Nordiques

34 | 2017

**La mer Baltique comme zone-frontière : perspectives
environnementales, géopolitiques, culturelles**

L'immigration récente et l'État providence suédois

Marie-Pierre Richard

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/nordiques/1817>

DOI : 10.4000/nordiques.1817

ISSN : 2777-8479

Éditeur :

Association Norden, Bibliothèque de Caen la mer

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2017

Pagination : 135-149

ISBN : 9791095914006

ISSN : 1761-7677

Référence électronique

Marie-Pierre Richard, « L'immigration récente et l'État providence suédois », *Nordiques* [En ligne], 34 | 2017, mis en ligne le 29 octobre 2021, consulté le 27 novembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/nordiques/1817> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/nordiques.1817>

L'immigration récente et l'État providence suédois

Marie-Pierre Richard*

RÉSUMÉ

Réputé pour être l'un des plus généreux du monde, l'État providence suédois doit gérer une nette augmentation du flux d'immigrants qui met en jeu les institutions et leurs spécificités d'universalisme et d'égalité. Cet article montre que les débats et conflits actuels autour de l'immigration, du multiculturalisme, de la montée de partis xénophobes et de la recomposition politique qui en découle ne doivent pas occulter l'efficacité et la qualité de l'administration suédoise tant locale que nationale, et des institutions publiques en général, dans la gestion des migrants et la mise en œuvre des solidarités.

ABSTRACT

The Swedish welfare state is renowned for being one of the most generous in the world and has had to face a rising number of immigrants over the last three years. This massiv influx is challenging Swedish institutions and their characteristics of universalism and equality. This article wants to show that beyond current debates over immigration and beyond the rise of anti-immigration political opinions and party, the quality of the Swedish local and central government and the efficiency of public institutions make it possible to cope with this immigration flux.

* Marie-Pierre Richard est docteure en science politique rattachée au CERAPS de l'université de Lille.

La Suède, dont l'État providence (*välstånd*) forme l'ossature de ce qui a été appelé en France « le modèle suédois »¹, constitue depuis plusieurs décennies un cas d'école pour le phénomène migratoire. La problématique de l'article est axée sur la façon dont cet État providence, réputé pour être l'un des plus généreux du monde, gère l'arrivée de dizaines de milliers de demandeurs d'asile, de migrants économiques, de personnes en attente de carte de séjour, de solliciteurs du regroupement familial, d'étudiants étrangers et de clandestins. L'article se concentre également sur le débat entourant le phénomène migratoire, notamment sur la poussée du parti ouvertement xénophobe des Démocrates de Suède (Sverigedemokraterna, SD) et sur la recomposition politique en cours. L'hypothèse est que, en dépit des interrogations et des conflits liés à la thématique migratoire, l'efficacité des politiques publiques suédoises, les caractéristiques de la gouvernance et la puissance de l'État providence suédois au niveau local ont constitué un atout majeur pour la gestion de l'arrivée massive de migrants ces dernières années. Après avoir rappelé les fondamentaux suédois en matière d'immigration, l'article examine l'étendue et les limites de l'État providence accessible aux migrants, notamment aux catégories les plus précaires dans le système des protections internationales, et il analyse le débat en cours concernant l'évolution de la politique migratoire en replaçant celle-ci dans le cadre général de la qualité des institutions.

1. LES FONDAMENTAUX DE L'IMMIGRATION EN SUÈDE

Tout en étant un pays d'émigration importante jusqu'aux années 1930, la Suède a aussi une tradition d'accueil et d'immigration².

Une tradition d'immigration

Le nombre d'étrangers, appelés *utländsk*, reste relativement modeste en Suède jusqu'à la seconde guerre mondiale. Des années 1940 aux années 1970, une immigration européenne de travail se développe³ et les arrivants sont gérés dans le cadre d'un État providence initié vers la fin du XIX^e siècle au sein du Parlement suédois (Riksdag) par les libéraux, et consolidé par le Parti social-démocrate parvenu au pouvoir dans les années 1920. Ces derniers lient la politique de bien-être à l'économie et prônent un système universaliste : l'État accorde à tout

1 Yohann Aucante, « Den "svenska modellen" i fransk samhällsvetenskap : en översikt », in *Méditations interculturelles entre la France et la Suède*, M. Cedergren et S. Briens (éd.), Stockholm, Stockholm University Press, 2015, p. 24-44.

2 Pour une approche historique de l'immigration, Dick Harrison, *Alla tiders migration. Immigrations betydelse för Sveriges utveckling och välbefinnande*, Stockholm, Delmi, 2016 ; Office national des migrations, Migrationsverket, notamment le site [<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Historik.html>] (consulté le 15/09/2017).

3 Pour une étude des phases d'immigration, Christer Lundh, *Invandringen till Sverige*, Lund, Förlag Studentlitteratur AB, 2016.

citoyen des services publics ainsi que des transferts financiers selon les revenus de chacun⁴. Couplé à l'idéologie du *folkhem*, « la maison commune », l'État providence promeut la justice sociale et érige l'égalité en véritable religion civile⁵ ; par son statut de citoyen, tout individu est appelé à être intégré dans la collectivité sans subir de marginalisation et l'inclusion de tous est l'objectif du *välfärdsstat*⁶. Pour les nouveaux arrivants, cet objectif égalitaire et inclusif s'accompagne de pratiques assimilatrices, relativement bien acceptées par les partis politiques et les citoyens, qui s'adressent à des immigrants généralement européens indispensables à la sphère du travail en cette période d'expansion économique⁷. Cela ne signifie pas que tout se passe sans débat : l'immigration finlandaise par exemple fournit une abondante main-d'œuvre aux usines Volvo, mais les Finlandais se plaignent amèrement de l'assimilation à la suédoise qui les prive de leur langue et de leur culture, laisse circuler des stéréotypes humiliants et les cantonne dans des quartiers mal considérés⁸.

