : Frontiers and Security in the European Union: The Illusion of Migration Control. In Malcolm A., and Eberhard B. éditeurs, *The Frontiers of Europe*. Pinter : London. 148-164.

Castles, S. 1998 : Globalization and migration : Some pressing contradictions. *International Social Science Journal* 50 (2). 179-186.

Cattacin, S., Fibbi, R. et Mahnig, H. 2005 : Bilan de la politique migratoire suisse et perspectives pour l'avenir. In Mahnig, H., *Histoires de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Seismo : Zürich. 445-453.

Cornelius, W.-A. and Tsuda, T. 2004 : *Controlling immigration : The limits of government intervention*. In Cornelius W.-A., Tsuda, T., Martin, P.-L. and Hollifield J.-F. éditeurs, *Controlling immigration : A global perspective*. Stanford University Press, California. 3-48.

Cresswell, J. W. 1994 : *Qualitative & quantitative Approaches*. London : Sage Publications, PP. 143-172.

Cresswell, T. 2006 : *On the move : mobility in the modern western world*. Routledge : New-York.

Denzin, N. K. & Lincoln Y. S. 2005 : *Introduction* : « The Discipline and Practice of Qualitative Research », in Denzin, N. K. & Lincoln Y. S. (eds) *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. London : SAGE, PP. 1-32 (3^e éd.)

Foucher, M. 2007 : *L'obsession des frontières*. Perrin : Paris.

Freeman, G.-P. 1994 : Can Liberal States Control Unwanted Migration?. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 534. 17-30.

Giugni, M. and Passy, F. 2006 : Introduction : Four dialogues on migration policy .In Giugni, M. and Passy, F. (éd.), *Dialogues on Migration Policy*. Lexington Books : Laham. 1-21.

Giugni, M. and Passy, F. 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, H., *Histoires de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Seismo : Zürich. 416-441.

Guild, E. et Bigo, D. 2003a : La mise à l'écart des étrangers : La logique du visa Schengen. *Cultures & Conflits* 49.

Guild, E. et Bigo, D. 2003b : La mise à l'écart des étrangers : Les effets du visa Schengen. *Cultures & Conflits* 50.

Guiraudon, V. and Joppke, C. 2001 : Controlling a new migration world. In : Guiraudon, V. et Joppke, C., *Controlling a new migration world*. Routledge : Londres. 1-21.

Guiraudon, V. 2001 : Reforming migration control. De-nationalizing control : analyzing state responses to constraints on migration control. In : Guiraudon, V. and Joppke, C., *Controlling a new migration world*. Routledge : Londres. 31-56.

Hammar, T. 1985 : *European immigration policy – A comparative study*. University Press : Cambridge.

Hirst, P. and Thompson, G. 1999 : Globalisation in question – The international Economy and the Possibilities of Governance. Second Edition Polity : Cambridge.

Hollifield, J.-F. 1997 : *L'immigration et l'Etat-Nation à la recherche d'un modèle national*. L'Harmattan : Paris.

Hollifield, J.-F. 1992 : *Immigrants markets and states. The political economy of postwar Europe*. Harvard University Press : Cambridge.

Kaufmann, V. et Jemelin, C. 2004 : La motilité, une forme de capital permettant d'éviter les irréversibilités socio-spatiales? *Communication au colloque "Espaces et sociétés aujourd'hui. La géographie sociale dans les sciences et dans l'action", Rennes, 21-22 octobre* (http://www.univ-lemans.fr/lettres/eso/evenements/contributions_10_2004/kv.pdf)

Kaufmann, V. et Montulet, B. 2004 : *Mobilités, fluidités...libertés ?*. Publications des facultés universitaires Saint-Louis : Bruxelles.

Katzenstein, P. 1978 : *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrialized States*. University of Wisconsin Press : Madison.

Kriesi, H. 1995 : *Les démocraties occidentales*. Economica : Paris.

Lévy, J. 2000 : Les nouveaux espaces de la mobilité. In Bonnet, M. et Desjeux, D. (dir), *Les territoires de la Mobilité*. Presses Universitaires de France : Paris. 155-170.

Lévy, J. et Lussault, M. 2003 : *Dictionnaire de la géographie [et de l'espace des sociétés]*. Belin : Paris.

Lopez, E. 2008 : Les Accords de Schengen. In Aspects pénaux des Accords bilatéraux Suisse / Union européenne. Helbing Lichtenhahn. 113-17.

