

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (1974)
Heft: 257

Artikel: La "pénétration étrangère" en Suisse : dans l'optique du Conseil fédéral
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1026330>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.03.2025

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

La «pénétration étrangère» en Suisse: dans l'optique du Conseil fédéral

Catastrophique initiative populaire contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse (appuyée, rappelons-le, par 68 362 signatures valables). Toutes les voix autorisées du monde politique et des hautes sphères économiques font chorus au Conseil fédéral qui vient de publier son diagnostic sur les répercussions de cette initiative: les exigences de l'Action nationale contre l'emprise étrangère sont inacceptables. C'est notre avis aussi.

Une seule réponse s'impose de l'avis général: refuser purement et simplement la réduction de la population étrangère résidente exigée, jusqu'à la fin de 1977, par les auteurs de l'initiative, réduction portant sur 500 000 personnes (personnel hospitalier et fonctionnaires internationaux non compris), qui doit ramener le pourcentage d'étran-

gers dans les cantons à 12 % au plus de la population suisse (à Genève, à 25 % au plus), et qui nécessiterait le départ annuel de 180 000 étrangers.

La couleur politique de ce « non » catégorique à Schwarzenbach et à ses amis mérite plus ample réflexion. Nous y reviendrons, en donnant les raisons que nous avons, en tant que gens de gauche, de repousser catégoriquement l'initiative.

Pour l'heure, il est indispensable de rappeler quelle a été la politique du Conseil fédéral en matière d'admission des étrangers en Suisse depuis une quinzaine d'années. Le président de la Confédération, Roger Bonvin, en date du 21 décembre 1973, faisait de cette politique l'objet d'un substantiel rapport à l'Assemblée fédérale.

1. LE BOND EN AVANT DES ANNÉES 1959 A 1963

A l'origine de la sensibilisation de la population suisse face à l'afflux de main-d'œuvre étrangère, le bond en avant des années 1959 à 1963, dû à « l'évolution extrêmement favorable de notre économie après la guerre ». Les taux d'accroissement les plus importants apparaissent en effet dès le début des années soixante : en 1960, le nombre des travailleurs étrangers augmente de 47 000; en 1961, cette augmentation double presque encore, puisqu'elle monte à 77 000, pour redescendre l'année suivante à son taux de 1960, 47 000. 171 000 travailleurs étrangers supplémentaires en trois ans ! On note à cette époque une modification sensible de la proportion d'étrangers résidents en Suisse par rapport à l'ensemble de la population.

On admet du reste que l'inquiétude populaire était

justifiée, si l'on se rappelle que, de 1950 à 1969, le nombre des travailleurs étrangers occupés à l'année ou sous permis d'établissement passa de 172 000 à 603 000 !

Population étrangère résidente 1950-1969 ¹

Année	Sous permis annuel	Sous permis d'établissement	Fonctionnaires internationaux ²	Total des étrangers	Population étrangère (%)
1950	120 000	159 000	6 000	285 000	6,1
1955	195 000	137 000	8 000	340 000	9,8
1960	357 000	138 000	11 000	506 000	9,5
1965	608 000	202 000	15 000	825 000	14,1
1969	655 000	317 000	19 000	991 000	16,1

¹ Saisonniers et frontaliers non compris

² Y compris les membres de la famille (estimation)

2. LES PREMIÈRES MESURES DE RESTRICTION DÈS 1963

Par voie d'arrêtés fédéraux, dès 1963, le gouvernement helvétique tente d'endiguer la « pénétration étrangère » dans notre pays. Avec un succès relatif, puisque si, de 1960 à 1965, on notait encore un accroissement total de la population étrangère de 363 000, il tombait pour les quatre années suivantes à 179 000.

Cette politique fédérale, et surtout la ligne ferme définie à l'époque par le Conseil fédéral en la matière (rapport du 29 juin 1967), convainc les auteurs de la première initiative populaire contre la pénétration étrangère (déposée le 30 juin 1965 par le Parti démocratique du canton de Zurich) de retirer leurs propositions (pour mémoire : ramener l'effectif des étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement ou d'un permis de séjour à une proportion n'excédant pas 10 % de la population résidente, soit, au chapitre des mesures concrètes, réduire le nombre des étrangers au bénéfice d'un permis de séjour de 5 % au moins chaque année).

