

Exilés

L'immigration en Suisse

Une « question » depuis
le XIX^e siècle

Silvia Arlettaz, Fribourg
professeur d'histoire moderne à l'Université de Fribourg

HISTOIRE

L'immigration est une composante intégrante du passé et du devenir suisse. À partir des années 1880, elle est devenue « une question » générant des tensions politiques. Depuis, la politique fédérale à l'égard des étrangers s'articule autour des primats de la prospérité économique, de la sécurité et de l'identité nationale.

En 1880, le chef du Bureau fédéral de statistique Joseph Kummer s'interroge sur l'augmentation de la population en Suisse: « L'accroissement de notre population est-il proportionnel à l'excédent des naissances sur les décès comme c'est encore généralement admis? Ou bien cet accroissement est-il tel (...) que l'émigration en masse puisse seule nous empêcher de mourir de faim? Ou cet accroissement est-il au contraire si minime et l'immigration si nombreuse que le jour viendra où une population de race étrangère dominera en Suisse? »¹ J. Kummer souligne que déjà « chacun des Suisses qui a émigré a été remplacé par un étranger ». Et en 1888, en dépit

d'une émigration qui reste forte, la balance migratoire devient pour la première fois positive.

La Suisse connaît alors sa première grande vague migratoire. En 1880, les étrangers représentent 6,9 % de la population globale, ils sont 14,7 % en 1910. Après le reflux des années 1914-1945, l'immigration reprend et s'accélère: 6,1 % d'étrangers en 1950, 20,9 % en 2010, 24,6 % en 2015. Cette immigration présente des caractéristiques durables majeures: il s'agit d'une immigration du travail, en provenance des pays européens. En 2015, le prisme des nationalités s'est élargi, mais sur 204 8700 étrangers résidant de manière permanente en Suisse, 84,6 % sont Européens.

Début des tensions

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, l'entrée en Suisse est réglée par des traités bilatéraux d'établissement aux dispositions libérales. Les conditions de séjour et d'emploi des étrangers relèvent de la compétence cantonale. Les étrangers sont largement assimilés aux Confédérés établis hors de leur canton d'origine. Pour l'élite républicaine et libérale, confiante dans les potentialités de développement du pays, l'afflux de main-d'œuvre répond aux besoins d'un marché du travail en expansion. Et il n'appartient pas à l'État de réguler les migrations.

À partir de la fin des années 1880, les mutations socio-économiques et la transformation du pays liées au développement conduisent une partie des élites à une vision critique des options libérales. En outre, la mise en œuvre d'un système d'assurances sociales sous la protection de l'État pose la question du traitement des étrangers. La visibilité de ceux-ci s'accroît et la coexistence de deux populations aux droits et devoirs différents tend à être analysée comme problématique à tous les niveaux de la société.

Silvia Arlettaz est une spécialiste de l'histoire de l'immigration, de la citoyenneté, de la formation nationale (avec Gérald Arlettaz) et de la République helvétique.

Exilés

L'immigration en Suisse

Une « question » depuis le XIX^e siècle

Les tensions entre l'évolution de l'entité nationale, les options économiques et l'accroissement de l'immigration se traduisent par la construction d'une « question des étrangers ». La présence étrangère se voit associée à un prisme croissant de périls démographiques, politiques, économiques, sociaux, mais également culturels et identitaires. Le vocabulaire traduit le malaise : *augmentation anormale, situation malsaine, infiltration, invasion, colonisation*. Pour autant, jusqu'à la Première Guerre, les élites dominantes estiment qu'il faut une réponse politique et juridique au niveau national : à savoir prendre les étrangers pour en faire des Suisses. L'égalité des droits est affirmée comme la condition de l'assimilation.

La police des étrangers

La Première Guerre mondiale modifie radicalement les perspectives. Certes la population étrangère chute. Mais aux travailleurs étrangers mobilisés se substituent des « réfugiés du temps de guerre », en particulier des réfractaires et des déserteurs des armées étrangères. Dans une société durement éprouvée par la guerre, leur présence et le soutien que leur apporte la gauche suscitent des tensions croissantes au sein de la population suisse, mais également avec les États étrangers. Sous l'influence de la droite conservatrice et de son aile nationaliste, de vastes campagnes d'opinion aux relents xénophobes stigmatisent les étrangers, désormais qualifiés, dans un grand amalgame, d'abuseurs et d'indésirables. Elles réclament des mesures protectionnistes centralisées

pour le contrôle de l'immigration et de l'asile. Les fondements d'une nouvelle politique d'immigration sont posés par l'Ordonnance du Conseil fédéral du 21 novembre 1917 concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers. Celle-ci instaure un Office central de police des étrangers.