Les années 1970 marquent un tournant dans l'arrivée des étrangers. On les appelle désormais *invandrare*, immigrants : cette appellation implique d'être né dans un pays et de l'avoir quitté pour s'installer en Suède, et désigne l'immigré comme un non-natif⁹. Cette qualité d'immigré est permanente, et un individu continue d'appartenir à la catégorie sémantique « immigré », même une fois devenu Suédois par acquisition de la nationalité ; les populations étrangère et immigrée ne se confondent donc pas totalement puisque certains immigrants ne sont plus des étrangers, mais continuent d'être désignés par une catégorie à part. Dans le langage courant et les médias, le terme est utilisé avec une certaine ambiguïté, puisque sont fréquemment appelées *invandrare* des personnes de la deuxième génération nées en Suède.

Les immigrants arrivés dans les années 1970-1980 ne sont plus seulement d'origine européenne : à l'immigration économique s'ajoute en effet une immigration de personnes fuyant les zones de conflit¹⁰ et le terme *flykting*, réfugié, se généralise

4 Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge – Princeton, Polity Press – Princeton University Press, 1990, p. 22 sq.

5 David Persson, « Mythe et mémoire du *folkhem*. La mise en œuvre d'une utopie égalitaire, son déclin et sa renaissance », *Nordiques*, n° 26, 2013, p. 67-83.

6 Marie-Pierre Richard, *La citoyenneté locale en Suède*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2016, p. 40 sq.

7 Pour les pratiques assimilatrices, Aleksandra Ålund, Carl-Ulrik Schierup, *Paradoxes of Multiculturalism. Essay on Swedish Society*, Avebury, Academic Publishing Group, 1991, notamment p. 31 sq.

8 Pour les discriminations subies par les Finlandais, *Finnjävlar*, K. Borg (éd.), Stockholm, Verbal förlag, 2016.

9 Pour la définition, l'évolution et la délimitation juridique du terme *invandrare*, Annika Friberg, Gunnar Hermanson, *Begreppet invandrare*, Stockholm, Fritzes Offentliga Publikationer, 2000, notamment p. 8-10 et 45-52.

10 Pour l'immigration des années 1970-1990, Christer Lundh, Rolf Ohlsson, *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*, Stockholm, SNS Förlag, 1994.

au cours de ces décennies. La définition juridique suédoise de *flykting* se calque sur celle de la convention de Genève de 1951 attribuant le statut de réfugié à une personne qui a fui son pays, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques »¹¹ ; la Suède ajoutera plus tard, du fait « de son sexe ou de son orientation sexuelle ». À son arrivée sur le sol suédois, celui qui veut obtenir le statut de réfugié devient un demandeur d'asile, *asylansöningar*¹², dont le dossier est étudié par le Conseil des migrations, Migrationsverket, puis éventuellement en appel par la Cour des migrations, Migrationsdomstol. Si le premier ou le second organisme lui accorde un permis de séjour (*uppehållstillstånd* temporaire ou permanent¹³), le demandeur d'asile devient un réfugié avec tous les droits afférents en matière de travail et de prestations de l'État providence. Dans le cas contraire il est déclaré *papperslösa*, sans-papiers, et doit en théorie quitter le pays.

Dans la période allant de la fin du XX^e siècle au début du XXI^e siècle, le nombre d'immigrés augmente régulièrement¹⁴ et la politique assimilatrice qui avait prévalu jusqu'à la fin des années 1970 est abandonnée au profit du multiculturalisme. Face aux difficultés économiques, les partis de centre droit et de droite appliquent dans les années 1990 une politique restrictive des entrées, poursuivie par le Parti social-démocrate qui affirme ses valeurs humanistes d'ouverture aux étrangers tout en adaptant les arrivées aux nécessités économiques¹⁵. Dans le même temps, et après de longs débats¹⁶, l'État providence universaliste met en place la théorie de l'égalité dans la diversité des droits qui abandonne la visée assimilatrice pour des pratiques multiculturelles : le but reste l'intégration, mais avec un respect pour la langue et la culture des immigrés. Des cours de langue d'origine, des subventions aux associations ethniques, des stages de formation professionnelle, des aides au logement, la prise en charge des frais de santé sont assurés aux entrants, et une généreuse politique de naturalisation est appliquée.

11 Convention de Genève du 28/07/1951, chapitre 1, article 1, alinéa 2.

12 Pour la définition et l'évolution des notions de demandeur d'asile et réfugié, Nina Norberg, *Uppenbart grundlag asylansökningar*, Stockholms universitet, Juridiska institutionen, 2007, p. 8-16.

13 Pour les conditions d'attribution du permis de séjour et les droits ouverts, Migrationsverket, *Upphållstillstånd – vad händer då ?*, février 2014 ; *Fakta om uppehållstillstånd och migration*, mai 2017 ; *Upphållstillstånd för att flytta till en blivande make, maka eller sambo i Sverige*, mai 2017.

14 Pour l'évolution quantitative de 1850 à 2016, Statistiska centralbyrån, ScB, *Från massutvandring till rekordinvandring*, 2016.

15 Pour les restrictions à l'immigration et la mise en place du multiculturalisme : Christoffer Green-Pedersen, Pontus Odmalm, « Going Different Ways ? Right Wing Parties and the Immigrant Issue in Denmark and Sweden », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n° 3, 2008, p. 367-381 ; Jonas Hinnfors, Andrea Spehar, Gregg Buckner-Knapp, « The Missing Factor : Why Social Democracy Can Lead to Restrictive Immigration Policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n° 4, 2012, p. 585-603.