Mahnig, H. 2005 : Introduction. In Mahnig, H., *Histoires de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Seismo : Zürich. 13-33.

Mahnig, H. and Piguet, E. 2003: La politique d'immigration suisse de 1948 à 1998: évolution et effets. In Wicker, H.-R., Fibbi, R. and Haug, W., editors, *Les Migrations et la Suisse*, Zurich: Seismo, 63-103.

Massey, D et al. 1993 : Theories of international migration : a review and appraisal. *Population and development review* 19 (3). 431-466.

Merrien, F.-X. 1999 : La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique. *Lien social et Politiques* 41. 95-103.

Meyers, E. 2000 : Theories of international immigration policy – A comparative analysis. *International Migration Review* 34. 1245-1282.

Muller, P. et Surel, Y. 1998 : *L'analyse des politiques publiques*. Clefs politiques : Montchrestien.

Neumayer, E. 2006 : Unequal access to foreign spaces : How states use visa restrictions to regulate mobility in a globalised world. *Transactions of the Institute of British Geographers* 31. 72-84.

Nguyen, M.-S. 2003 : *Droit public des étrangers : Présence, activité économique et statut politique*. Editions Staempfli : Berne.

Olivier de Sardan, J-P. 2003 : Observation et description en socio-anthropologie. In Blundo, G. et Olivier de Sardan, J-P. (éds) *Pratiques de la description*, Paris : Enquêtes N°3.

Parini, L. 2001 : *Etats et mondialisation. Stratégies et rôles*. Ed. l'Harmattan : Paris.

Piguet, E. 2006 : *Cours de géographie des migrations*. Université de Neuchâtel.

Piguet, E. 2004 : *L'immigration en Suisse : 50 ans d'entreouverture*. Presses polytechniques et universitaires romandes. Lausanne.

Piguet, E. 2002 : *La fin de la géographie ?* Neuchâtel : leçon inaugurale.

Punternold Bo, B. 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.

Quivy, R. & Van Campenhoudt, L. 1995 : *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris : Dunod

Sassen, S. 2000 : Regulating immigration in a global age : a new policy landscape. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 570. 65-77.

Sassen, S. 1996 : *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalisation*. Columbia University Press : New York.

Schmitter, C. 2003 : *Vers quelle politique communautaire des visas de court séjours ?*. In De Bruycker, P. L'émergence d'une politique européenne d'immigration. Bruylant : Bruxelles. 97-169.

Torpey, J. 1998 : Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate "Means of Movement". *Sociological Theory*. 16 (3). 239-259.

Vicente, R. 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.

Wimmer, A. 2002: *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict: Shadows of Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Yeung, H.-W. 1998 : Capital, state and space : Contesting the borderless world. *Transactions of the Institute of British Geographers* 23 (3). 291-309.

Zolberg, A. 1989 : The Next Waves: Migration Theory for a Changing World. *International Migration Review* 23 (3). 403-430.

ENCYCLOPEDIES

Encyclopédie Universalis, version CD et DVD-Rom 2008.

BASES LEGALES

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr), du 16.12.2005

Ordonnance sur la procédure d'entrée et de visas (OPEV), du 27.10.2007.

Règlement (CE) No 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006

DOCUMENTS OFFICIELS

DfE, SECO 2008: *Le tourisme suisse en chiffres*. Edition 2008, Berne.

DFJP, ODM : *Dispositions d'exécution de la loi fédérale sur les étrangers* du 16.12.2005

DFJP, ODM : Directives de l'Office fédéral des migrations : Visas et contrôle frontière (VCF).

DFJP, ODM : Circulaire sur la notion de sortie de Suisse assurée, du 5.10.2006

Commission de gestion du Conseil National : rapport du 17.04.2007, *Octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger*.

ARTICLES DE PRESSE

Bosshard, A. 01.11.2007 : La mondialisation n'annonce pas la mort des frontières : jamais il n'y en a eu autant. Elles nous parlent plus que nous le croyons. *Le Temps*.

Piguet, E. 30.08.2007: Accords internationaux, politique migratoire et souveraineté nationale. *Le Temps*.

Piguet, E. 23.6.2006 : Le monde est devenu un village... à condition d'avoir un visa pour y voyager. *Le Temps*.