3. LE TOURNANT DE 1970

Le 20 mai 1969 est déposée, par un comité issu des milieux de l'Action nationale contre l'emprise étrangère, une deuxième initiative populaire contre l'emprise étrangère. Un objectif très proche de celui de la première initiative, mais cette fois-ci différencié par canton (on notera le balancement des exigences des trois initiatives successives, toutes sur le même sujet : la première porte sur le surpeuplement en Suisse, la deuxième met en cause la population étrangère par cantons, et la troisième prône à la fois une diminution par cantons et pour l'ensemble du pays) : ramener la proportion d'étrangers dans chaque canton (à l'exception du canton de Genève) à un seuil qui ne dépasse pas le 10 % des nationaux; ce, dans un délai de quatre ans après l'acceptation par le peuple; soit pratiquement une diminution de près de moitié de l'effectif des travailleurs étrangers

occupés à l'année dont le nombre serait tombé ainsi de 365 000 à 160 000.

En septembre 1969, le Conseil fédéral publie sa nouvelle ligne de conduite : empêcher un nouvel accroissement de l'effectif des travailleurs étrangers (même si, « en raison avant tout du chiffre élevé des naissances constaté chez les étrangers, le nombre des membres des familles étrangers sans activité lucrative allait inexorablement augmenter au cours des années suivantes, entraînant par là un accroissement de la proportion d'étrangers dans la population totale »).

Pour parvenir à ses fins, le Conseil fédéral met alors en place une réglementation applicable aux travailleurs étrangers fondamentalement nouvelle: il remplace le plafonnement par entreprise par un plafonnement global, dans le but de limiter l'effectif atteint à fin 1969 (voir plus bas) le nombre des travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ou d'une autorisation d'établissement. L'attribution des immigrants aux diverses branches économiques est laissée aux cantons.

Un contre-projet efficace

De ces dispositions naît la substance d'un contre-projet opposé à la deuxième initiative contre l'emprise étrangère. Lors de la votation du 7 juin 1970 l'initiative est rejetée à une double majorité, celle des cantons (13 cantons et 4 demi-cantons contre 6 cantons et 2 demi-cantons), celle des citoyens (654 844 « non » contre 577 717 « oui »).

Autorisations de séjour annuelles et autorisations d'établissement : 1969-1972

Année (fin)	Autorisations de séjour annuelles	Autorisations d'établissement	Total
1969	445 000	158 000	603 000
1970	410 000	183 000	593 000
1971	370 000	217 000	587 000
1972	342 000	254 000	596 000

A noter, l'augmentation enregistrée en 1972 : selon le Conseil fédéral, « elle doit être attribuée à l'accroissement du nombre des transformations d'autorisations saisonnières en autorisations à l'année, au recul des départs volontaires et au nombre accru d'étrangers employés dans les hôpitaux, qui ne sont pas soumis aux mesures de limitation ».

4. LES RÉSIDENTS ÉTRANGERS DEPUIS 1970 : LE POIDS DES JEUNES

La limitation, voire la stabilisation de la main-d'œuvre étrangère des dernières années n'a pas été

sans effet sur l'évolution de l'effectif de la population étrangère résidant dans notre pays. De 1965 à 1969, la population étrangère résidente s'accroissait régulièrement de 40 000 personnes par an; de 1969 à 1972, cette augmentation est tombée à 20 000 personnes.

La proportion d'étrangers varie d'un canton à l'autre. La plus forte proportion, selon les dernières estimations, est comme par le passé, enregistrée dans le canton de Genève (31 %, sans les fonctionnaires internationaux); suivent les can-

● SUITE ET FIN DU TEXTE AU VERSO

TRAVAILLEURS SAISONNIERS : DE NOUVELLES DÉFINITIONS

Selon les statistiques fédérales, l'effectif des saisonniers (au mois d'août) a évolué de la manière suivante ces cinq dernières années:

1969	149 201
1970	154 732
1971	180 828
1972	196 632
1973	193 766

De nombreuses voix se sont élevées ces dernières années en Suisse pour l'abolition du statut de saisonnier (l'Action nationale demande, quant à elle, dans son initiative, de limiter leur nombre à 150 000, « ne résidant pas plus de dix mois en Suisse et n'y ayant pas leur famille »).