16 Pour les débats sur le passage de l'assimilation au multiculturalisme, Karin Borevi, « Svensk invandarpolitik under (om)formulering », *Politica*, vol. 30, n° 2, 1998, p. 168-182.

1970	1990	2000	2010	2011	2012
11 539	16 770	43 173	32 197	36 328	49 746

Nombre annuel de naturalisations¹⁷

Les pratiques multiculturelles sont diversement appréciées par les citoyens. L'institut SOM de l'université de Göteborg, qui évalue régulièrement la perception de l'immigration, souligne que l'affirmation « Il y a trop d'étrangers en Suède » était approuvée par 52 % des citoyens en 1993 et seulement par 39 % en 2007, mais dans la même période les opinions sur la liberté religieuse fluctuent et les adhésions aux associations antiracistes chutent¹⁸, signes d'un débat naissant qui va s'amplifier avec la vague migratoire des années 2010.

La « crise migratoire »

Après 2010, les records quantitatifs s'enchaînent. Dans l'année 2012, l'État suédois délivre 110 000 permis de séjour à des réfugiés (60 000 en France), un record amélioré en 2015¹⁹ avec près de 163 000 demandeurs (dont plus de 110 000 obtiennent un permis de séjour). Le flux est composé, par ordre d'importance, de Syriens, Afghans, Irakiens, apatrides, Érythréens, Somaliens, Iraniens, Albanais et Kosovars. On trouve parmi eux près de 2 000 Kvotflyktingar, réfugiés des quotas, dont le nombre annuel est déterminé par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en lien avec l'Union européenne²⁰. La Suède est le pays d'Europe le plus sollicité (la Hongrie l'est un peu plus en raison de sa situation géographique) : la Suède gère 16 016 demandes d'asile par million d'habitants, la Norvège 5 998, l'Allemagne 5 441, le Danemark 3 679, la France 1 063 et le Royaume-Uni 591. Un fait caractéristique est la forte poussée des « mineurs non accompagnés » (7 049 en 2014, 35 369 en 2015), notamment d'origine afghane. En 2016, la fermeture des frontières dans les Balkans limite les possibilités d'accès à l'Europe du Nord, des mesures suédoises restreignent les arrivées (en particulier le contrôle d'identité obligatoire pour toutes les personnes utilisant les transports en commun en provenance du Danemark), et les cas de regroupement familial sont réduits²¹. Néanmoins, le flux reste important avec 163 005 demandes

17 Pour les données chiffrées, Statistiska centralbyrån, ScB, *Befolkningsstatistik i sammandrag 1960-2016*.

18 Pour la perception de l'immigration, Marie Demker, « Långsamma förskjutningar inom stabila ramar », in *Skilda världar*, S. Holmberg et L. Weibull (dir.), SOM rapport n° 44, 2007, p. 195-203.

19 Sauf note particulière, les chiffres de cette partie sont fournis par ScB, notamment *Det stora antalet asylsökande under 2015* ; *Asylsökande, Grund för bosättning*, 18 mars 2016 ; *Många nya medborgare under 2016* ; *Befolkningsstatistik i sammandrag 1960-2016*.

20 Pour la définition et les droits des réfugiés des quotas, Tina Byström, Frida Eriksson, *Att komma till Sverige*, Umeå, Umeå universitet, 2014.

21 Mesures présentées par les « Bureaux du gouvernement » Regeringskansliet, *Förslag om att tillfälligt begränsa möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, juin 2016.

d'entrée en Suède, et l'on peut parler d'une vague migratoire 2015-2016, voire d'une crise migratoire.

Les naturalisations suivent le même mouvement. La Suède est en 2013 le premier pays de l'Union européenne pour le taux de naturalisation : 7,6 octrois de nationalité pour 100 résidents étrangers (moyenne de l'UE : 2,9 %)²². En 2015, le taux se maintient à 6,16 % avec la loi sur la citoyenneté qui réintègre les personnes ayant perdu leur nationalité suédoise à l'époque où la double nationalité était impossible et 2016 constitue l'année record des naturalisations, avec le fait inédit de citoyens britanniques demandant la nationalité suédoise après juin 2016, conséquence inattendue du Brexit. Le taux de naturalisation fait grimper le pourcentage des Suédois d'origine étrangère : sont considérés comme Suédois d'origine étrangère les Suédois nés à l'étranger et ceux nés en Suède de deux parents nés à l'étranger ; ils formaient environ 14 % de la population totale en 2000 et près de 23 % en 2016. Globalement, l'accroissement de la population est en grande partie tributaire de l'immigration, ce qui met en jeu les capacités de l'État providence à gérer les migrants.

2. FORCES ET LIMITES DE L'ÉTAT PROVIDENCE SUÉDOIS POUR LES MIGRANTS

Avec le flux des arrivants, l'État providence suédois se trouve dans un contexte qui interroge son modèle inclusif et remet en question le principe de solidarité. À l'échelon international, le traitement par un État des sans-papiers, demandeurs d'asile et mineurs non accompagnés constitue un marqueur de la politique de migration et, dans ce domaine, l'État providence suédois offre des mesures spécifiques liées à l'efficacité des institutions.