Werly, R. 12.12.2008 : Schengen est une des grandes réussites de l'Europe. *Le Temps*.

Le monde diplomatique 01.01.2006 : Cahier spécial sur l'Europe ; les textes fondamentaux.
<http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/amsterdam-intro>

Le Temps 06.04.2005 : Dossier spécial Votation Schengen.

SITES INTERNET

www.parlament.ch

Ce site permet d'avoir accès aux comptes-rendus des objets parlementaires.

www.seco.admin.ch

Le site du département à l'économie ; des liens sur le tourisme y sont également mentionnés.

www.bfm.admin.ch

Le portail de l'ODM sur lequel de nombreuses directives, bases juridiques et autres informations générales sont disponibles.

<http://ec.europa.eu>

Le portail de la Commission européenne où se trouvent des informations sur les accords de Schengen.

<http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>

Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, division de la population : sur ce portail se trouve notamment de nombreuses données concernant les migrations internationales.

www.oecd.org

Site de l'organisation de coopération et de développement économiques, il y figure de nombreuses informations y relatifs.

<http://www.unwto.org>

Site de l'organisation mondiale du tourisme, institution de l'ONU, visant à promouvoir le tourisme et le développement. Chaque année un rapport est réalisé rendant des tendances récentes dans ce secteur.

OBJETS PARLEMENTAIRES

Baumann, J.-A. 29.09.1998 : *Plus de visas pour les ressortissants des Balkans provenant de régions en crise!*. Conseil national : Motion N°98.3411.

Carobbio Guscetti, M. 04.10.2007 : *Politique des visas. Transparence et respect de l'Etat de droit*. Conseil national : Interpellation N°07.3637.

Darbellay, C. 09.03.2004 : *Faciliter la venue en Suisse des touristes chinois*. Conseil National : Motion N° 04.3047.

Estermann, Y. 21.12.2007 : *La libre circulation des personnes avec la Bulgarie et la Roumanie entraînera-t-elle une augmentation de la criminalité?*. Conseil National : Interpellation N°07.3865.

Freysinger, O. 01.03.2004 : *Suppression du visa pour les Chinois de Taiwan*. Conseil national : Motion N° 04.3009.

Mathys, H.-U. 23.06.2000 : *Visas de tourisme. Manque de vue d'ensemble*. Conseil national : Interpellation N° 00.3357.

Müri, F. 21.06.2007 : *Octroi de visas par l'ambassade de Suisse à Pékin*. Conseil national : Interpellation N°07.3413.

Pagan, J. 18.03.2004 : *Visa obligatoire pour les ressortissants roumains*. Conseil national : Interpellation N°04.3126.

Recordon, L. 05.10.2007 : *Participation éventuelle de la Suisse à l'agence Frontex*. Conseil national : Interpellation N°07.3729.

Reimann, M. 08.06.2006 : *Affaire des visas. Causes, conséquences et réactions*. Conseil des Etats : Interpellation N°06.3254.

Wiederkehr, R. 02.10.2003 : *Exigence du visa. Egalité de traitement entre les pays de l'Europe du Sud-Est*. Conseil national : Interpellation N°03.3514.

ANNEXES**ANNEXE N°1 : LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES****M. Challandes (DFJP, ODM : chef de section de la division entrée et admission)**

Il s'agit de notre principal interlocuteur. Le premier contact a été pris avec cette personne par l'intermédiaire d'une connaissance commune. Nous nous sommes entretenus trois fois dans les locaux de l'ODM et plusieurs fois par téléphone ou par courrier électronique. Le premier était à caractère informel. Le but étant de se faire une première idée sur la fonction que notre interlocuteur occupe au sein de l'ODM et d'évaluer dans quelle mesure il pouvait nous aider. De ce fait, nous n'avons pas jugé utile d'enregistrer cette rencontre.

Le second entretien (120mn) s'est déroulé en présence de l'un de ses collègues (M. Bruzzo ; l'interlocuteur suivant). Cette entrevue avait pour but de traiter chaque thème présent dans nos objectifs. Ainsi, c'est dans ce premier entretien que nous nous sommes penchés sur les acteurs qui prennent part à la détermination des listes de pays, sur les critères opérant dans les choix et les changements de listes de pays, le système de procédure Suisse pour l'octroi des visas et finalement sur les critères, à l'échelle individuelle, à remplir en vue de l'octroi. Nous avons également évoqué les possibles implications de Schengen dans l'organisation du système Suisse.