L'objectif final du Conseil fédéral, tel que défini dans le message du 21 décembre 1973, est de « soumettre au statut de saisonnier uniquement les étrangers qui occupent un emploi à caractère vraiment saisonnier ». Jusqu'ici, l'accent a été mis sur la suppression progressive du statut de « faux-saisonnier ».

Dès avril 1971, un contingent de 5000 unités a été mis à la disposition de la Police fédérale des étrangers (contingent porté à 12 000 pour 1972): « on a déterminé dans les limites de ce contingent quelles autorisations de séjour saisonnières pouvaient être transformées en autorisations de séjour à l'année sans que les contingents des cantons soient mis à contribution ». Depuis le 1er janvier 1973, tous les saisonniers qui en ont fait la demande et qui ont, pendant cinq années consécutives, régulièrement séjourné 45 mois en Suisse pour y travailler, ont reçu une autorisation de séjour à l'année. A partir du 1er janvier 1976, les demandes de transformations seront prises en considération si l'étranger a, pendant quatre années consécutives, séjourné 36 mois dans notre pays pour y travailler.

Afin d'éviter l'apparition de nouveaux cas de faux-saisonniers, un arrêté de juillet 1973 prescrit que les saisonniers qui viennent pour la première fois en Suisse obtiendront des autorisations saisonnières limitées en principe à neuf mois au cours d'une année. Les nouveaux saisonniers de l'industrie du bâtiment ne sont pas autorisés, en règle générale, à entrer en Suisse avant le 1er avril.

La «pénétration étrangère» en Suisse (suite)

tons du Tessin (27 %), Vaud 22 %), Neuchâtel (21 %) et Zurich 18 %); les cantons ayant la plus faible proportion d'étrangers sont ceux de Suisse centrale, Uri (6 %), Obwald (7 %) et Appenzell Rhodes-Intérieures (7 %); dans l'ensemble, 14 cantons ont un pourcentage inférieur à la moyenne suisse (16,7 % pour un total de 1 052 300 étrangers) et 11 cantons ont un pourcentage supérieur à cette moyenne (la troisième initiative demande que le nombre des étrangers résidant en Suisse ne dépasse pas 500 000 et que la proportion d'étrangers dans chaque canton n'excède pas 12 % au plus de la population suisse résidente, à l'exception du canton de Genève où elle sera de 25 % au plus).

A noter, particulièrement, l'augmentation en 1972 (33 000 personnes) de la population étrangère résidente. Selon le Conseil fédéral, cet accroissement se décompose de la façon suivante : une augmentation (déjà signalée plus haut sous chiffre 3) de 9000 personnes dans l'effectif des travailleurs étrangers (séjour à l'année et autorisation d'établissement), et une augmentation, 24 000, du nombre de personnes sans activité lucrative, la plupart étant des enfants de moins de seize ans. Il faut également voir dans cette évolution, toujours selon le Conseil fédéral, les premières retombées de la politique d'assainissement des « faux saisonniers » mariés (dont l'autorisation est transformée progressivement).