Situation des migrants les plus vulnérables

Les sans-papiers sont des personnes qui séjournent en Suède sans permis de séjour légal, sachant que tout étranger doit avoir un *uppehållstillstånd* pour rester dans le pays plus de trois mois, sauf pour les ressortissants de l'UE ou de pays ayant signé un accord avec la Suède²³. Ce sont des personnes entrées clandestinement ou se trouvant en Suède avec un visa dont la validité est dépassée ; c'est notamment le cas de personnes arrivées avec un visa Schengen de court séjour et qui restent après les trois mois écoulés. Les réfugiés ayant demandé l'asile, dont la demande a été rejetée, mais qui ne quittent pas la Suède, sont également des sans-papiers. Comme dans tous les pays, le nombre des sans-papiers est difficile à évaluer parce que la peur de l'expulsion les tient à l'écart des organismes officiels

22 Eurostat, communiqué de presse n° 119/2015 du 1^{er} juillet 2015.

23 Pour les définitions et droits des migrants vulnérables, voir le *think tank* Migrationsinfo.se, notamment, *Papperslösa, Ensamkommande barn*.

et de l'enregistrement. Migrationsinfo.se (un *think tank* de tendance libérale et verte) estimait en 2016 que leur nombre était compris entre 10 000 et 35 000, dont 2 000 à 3 000 enfants.

Un demandeur d'asile dispose de la carte LMA, qui prouve qu'il a le droit d'être en Suède dans l'attente d'une décision sur l'acquisition du statut de réfugié, qui lui donne une carte de séjour permanente. Il existe donc bien une différence juridique entre demandeur d'asile et réfugié, mais elle n'est pas toujours perceptible au quotidien puisque la presse et les réseaux sociaux confondent fréquemment *asylsökande* et *flyktingar*. Enfin, le nombre des mineurs non accompagnés a explosé en 2015 (35 369 dont 23 480 Afghans). Après l'instauration de contrôles d'identité dans les transports venant du Danemark, seulement 2 199 sont entrés en 2016. Les communes, assistées du Conseil des migrations, du Conseil de la protection sociale (Migrationsverket, Socialnämnden) et d'un tuteur vérifient l'identité, l'âge exact des mineurs et l'éventuelle intervention de trafiquants ou de mafias impliquées dans le trafic d'êtres humains, mais en pratique les expulsions de mineurs non accompagnés sont rarissimes²⁴.

Ces trois catégories de migrants vulnérables (demandeurs d'asile, réfugiés, mineurs non accompagnés) bénéficient de droits. En vertu des lois LHSÄ (2008:344) et LHSU (2013:407), les sans-papiers et les mineurs non accompagnés ont droit à des soins, bien qu'ils ne puissent pas présenter la carte d'assurance maladie (*sjukförsäkringskort*) dont disposent les migrants ayant une reconnaissance légale. Les sans-papiers de moins de 18 ans ont droit aux mêmes soins gratuits que tous les autres jeunes, en centre de soins ou en milieu hospitalier. Les adultes ont droit aux soins dentaires et de santé d'urgence pour lesquels un paiement de 50 SEK (environ 5 euros) peut leur être demandé, mais un séjour en hôpital est toujours gratuit ; les soins de grossesse, d'accouchement et de prévention pour les bébés sont gratuits. Les médicaments sur ordonnance sont obtenus contre 50 SEK au maximum et un traitement de base chez un dentiste dans le service public n'excède pas 50 SEK. Comme le personnel médical est tenu au secret professionnel et ne peut en aucun cas signaler un clandestin, l'accès aux soins des sans-papiers semble peu différent de l'accès du reste de la population²⁵. Les demandeurs d'asile ont un bilan médical gratuit au moment de la demande²⁶ et la carte LMA leur donne accès à toutes les prestations, avec interprète gratuit au besoin, et avec des tarifs préférentiels de l'ordre de 50 SEK pour une visite chez le médecin ou le dentiste

24 En ce qui concerne l'accueil, voir l'organisme gouvernemental Socialstyrelsen, notamment, *Frågor och svar om ensamkommande barn*, 2016.

25 Pour les droits des migrants, Sveriges Riksdag, Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande, Lag (2013 :407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

26 Pour les prestations offertes, voir l'office national Migrationsverket et l'association Immigrant-institutet.

ou pour la pharmacie. Qu'ils soient dans des centres où l'hébergement et les repas sont assurés, ou bien en logement privé, ils touchent une allocation de logement de 1 000 SEK (environ 100 euros) pour une famille, plus une allocation journalière calculée en fonction du nombre d'adultes et d'enfants et des allocations exceptionnelles, pour l'achat de vêtements d'hiver par exemple, et ils disposent du permis de travail spécial, AT-UND, les autorisant à travailler dans l'attente du permis officiel.

Sur le plan de l'éducation, les adultes demandeurs d'asile sont destinataires de cours de *Svenska För invandrare* (suédois pour immigrants), organisés par les communes et, pour ceux qui sont hébergés dans des centres, des pénalités peuvent être appliquées en cas de refus de suivre les cours. L'État providence assure gratuitement la scolarisation des mineurs, y compris un enseignement dans la langue d'origine, les fournitures scolaires et le repas de midi à la cantine²⁷. Les écoles ne sont plus tenues d'informer la police sur les jeunes dépourvus de numéro d'identification et utilisent des procédures d'inscription spéciales pour eux.

Un État providence très actif

Encadrés par les textes réglementaires nationaux, l'accueil et la gestion des migrants sont assurés essentiellement par les collectivités territoriales, c'est-à-dire par l'État providence local, dont le nombre des acteurs engagés et l'importance des prestations soulignent la puissance.

L'appui aux migrants se fait dans le cadre d'un partenariat et d'une chaîne de concertation entre les services de l'État, le Migrationsverket, les services communaux, les entreprises et les associations ; ces dernières interviennent maintenant davantage que dans les décennies antérieures, ce qui tend à prouver qu'il y a eu un recul des pouvoirs publics en termes de ressources et que les associations complètent l'offre de services. Un acteur décisif pour la mise en œuvre de la réflexion et de l'application des décisions est Komvux, organisme public d'éducation continue organisé par les municipalités, dont la branche dédiée aux étrangers leur dispense une formation personnalisée en fonction des besoins et du profil de chaque adulte. Un dispositif original pour faciliter l'apprentissage des codes sociaux et l'intégration est celui du *flyktingvän* (en suédois « l'ami d'un réfugié ») que de nombreuses communes mettent en application. Ainsi, dans le Västernorrland, des employés municipaux de la commune de Härnösand, qui a accueilli en 2015 plus de 500 immigrés pour 25 116 habitants, organisent des rencontres entre les arrivants et des résidents de toutes origines, individuels, familles, groupes ou entreprises²⁸.