À la fin de cette entrevue, nous nous sommes rendus dans d'autres locaux, en compagnie de M. Bruzzo pour discuter plus précisément de la procédure d'octroi des visas (nous en discutons au cours des quelques lignes ci-dessous dans la rubrique consacré à M. Bruzzo).

Le troisième entretien, plus concis (45mn), s'est focalisé sur la liste de pays et en particulier sur l'historique de l'introduction du visa en Suisse.

M. Bruzzo (DFJP, ODM : collaborateur de la division Entrée et admission) : 60h

Dans la section visa et sécurité à la frontière, il est en charge de traiter les dossiers des individus désirant se rendre en Suisse.

C'est donc dans son bureau que nous avons discuté du fonctionnement de la procédure concernant les octrois de visas en Suisse. Notre interlocuteur, a pu exemplifier ses propos en nous soumettant des dossiers « specimen⁴³ ». Nous avons également pu nous familiariser avec le fonctionnement du système informatique d'échange de données sur les procédures de visa « EVA ».

M. Mayor (DFAE, DRE : chef de section aux affaires consulaires) et Sabine Jenkins (DFAE, DRE : chef de division au sein de la DRE) : 120mn

⁴³ Les employés de l'ODM sont tenus à un secret de fonction. Nous ne pouvons pas avoir accès à des dossiers, si ce n'est les dossiers « specimen ». Il s'agit d'exemples de dossiers, ils sont identiques à ceux qui sont utilisés par des individus mais les données inscrites sont entièrement factices. Ce type de document est notamment utilisé dans le cadre de la formation des fonctionnaires.

Les entretiens précédents nous ont permis de dresser un panorama des acteurs, dont fait partie le DFAE. Suite à un échange de courrier électronique afin d'éclaircir dans quel cadre s'inscrivait notre démarche, le DFAE a accepté notre requête. L'entretien s'est déroulé en la présence de deux employés travaillant au sein de la DRE, la direction des ressources et du réseau extérieur. Cet organe qui gère les aspects organisationnels et administratifs du réseau consulaire Suisse.

La discussion a eu lieu dans le bâtiment du DFAE, à Berne. Il s'agissait principalement de saisir le rôle que tient le DFAE dans l'ensemble du système de l'octroi du visa en Suisse. Lors de cet entretien nous avons évoqué le travail et le rôle des représentations suisses à l'étranger. Cet aspect nous semblait important car ces représentations traitent une écrasante majorité des demandes de visa pour la Suisse. Le degré d'autonomie des représentations, des divers organes de l'Etat ainsi que du personnel a ainsi pu être discuté.

Par ailleurs, apprenant que nous nous rendions en Thaïlande cet été, notre interlocuteur nous a proposé de nous mettre en contact avec les employés de l'ambassade Suisse de Bangkok.

Mme Biasca (Collaborateur au Service de l'immigration du canton de Neuchâtel) : 50mn

Il s'agit de l'unique entretien réalisé au niveau cantonal. Le but de cette entrevue était de récolter un point de vue externe à l'administration fédérale sur le fonctionnement du système des visas Suisses et plus précisément sur le rôle des cantons et communes. Les cantons, comme nous le verrons dans les chapitres suivants, n'ont pas un rôle central. La collaboration avec ces derniers se limite à l'instruction de dossiers de demandeurs de visas. Cependant, il nous semblait intéressant d'écouter cet acteur, afin de pouvoir par la suite, confronter différents les points de vue des acteurs à des échelons différents. Puisque les employés des services cantonaux ne sont pas directement assujettis à l'autorité fédérale, il est permis de penser qu'ils puissent avoir un discours plus autonome que dans les départements fédéraux.

M. Walker (DFAE, DRE : Vice-consul à l'ambassade Suisse de Bangkok) et M. Weber (DFAE, DRE : collaborateur en charge des visas à l'ambassade Suisse de Bangkok) 90mn

Suite à l'entretien réalisé au DFAE, un rendez-vous a été pris pour l'ambassade Suisse de Thaïlande. L'entretien s'est déroulé à Bangkok dans les locaux de l'ambassade Suisse. Nous avons été accueilli par le vice-consul et l'un de ses associés, en charge des octrois de visa.