Au lendemain du conflit, dans une Suisse éprouvée et angoissée face à l'avenir, il s'agit de légaliser les mesures de guerre. L'objectif est de lutter contre toutes les surcharges associées à la présence étrangère au nom de la capacité de réception du pays. La notion d'*Überfremdung* désigne désormais les périls, réels ou supposés, attribués à la présence étrangère et qui affecteraient la formation de l'entité nationale.

Ce choix s'accompagne d'un changement de paradigme. La politique d'accueil est désormais centrée sur le contrôle des flux et dictée par une stratégie de défense : il n'est plus question de naturaliser les étrangers ; la conception civique de la nation cède le pas à une conception naturaliste ; l'assimilation est pensée en termes d'intégration par un long séjour. Cette nouvelle politique est institutionnalisée dans l'entre-deux-guerres par la première *Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers* du 26 mars 1931.

Pour lutter contre l'*Überfremdung*, protéger le marché du travail tout en assurant à l'économie les forces nécessaires, un système de permis permet d'ériger en principe le séjour à court terme, de contrôler strictement l'établissement et de réserver les prestations sociales aux étrangers établis. Le statut précaire de saisonnier devient la pierre angulaire de l'économie. La désirabilité de l'étranger se mesure à l'aune des intérêts moraux et économiques du pays, du degré de surpopulation étrangère et de la situation du marché du travail. La nouvelle loi sur la naturalisation est adoptée en septembre 1952.

Dans un esprit de continuité, la politique fédérale d'immigration et d'intégration va durablement s'articuler autour du primat de la prospérité économique, de la sécurité et de la protection de l'identité nationale. Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, le Conseil fédéral se félicite de la loi de 1931 qui a donné toute satisfaction et écarté le danger d'invasion, non sans confronter tragiquement le refuge aux objectifs sécuritaires définis depuis 1917.

Le Conseil fédéral entend rester vigilant. L'économie redémarre. Les milieux économiques réclament de la main-d'œuvre. Il faut des ouvriers pour les postes pénibles et mal payés, délaissés par les Suisses, et une pleine capacité de production permet de baisser le coût de la vie. Face aux inquiétudes des syndicats qui redoutent la concurrence et une baisse des salaires, le Conseil fédéral se veut rassurant. Seule la main-d'œuvre strictement nécessaire sera sélectionnée. En 1948, le Conseil fédéral négocie un premier accord avec l'Italie. La politique de rotation des permis ferme la porte à l'établissement.

Les années 60

Au tournant des années 1960, la politique d'immigration prend une nouvelle orientation.² Pour freiner la surchauffe, les entreprises sont appelées à ne recruter que des étrangers qualifiés en provenance des pays européens. Il s'agit également de stabiliser et d'intégrer les travailleurs qui ont fait leurs preuves en leur accordant un meilleur statut. Conjointement, les éléments incapables de s'assimiler, asociaux et indésirables pour des raisons d'ordre professionnel ou personnel, doivent être écartés.

Au niveau de l'opinion publique, la présence étrangère génère des tensions croissantes. Manque d'infrastructures, marché du logement saturé, cohabitation difficile, hausse des prix renforcent les clivages entre les populations étrangères et nationales, en particulier défa-

vorisées. La droite exploite et instrumentalise le mécontentement populaire. Entre 1964 et 1973, des formations politiques en mal d'audience nationale lancent cinq initiatives visant à réduire drastiquement le nombre des étrangers en Suisse, renforçant la dimension culturelle et identitaire du débat. Milieux patronaux soucieux d'engager librement des travailleurs peu chers et syndicats attentifs à la protection du marché du travail indigène ne s'entendent pas. Difficile pour le Conseil fédéral de proposer des solutions consensuelles. Du milieu des années 1960 et pendant les années 1970, il introduit un train de mesures conjoncturelles visant à contrôler, à sélectionner, à contingerer, à stabiliser puis à limiter la main-d'œuvre étrangère. Aidée par un contexte de récession, cette politique porte ses fruits et fait baisser la tension sur le marché du travail.

En mars 1978, une révision de la loi de 1931 est mise en chantier. L'objectif est de limiter les admissions en satisfaisant aux exigences des différents partenaires. Les critères d'admission tiendront compte « des exigences d'ordre politique, de la capacité d'accueil du pays, de la situation économique et de la situation du marché du travail, des besoins de l'enseignement, de la science et de la recherche, ainsi que de l'aptitude de l'étranger à s'intégrer et de ses attaches avec la Suisse ».³ En 1982, le projet échoue toutefois de justesse en votation populaire.