27 Pour l'éducation, voir l'agence scolaire Skolverket.

28 L'auteur a fait une étude, non publiée, de la gestion des migrants à Härnösand dans l'été 2016.

Des études universitaires montrent que la gestion rigoureuse, la transparence, la précision et le suivi du cahier des charges sur l'utilisation des ressources des collectivités locales donnent aux migrants arrivant en Suède plus de possibilités d'avoir un accueil relativement favorable que dans un grand nombre de pays européens²⁹. Ce phénomène est renforcé par le fait que l'évaluation régulière de l'efficacité des dépenses publiques oblige à tirer l'enseignement des expériences et pousse les agents en contact avec le public à adapter en permanence les stratégies d'intégration. Ainsi, en 2010 le gouvernement conservateur avait institué des *etableringslots*, facilitateurs d'intégration issus des entreprises ayant pour mission d'accélérer le processus d'insertion des migrants dans la société et les réseaux d'emploi. L'évaluation a souligné la concurrence entre ces prestataires et les services de l'emploi ainsi que des conflits d'intérêt, les entreprises *etableringslots* envoyant les arrivants vers les formations qu'elles dispensaient dans un cadre privé et qui étaient remboursées par le service public d'emploi. Après cette évaluation, le système a été abandonné.

Cette faculté d'adaptation de l'État providence local est une des forces des institutions suédoises et elle atténue les effets de la supposée « crise de l'État providence » fréquemment évoquée dans la littérature suédoise, anglo-saxonne ou française. Cette crise affecterait les migrants, comme les autres groupes de la population, avec la privatisation de pans entiers de services publics dans les transports, la santé et l'éducation et avec la montée en puissance d'un tiers secteur associatif prenant en charge des formes de coproduction dans les crèches, les écoles, les maisons de retraite et pour l'assistance aux populations défavorisées³⁰. C'est oublier que l'évolution de l'État providence s'est faite en Suède avec le maintien, voire l'augmentation, du volume financier attribué aux prestations, que le système a subi une « re-régulation », et que la privatisation s'est faite sans amoindrissement des prestations, essentiellement grâce à la puissance et à la gestion rigoureuse des collectivités territoriales.

La gestion de l'immigration relève donc du contexte général de la qualité de l'administration : on a affaire en Suède à des institutions publiques configurées, selon le chercheur Bo Rothstein, dans le cadre de normes qui reposent sur un haut degré de confiance citoyen-administration et un haut degré de confiance interpersonnelle³¹. Ces institutions impliquent que les procédures, la répartition et les contrôles des deniers publics soient performants, renforçant ainsi la confiance des citoyens dans leur administration et créant un cercle vertueux de

29 Pour la réflexion sur la qualité de l'administration locale, Bo Rothstein, *The Quality of Government. Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 2011, p. 120-144 ; Marie-Pierre Richard, *op. cit.*, p. 109 sq. ; Jennie K. Larsson, *Integrationen och arbetets marknad*, Linköping, Atlas Akademi, 2015, p. 43, 275-276.

30 Pour le débat sur la crise, Andreas Bergh, *Sweden and the Revival of the Capitalist Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar Press, 2014, p. 66, 91.

31 Bo Rothstein, *op. cit.*, chap. 6.

qualité des institutions gouvernementales et administratives. Vue sous cet éclairage, la relative bonne performance des politiques d'accueil et d'intégration de la Suède résulterait, non pas d'une éventuelle « culture suédoise de l'accueil », mais de choix politiques ayant généré des institutions solides et adaptables aux différentes situations. Cet angle de vue est corroboré par le rapport 2017 d'évaluation, préalable à la rédaction d'une nouvelle loi pour l'accueil des réfugiés³². Tout en soulignant que la répartition des migrants a surchargé le sud du pays, en particulier Malmö, et que les zones rurales ont accueilli proportionnellement plus que les zones urbaines, ce rapport montre que le système administratif a été efficace face à une crise migratoire totalement imprévue, notamment grâce à la coordination entre l'association des collectivités territoriales (SKL) et l'État.

Cela explique le fort taux de confiance que les Suédois, natifs ou non natifs, continuent d'accorder à leur État providence³³ qui réussit à lisser certaines disparités entre migrants et natifs. Toutes origines confondues, le pourcentage de population exposé au risque d'exclusion se situe en effet dans les plus faibles taux européens, 16,4 % en 2013. Les indicateurs de cohésion sociale fondés sur la prévention de la pauvreté, l'équité dans l'éducation et le travail, la non-discrimination et la santé placent la Suède en 2014 au premier rang de l'UE, alors que l'indicateur synthétique d'égalité du coefficient de Gini met la Suède en 2015 au deuxième rang des 31 pays européens, juste après le Danemark.

Des tensions liées à l'inégalité

Dans les faits, cependant, des inégalités liées à l'immigration apparaissent en Suède, comme dans les autres pays scandinaves, et les migrants se sentent souvent discriminés³⁴. L'accès aux soins des sans-papiers se heurte à l'interprétation, subjective, entre les soins urgents et ceux qui peuvent être différés ; la participation financière demandée pour certains actes et médicaments constitue un obstacle pour des populations disposant de très faibles moyens, obstacle qui s'ajoute à la crainte d'être repéré et qui incite les sans-papiers à ignorer les centres de soins. L'État providence local semble avoir du mal à répondre à ces cas de figure nouveaux et ce sont surtout les associations qui prennent en charge des personnes séjournant

32 Rapport SOU 2017:12, *Att ta emot människor på flykt*.

33 Pour la confiance dans l'État providence, Stefan Svallfors, « Who loves the Swedish Welfare State ? », in *Oxford Handbook of Swedish Politics*, P. Jon (éd.), Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 22-36 ; Daniel Schraad-Tischler, Christian Kroll, *Social Justice in the E.U. A Cross-national Comparison*, Allemagne, Bertelsmann Stiftung, 2014, p. 55.