Cet entretien était axé sur la manière dont les octrois se faisaient, sur le « terrain ». L'accent a également été mis sur le niveau de collaboration des antennes suisses à l'étranger avec les départements en Suisse.

Malheureusement, suite à un vol durant notre séjour en Thaïlande, l'enregistrement réalisé à l'ambassade s'est fait volé avec d'autres affaires personnelles. Malgré cela, tout n'a pas été perdu, car nous avons complété l'enregistrement par des prises de notes pendant l'entretien. Celles-ci ont été complétées a posteriori à l'aide des souvenirs de l'entretien.

Mme Babaiantz (DFJP, ODM: ancien collaborateur spécialiste) 45mn

Cet interlocuteur a travaillé durant six années à l'ODM dans la section visas. Son travail consistait, tout comme l'interlocuteur B, a traité les dossiers des demandes de visa. Cette personne nous a permis de prendre contact de manière plus aisée avec des collaborateurs de l'ODM.

Son point de vue en tant qu'ancien fonctionnaire est fort intéressant puisqu'il n'est plus affilié à cet office. Son discours peut être moins nuancé et moins rigoureux que les autres personnes interrogées dans le cadre de leur exercice. Le point de vue critique de cet interlocuteur est fort apprécié dans le cadre de ce mémoire, il permet de mettre en perspective et de confronter les propos d'autres acteurs.

M. Neuenschwander, (DFJP, ODM : collaborateur spécialiste) 45mn

Nous avons contacté ce collaborateur à la fin de notre série d'entretien à l'ODM. Géographe de formation, cet employé a travaillé à la division des visas quelques années auparavant. Actuellement, employé dans une autre section au sein de l'ODM, il bénéficie – au même titre que l'interlocuteur précédent – de plus de recul sur le système Suisse.

ANNEXE N°2 : EXTRAITS DES TEXTES DE LOIS CITES

LOI FEDERALE SUR LES ETRANGERS (LETR), DU 16 DECEMBRE 2005

Art. 5 Conditions d'entrée :

1. Pour entrer en Suisse, tout étranger doit:
 - a. avoir une pièce de légitimation reconnue pour le passage de la frontière et être muni d'un visa si ce dernier est requis;
 - b. disposer des moyens financiers nécessaires à son séjour;
 - c. ne représenter aucune menace pour la sécurité et l'ordre publics ni pour les relations internationales de la Suisse;
 - d. ne faire l'objet d'aucune mesure d'éloignement.
2. S'il prévoit un séjour temporaire, il doit apporter la garantie qu'il quittera la Suisse.
3. S'il entend exercer une activité lucrative, mais n'est pas soumis à l'obligation du visa, il doit être muni d'une assurance d'autorisation de courte durée ou de séjour pour entrer en Suisse.
4. Le Conseil fédéral désigne les pièces de légitimation reconnues pour le passage de la frontière. Il définit dans quels cas un visa ou une assurance d'autorisation ne sont pas nécessaires.

Art. 6 Etablissement du visa :

1. Sur mandat de l'autorité fédérale ou cantonale compétente, le visa est établi par la représentation suisse à l'étranger compétente ou par une autre autorité que désigne le Conseil fédéral.
2. Lorsque l'établissement du visa pour un séjour non soumis à autorisation (art. 10) est refusé, l'Office fédéral des migrations (office) rend une décision, sur demande et contre paiement d'un émolument.
3. Une déclaration de garantie de durée limitée, une assurance, une caution ou toute autre garantie peut être exigée pour couvrir les éventuels frais de prise en charge et de retour.

REGLEMENT (CE) No 562/2006 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL, DU 15 MARS 2006 F

Établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

Article 5

Conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers

1. Pour un séjour n'excédant pas trois mois sur une période de six mois, les conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers sont les suivantes:
 - a) être en possession d'un document ou de documents de voyage en cours de validité permettant le franchissement de la frontière;
 - b) être en possession d'un visa en cours de validité si celui-ci est requis en vertu du règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés

de cette obligation (1), sauf s'ils sont titulaires d'un titre de séjour en cours de validité;

- c) justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé, et disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou le transit vers un pays tiers dans lequel leur admission est garantie, ou être en mesure d'acquérir légalement ces moyens;
- d) ne pas être signalé aux fins de non-admission dans le SIS;
- e) ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres et, en particulier, ne pas avoir fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans les bases de données nationales des États membres pour ces mêmes motifs.