Amalgames autour de l'asile

Dans les années 1980, la gestion de l'immigration se complexifie avec l'afflux de réfugiés en provenance de pays éloignés ou fuyant des dictatures. L'asile est interprété comme un moyen incontrôlé et détourné d'immigrer pour des motifs économiques. Il se lie intrinsèquement à la question des étrangers. Entre 1981 et 1995, le peuple est sollicité par huit projets d'initiatives relatifs à l'asile et à la lutte contre l'immigration.

Exilés

L'immigration en Suisse

Une « question » depuis le XIX^e siècle

Désormais, la priorité du Conseil fédéral est de « maîtriser » la pression migratoire par une politique coordonnée à l'égard des étrangers et des réfugiés. Celle-ci est développée dans un rapport circonstancié en mai 1991⁴: la Suisse ne doit pas devenir « une terre d'émigration attrayante » et la procédure d'asile ne doit pas être utilisée pour émigrer.

Les principes directeurs de la nouvelle politique s'articulent autour d'objectifs prioritaires présentés comme d'égales valeurs: intégration optimale dans la construction européenne, maintien de la compétitivité économique, sauvegarde de la paix sociale par une proportion équilibrée entre Suisses et étrangers. Sans oublier la protection de l'identité nationale. Les moyens? Une politique d'admission restrictive et sélective, fondée sur l'origine des étrangers (*trois cercles*): liberté de recrutement pour les États de l'Union européenne (UE) et de l'AELE associée à une politique d'intégration; restriction pour le cercle médian (pays « culturellement proches »); interdiction de l'appel de main-d'œuvre en provenance des États tiers. La capacité d'intégration de l'étranger dépendrait de conditions appréciables d'une manière générale sur la base de critères collectifs, tels que la nationalité, l'appartenance à un groupe ethnique ou la « race ».

L'intégration, tâche étatique

Génératrice de fortes potentialités migratoires, la globalisation impose de nouvelles contraintes. En mai 2000, le peuple suisse accepte l'accord bilatéral

sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Désormais, au terme de la loi sur les étrangers du 16 décembre 2005, seuls les travailleurs qualifiés et indispensables des États tiers pourront conditionnellement être admis. Conjointement, la loi considère la politique d'intégration comme une tâche incombant à l'État. Le Conseil fédéral estime qu'une intégration réussie des étrangers constitue la base d'une politique migratoire efficace. L'objectif est de favoriser une coexistence pacifique de toutes les personnes qui vivent en Suisse sur la base de valeurs communes, considérées comme un substrat collectif de la formation nationale, dans le respect mutuel et la tolérance. L'intégration implique une participation de l'étranger aux choix de la société nationale et la volonté de la société réceptrice de créer les conditions de l'intégration. Ce concept apparaît comme la réponse dominante pour restaurer un consensus autour des choix de la politique d'immigration. La nouvelle loi sur la nationalité, avec ses critères permettant d'attester d'une intégration réussie, entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Aujourd'hui, le Conseil fédéral se confronte à la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse, acceptée par le peuple en février 2014. Préférence nationale, quotas et libre circulation posent la question d'une gestion de l'immigration compatible avec les droits internationaux, constitutionnels et populaires. La construction de l'étranger et de son statut reste un débat toujours réactualisé. ■

Pour en savoir plus:

Silvia et Gérald Arlettaz, *Les étrangers en Suisse. L'immigration et le développement de la formation nationale 1848-1933*, Lausanne, Antipodes & SHSR 2010 [2^e éd.], 164 p.

Brigitte Studer, Gérald Arlettaz, Regula Argast, *Le droit d'être suisse*, Lausanne, Antipodes 2013, 262 p.

Étienne Piguet, *L'immigration en Suisse 60 ans d'entrouverture*, Lausanne, Le savoir suisse, PPU 2013, 152 p.

¹ Recensement fédéral du 1^{er} décembre 1880, premier volume, in *Statistique de la Suisse*, n° 51, Berne 1881, p. XVI.

² **Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail**, *Le problème de la main d'œuvre étrangère*, 1964.

³ « Message à l'appui d'un projet de loi sur les étrangers du 19 juin 1978 », in *Feuille fédérale* 1978, II, pp. 243-244.

⁴ « Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991 », in *Feuille fédérale* 1991, III, pp. 316-348.