34 Pour les inégalités entre migrants et natifs, Yohann Aucante, *Les démocraties scandinaves. Des systèmes politiques exceptionnels ?*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 223 sq. ; Khalid Khayati, « Beyond the Swedish Folkhem, the Position of Immigrant and Refugee Groups in Sweden », *Nordiques*, n° 26, 2013, p. 83-97 ; Valentin Koch Berg, *Tillgång till svensk hälso- och sjukvård för icke-medborgare, asylsökande och papperslösa*, Uppsala, Uppsala Universitet – Juridiska institutionen, 2015, p. 28-34 ; Maria Knutsson, Karin Rudberg, *Papperslösas tillgång till hälso- och sjukvård*, Uppsala, Uppsala Universitet – Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap, 2010, p. 16-20.

illégalement ; ainsi le magazine du centre hospitalier universitaire Karolinska³⁵ donne des informations sur le fonctionnement d'une clinique pour sans-papiers installée à Huddinge, au sud de Stockholm, qui fonctionne sur la base du bénévolat et des dons. L'inspection scolaire signale fréquemment des municipalités dans l'incapacité de scolariser tous les jeunes demandeurs d'asile et la presse fait des reportages sur les mineurs à la rue : ainsi, au printemps 2016, des négociations ont eu lieu entre la Suède et le Maroc pour régler le sort de 500 enfants qui vivaient dans la rue à Stockholm et Göteborg³⁶. Depuis plusieurs années, des mineurs afghans sont sans domicile en dépit des efforts des communes et des *landsting* pour leur procurer un hébergement, tant il vrai que l'État providence local peine à traiter des situations dans lesquelles la clandestinité semble être pour les acteurs la seule stratégie de survie.

En outre, la sphère du travail est souvent difficile d'accès pour les migrants et encore plus pour les migrantes. En 2016, la Suède avait un taux d'emploi de 84,8 % pour les natifs et 68,4 % pour les personnes nées à l'étranger³⁷. Des enquêtes universitaires établissent que l'emploi est faible pour les populations venues d'Afrique et pour les Roms, appellation générale englobant les descendants, suédois, mais confondus par l'opinion publique avec des immigrés, des Resandefolket (gens du voyage), Zigenare (Tsiganes), ainsi que les citoyens européens arrivés après l'élargissement de l'Europe à la Roumanie et la Bulgarie en 2007. Pour les migrants, les dispositifs d'aide ne sont pas toujours efficaces. Or, l'entrée sur le marché du travail est d'autant plus décisive que la politique de l'emploi suédoise a évolué du « *welfare* » vers le « *workfare* » et que les droits sociaux, qui étaient en grande partie déconnectés de l'emploi, sont aujourd'hui davantage liés au statut de travailleur. Cela explique les inégalités de pension de retraite entre les natifs et les migrants, y compris pour les migrants ayant travaillé : actuellement les hommes nés à l'étranger ont entre 60 et 70 % de la retraite d'un natif et les femmes nées à l'étranger entre 50 et 60 %³⁸. Le niveau des pensions risque encore d'évoluer à la baisse pour les migrants récents défavorisés par une vie active accidentée, par les bas salaires et les faibles cotisations versées. Les immigrés dépendront alors encore plus de « l'allocation de subsistance aux personnes âgées » versée par l'État providence aux résidents permanents de plus de 65 ans à faibles revenus, ce qui constituera un élément supplémentaire dans le débat sur les enjeux de l'immigration.

35 Karolinska Universitetssjukhusets Magazin, *Papperslös solidaritet*, n° 1, 2014.

36 SVT Nyheter du 17 mars 2016, *Humanitär katastrof för gatubarn i Sverige*.

37 Pour les migrants face au travail, Migrationsinfo.se, Sysselsättning, 12 mai 2017 ; Hélio Manhica, John Östh, Mikael Rostila, « Dynamics of Unemployment Duration among African Migrants in Sweden », *Nordic Journal of Migration Research*, vol. 5, n° 4, 2015, p. 194-206 ; Jennie K. Larsson, *op. cit.*, p. 34-47 ; ScB, Majoritet av flyktingar i arbete efter 10 år, mars 2015.

38 Pour les inégalités des pensions, Amanda Samani, *Utrikes födda i det reformerade pensionssystemet*, Lund, Lunds universitet, 2014, p. 12 ; Jan Ekberg, Thomas Lindh, « Pensionsreformen och invandrarna », *Ekonomisk Debatt*, n° 39, 2011, p. 33-40.

3. LE DÉBAT SUR L'IMMIGRATION

Bien que le principe de base des solidarités universelles soit maintenu par l'État providence, il se trouve remis en question par des groupes politiques qui font de l'immigration leur thématique centrale.

L'immigration et la recomposition du paysage politique

Depuis la campagne électorale de 2010 et l'entrée au Parlement du parti d'extrême droite anti-immigration SD, la question migratoire est au centre du débat politique et semble primer sur toutes les autres. La nouvelle poussée de SD aux élections de 2014 (12,9 % des voix au Parlement, un peu plus de 9 % dans les scrutins locaux) et la vague migratoire de 2015-2016 ont encore accentué l'éclatement de la structure traditionnelle, poussant les partis conventionnels à se positionner par rapport aux thématiques imposées par SD. Désormais le clivage politique se fait prioritairement en fonction des options sur l'immigration et la diversité culturelle³⁹.