ANNEXE N°3 : REGIMES DE VISA

Ce tableau présente les Etats dont les ressortissants sont soumis ou non à l'obligation du visa de court séjour. Les États en gras noté d'une astérisque sont les États qui ont changé de régime avec l'entrée en vigueur des accords d'associations à Schengen.

Source : **DFJP, ODM**: Directives Visas et Contrôles. *Résumé des prescriptions en matière de document s de voyage et de visa régissant l'entrée des étrangers en Suisse et dans la Principauté du Liechtenstein* (mise à jour en 2007).

Pays soumis à l'obligation du visa	Etats non-soumis à l'obligation du visa	Pas d'informations
Afghanistan	Afrique du Sud *	Malaisie
Albanie	Allemagne	Singapour
Algérie	Andorre	Tuvalu
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Antigua-et-Barbuda *	
Angola	Argentine	
Arabie saoudite	Australie	
Arménie	Autriche	
Azerbaïdjan	Bahamas *	
Bahreïn	Barbade *	
Bangladesh	Belgique	
Belarus	Brésil	
Belize	Brunei	
Bénin	Bulgarie	
Bhoutan	Canada	
Birmanie/Myanmar	Chili	
Bolivie *	Chypre	
Bosnie-et-Herzégovine	Corée du Sud	
Botswana	Costa Rica	
Burkina Faso	Croatie	
Burundi	Danemark	
Cambodge	Dominique *	
Cameroun	El Salvador	
Cap-Vert	Espagne	
Chine (aussi Hong Kong et Macao)	Estonie	
Colombie	États-Unis	
Comores	Fidji *	
Congo	Finlande	
Corée du Nord	France	
Côte d'Ivoire	Grande Bretagne	
Cuba	Grenade *	
Djibouti	Guatemala	

Égypte	Guyana *	
Émirats arabes unis	Honduras	
Equateur	Hongrie	
Érythrée	Irlande	
Éthiopie	Islande	
Équateur	Israël	
Gabon	Italie	
Gambie	Jamaïque *	
Géorgie	Japon	
Ghana	Kiribati *	
Guinée	Lettonie	
Guinée équatoriale	Liechtenstein	
Guinée-Bissau	Lituanie	
Haïti	Luxembourg	
Inde	Malte	
Indonésie	Mexique	
Irak	Monaco	
Iran	Nicaragua	
Jordanie	Norvège	
Kazakhstan	Nouvelle-Zélande	
Kenya	Panama	
Kirghizstan	Paraguay	
Kosovo	Pays-Bas	
Koweït	Pologne	
Laos	Portugal	
Lesotho	Rép. Tchèque	
Liban	Roumanie	
Liberia	Sainte-Lucie *	
Libye	Saint-Christophe et Nevis *	
Macédoine	Saint-Marin	
Madagascar	Saint-Siège	
	Saint-Vincent-et-les-Grenadines *	
Malawi		
Maldives	Salomon (Îles)	
Mali	Salvador	
Mariannes du Nord (Îles)	Slovaquie	
Maroc	Slovénie	
Marshall (Îles)	Suède	
Maurice	Surinam	
Mauritanie	Taiïwan	
Micronésie	Trinidad-et-Tobago	
Moldava	Uruguay	
Mongolie	Vatican (cité du)	
Monténégro	Venezuela	
Mozambique		
Namibie		
Nauru		
Népal		
Niger		
Nigeria		
Oman		

Ouganda		
Ouzbékistan		
Pakistan		
Palau		
Palestine		
Papouasie - Nouvelle-Guinée		
Pérou		
Philippines		
Qatar		
République centrafricaine		
République démocratique du Congo		
République dominicaine		
Russie		
Rwanda		
Samoa		
São Tomé et Príncipe		
Sénégal		
Seychelles		
Sierra Leone		
Somalie		
Soudan		
Sri Lanka		
Swaziland		
Syrie		
Tadjikistan		
Tanzanie		
Tchad		
Thaïlande		
Timor Oriental		
Togo		
Tonga		
Tunisie		
Turkménistan		
Turquie		
Ukraine		
Vanuatu		
Viêt Nam		
Yémen		
Zambie		
Zimbabwe		

ANNEXE N°4 : CARTE DES REGIMES DE VISAS