Nya Moderaterna, parti le plus puissant de la coalition bourgeoise au pouvoir de 2006 à 2014, est en crise depuis que sa dirigeante principale a envisagé publiquement un gouvernement de coalition avec SD, ce qui a provoqué un véritable séisme au sein de la droite modérée et une scission entre les partisans de l'alliance avec SD et ceux, tel l'ancien Premier ministre Fredrik Reinfeldt, qui s'y opposent. Se plaçant dans une attitude différente, le parti de centre droit Centerpartiet a refusé de coopérer avec SD et, d'après les sondages, tire profit de cette position face à Nya Moderaterna. Les partis de gauche quant à eux mettent l'accent sur le droit pour les migrants fraîchement arrivés d'obtenir un travail légal à plein temps et soulignent le risque d'exploitation de ces nouveaux travailleurs comme main-d'œuvre au rabais. Mais le gouvernement social-démocrate au pouvoir depuis 2014 prend néanmoins des mesures recommandées aussi par SD. Le contrôle d'identité des passagers en provenance du Danemark en janvier 2016 a ainsi eu un grand retentissement et, depuis juillet 2016, le regroupement familial (qui représentait environ 40 % des permis de séjour accordés) a été réduit par un contrôle des ressources de l'accueillant et le refus du regroupement systématique pour ceux qui n'ont pas obtenu le statut de réfugié⁴⁰.

La restructuration politique concerne également les petits partis, mais dans ce pays à plusieurs centaines de groupes politiques, souvent locaux, il n'est pas aisé d'identifier ceux qui font de l'immigration leur thématique centrale. Quelques-uns affichent toutefois clairement leur idéologie : Svenska motståndsrörelsen, un

39 Pour la recomposition politique, Per-Göran Mattsson, *Fascismens återkomst i nya kläder* ?, Stockholm, Försvarshögskolan, 2015, p. 4 ; Johan Wennström, Özge Öner, « Den geografiska spridningen av kommunplacerade flyktingar i Sverige », *Ekonomisk Debatt*, vol. 43, n° 4, 2015, p. 52-68.

40 Migrationsinfo.se, Anhöriginvandring, 24 février 2017.

mouvement d'activistes néo-nazis, a obtenu deux sièges locaux en 2014⁴¹, alors que Svenskarnas parti, ouvertement xénophobe, a échoué à obtenir 35 sièges municipaux et s'est autodissous en 2015 ; certains de ses membres ont alors rejoint Soldiers of Odin, une « garde civique » militant, parfois par la violence, pour l'idéologie raciale et la lutte contre l'islam.

C'est dire que la recomposition du paysage politique s'accompagne de profonds changements idéologiques et que le concept de démocratie ouverte, inclusive et rationnelle est remis en cause, notamment par les arguments populistes : une journaliste politique note depuis plusieurs années que les préjugés à l'encontre des immigrés deviennent des opinions légitimes et que les manipulations sémantiques et les propos racistes et xénophobes sont devenus courants dans les médias⁴². L'institut SOM de l'université de Göteborg indique en avril 2017 que le nombre de Suédois voulant restreindre l'accueil des réfugiés est passé en un an de 40 % à 52 %⁴³ ; le rapport à l'immigration évolue et la peur du multiculturalisme s'étend.

Les approches du multiculturalisme

La théorie de l'intégration à la suédoise avec une immigration ouverte associée au multiculturalisme semble pourtant avoir fonctionné sur le plan culturel, il est vrai avec certaines difficultés : des enquêtes de 2005 sur l'intégration montraient en effet que les indicateurs pour les immigrés de seconde génération étaient plus proches des indicateurs des Suédois d'origine que ceux des immigrés de première génération⁴⁴. Mais une forme d'intégration tolérante a été brutalement mise à l'épreuve par les émeutes de mai 2013, commencées dans une banlieue de Stockholm et qui se sont propagées notamment à Göteborg et Malmö. La presse internationale y a vu un ébranlement du « modèle suédois » et les analyses universitaires ont dénoncé les carences de l'État providence, qui n'a pas réussi l'intégration économique avec un chômage des migrants plus élevé que celui des natifs, et de l'intégration culturelle compliquée par une politique du logement générant cloisonnement socioethnique et ghettoïsation et une inégalité des conditions de vie créant malaise social et frustration des immigrés.

Actuellement des personnes défendent encore l'intégration à la suédoise, notamment dans le milieu universitaire et politique. Le professeur Jesper Strömbäck a publié récemment un ouvrage dont le titre signifie « Sans l'immigration, la

41 Samtalskompassen, *Väldsbejakande högerextremister i Sverige*, consulté le 30 mai 2017.

42 Anna-Lena Lodenius, « Skamligt att SVT gör sig till redskap för främlingsfientlighet », *SVT Nyeter*, 12 octobre 2012.

43 SOM-Institutet, Göteborgs-Posten, *Fler svenskar vill ta emot färre flytingar*, 26 avril 2017.

44 Pour l'analyse de l'intégration, Lena Nekby, « Cultural Integration in Sweden », in *Cultural Integration of Immigrants in Europe*, Y. Algan, A. Bisin, A. Manning et T. Verdier (éd.), Oxford, Oxford University, 2012, p. 173-207 ; Sofie Fredlund-Blomst, *Assessing Immigrant Integration in Sweden after the May 2013 Riots*, Migration Policy Institute, 16 janvier 2014.

Suède s'arrête »⁴⁵ dans lequel il souligne le poids des retombées économiques, démographiques et culturelles de l'ouverture au monde pour le maintien de l'État providence. De même, l'ouvrage, paru à la fin 2016, de l'ancien Premier ministre Fredrik Reinfeldt⁴⁶, intègre les avantages de l'immigration dans le façonnement de la « nouvelle vie » qui doit tenir compte d'une population vieillissante et de l'assouplissement du marché du travail.

Mais ces arguments rationnels sont combattus par la marée des critiques du multiculturalisme. Le concept de base diffusé par SD est le « nativisme », selon lequel la Suède ne devrait être habitée que par des membres du groupe suédois, pour qui les personnes et idées non indigènes constituent des menaces⁴⁷. La méfiance envers l'étranger est mise en exergue, et on rappelle par exemple le discours parlementaire du Premier ministre Tage Erlander, se félicitant en 1965 que la Suède ait une population homogène. D'apparentes incompatibilités culturelles sont soulignées : un docteur en science politique pose le problème de la réservation des piscines publiques à certains groupes ethniques, des journalistes relaient les observations d'universitaires qui publient chaque année un baromètre de la diversité et notent en 2016 que les opinions négatives envers le mode de vie lié à l'islam sont en accroissement ; et une écrivaine affirme qu'il faut abandonner le rêve de l'intégration et du multiculturalisme pour parler du concept d'assimilation. Le Premier ministre social-démocrate Stefan Löfven lui-même s'interroge sur la ségrégation sexuelle dans certains autobus, et après l'attentat au camion-bélier à Stockholm le 7 avril 2017, des journaux et blogs estiment que le meilleur moyen d'arrêter le terrorisme est de remplacer le multiculturalisme par une politique d'assimilation.

Une opinion publique partagée

Il existe donc bien en Suède une tension autour du phénomène migratoire et de sa gestion par l'État providence, mais il est aussi faux de minorer que de surestimer l'intensité du débat. Une étude a ainsi été réalisée par l'université de Göteborg après la crise des réfugiés de l'automne 2015, lorsque 130 000 personnes ont demandé l'asile en quelques mois avec des pics de 1 000 entrées par jour. Le rapport compare des enquêtes de mai 2015 et mai 2016 et met en avant la polarisation des citoyens sur cet événement, marqué d'abord par le généreux

45 Jesper Strömbäck, *Utan invandring stannat Sverige*, Stockholm, Volante, 2016.

46 Fredrik Reinfeldt, *Om att leva till 100, arbeta till 75, börja om vid 50 och komma igång vid 25*, Stockholm, Bonniers, 2016.

47 Pour les positions contre le multiculturalisme, Stella Säfström, *Hegemonisk Homogenitet*, Lund, Lunds Universitet, 2016, p. 6 ; Andreas Johansson Heinö, « Att bada som en riktig svensk », *Borås Tidning*, 22 avril 2015 ; Fereshteh Ahmadi, Irving Palm, Nader Ahmadi, *Mångfaldsbarometern 2016*, Gävle, Högskolan i Gävle, 2016, p. 44 sq. ; Ann Heberlein, *Ledarsidorna* du 20 octobre 2016, Riksdagsförvaltningen, 2016/17:1237 Mångkultur, 13 avril 2017 ; Nordfront Relaterade artiklar, *Stoppa mångkulturen bästa sättet att förhindra terrordåd*, 7 avril 2017.

accueil « du droit d'asile absolu » et par une forte mobilisation des services publics et des associations puis, à partir d'octobre 2015, par des difficultés évidentes du service de migration et de certaines collectivités locales⁴⁸. Cette polarisation existait déjà avant 2015, mais elle s'est confirmée, au-delà du clivage entre SD et les autres partis, avec la crise des réfugiés. Les auteurs montrent bien que cette crise a entraîné une légère baisse de confiance envers l'Office des migrations et la police, y compris pour les citoyens favorables à l'immigration. Mais globalement, la confiance dans les institutions suédoises et la démocratie a bien résisté, et la forte corrélation entre l'attitude par rapport à la politique migratoire et le niveau de confiance dans les institutions s'est révélée : les citoyens opposés à l'accueil sont moins confiants dans les institutions que ceux qui souhaitent l'ouverture aux migrants.

La Suède a encore une position relativement favorable aux migrants, quoiqu'ils forment la partie de la population la plus exposée au risque de discrimination et de marginalisation sociale. En dépit du débat sur le contrôle des frontières pour protéger l'État providence⁴⁹, en dépit d'actes xénophobes et du discours de la droite populiste, les avis positifs sur le phénomène migratoire restent majoritaires. L'État providence a résisté à la vague migratoire grâce à la qualité de son administration⁵⁰, qui a pu maintenir la politique de redistribution fondée sur une confiance sociale élevée. La gestion suédoise de l'immigration et de la diversification ethnique est donc inséparable d'un contexte d'institutions fiables, peu corrompues et impartiales.

48 Pour l'analyse de la confiance dans les institutions en lien avec la crise des réfugiés, Peter Esaiasson, Johan Martisson, Jacob Sohlberg, *Flyktingkrisen och medborgarnas förtroende för samhällets institutioner - en forskarrapport*, Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Publikationsnummer MSB 1035, novembre 2016, p. 6-7 et p. 23-32.

49 Pour le débat sur le contrôle des frontières, Simon Bergendahl, David Elliott, *Gränskontroller i Sverige. En diskursanalys av hur det argumenterades kring svenska gränskontroller i svenska tidningar*, Linköping, Linköpings universitet, 2017, p. 29 sq.

50 Pour une comparaison des pays en ce qui concerne l'immigration et la qualité des institutions, Nicholas Charron, Bo Rothstein, *Social Trust, Quality of Government and Ethnic Diversity. An Empirical Analysis of 206 Regions*, Working Paper 2014-20, Göteborg, University of Göteborg, 2014.