Population étrangère résidente 1969-1972 ¹

Année (fin)	Sous permis annuel	Sous permis d'établissement	Fonctionnaires internat. ²	Total des étrangers	Population étrangère (%)
1969	655 000	317 000	19 000	991 000	16,1
1970	617 000	366 000	20 000	1 003 000	16,2
1971	565 000	434 000	20 000	1 019 000	16,4
1972	524 000	508 000	20 000	1 052 000	16,7

¹ Saisonniers et frontaliers non compris

² Y compris les membres de leur famille (estimation)

Un certain nombre de facteurs, d'ores et déjà décelables, influencent spécialement l'effectif des étrangers en Suisse :

a) *Les naissances et les décès.* Le nombre des naissances d'étrangers n'a pas augmenté depuis des années (29 687 en 1970, et 28 032 en 1972). Il faut pourtant tenir compte que seules 26 % des Suissesses font partie des classes d'âge de vingt à trente-neuf ans, ce qui a pour conséquence que le taux de natalité est moins élevé dans la population suisse que chez les étrangers. A cela s'ajoute que le nombre de décès d'étrangers est inférieur proportionnellement à celui des Suisses (la plupart des étrangers venant travailler en

Suisse sont jeunes). D'où un « excédent des naissances » dans la population étrangère qui oscille, depuis 1965, entre 24 000 et 26 000.

b) *La naturalisation et le mariage.* Le nombre des étrangers est réduit dans une légère proportion par les naturalisations dont le nombre a passé de 5420 en 1969 à 7640 en 1972 (la troisième initiative contre l'emprise étrangère fixe le maximum de naturalisations à 4000 par an). Quant aux mariages, ils n'ont pas contribué à diminuer l'effectif des étrangers en Suisse jusqu'ici : le nombre des étrangères qui ont acquis la nationalité suisse par mariage a atteint 3971 en 1972, alors que l'on enregistrait, de 1970 à 1972, 11 395 mariages de

Suisses avec des étrangères (des totaux sans grande incidence sur l'effectif total de la population étrangère : « beaucoup de ces étrangères ne résidaient pas auparavant en Suisse ou étaient des ouvrières saisonnières et n'étaient donc pas recensées au titre des résidents étrangers »).

Il reste que les mesures appliquées jusqu'ici, et qui touchaient au premier chef les travailleurs n'ont pas permis une réelle stabilisation de l'effectif des résidents étrangers, effectif qui se décomposait comme suit à fin 1972 :

Etrangers exerçant une activité lucrative	596 000
Membres des familles étrangères et étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement sans activité lucrative	396 000
Ecoliers et étudiants sous autorisation de séjour	20 000
Rentiers et personnes en cure sous autorisation de séjour	20 000
Fonctionnaires internationaux et membres de leurs familles	20 000
Total	1 052 000

L'admission des rentiers a fait l'objet de mesures restrictives (2000 en 1970, la moitié depuis lors par an); si l'on ajoute à ces étrangers les personnes en cure, on voit que leur effectif est demeuré stable ces dernières années. Même constatation pour les écoliers et les étudiants étrangers.

5. LES « NOUVEAUX » SUISSES

Le nombre des membres des familles étrangères n'exerçant pas d'activité lucrative continuera en revanche à s'accroître : « on ne saurait toutefois, note le Conseil fédéral, pour des motifs d'ordre humanitaire et social, prendre des mesures de limitation à l'égard de cette catégorie d'étrangers ».

L'appréciation de la « pénétration étrangère » en Suisse ne se résume cependant pas à l'examen de la politique fédérale immédiate en matière d'im-

migration au sens strict. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, qui donnent leur sens, à moyen et à long terme, aux décisions du gouvernement.

Un exemple parmi d'autres : le nombre d'enfants d'étrangers vivant actuellement en Suisse.

Il est intéressant en effet de souligner que parmi les 529 786 célibataires étrangers résidant en Suisse en 1972, et qui forment le 51 % de la population étrangère au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année et d'une autorisation d'établissement, les enfants de moins de seize ans sont au nombre de 295 699 (sont titulaires d'une autorisation de séjour à l'année 120 045 enfants,

Frontaliers: pas résolu !

Le gouvernement suisse a renoncé, jusqu'à ce jour, à une limitation du nombre des frontaliers; un nombre qui, dès lors s'est considérablement accru ces dernières années:

1969	65 705
1970	74 134
1971	86 822
1972	91 736

Sont apparus, de l'aveu du Conseil fédéral, des « faux-saisonniers », soit des « travailleurs ayant transféré leur domicile à l'intérieur du pays dans la zone frontalière pour pouvoir travailler en Suisse comme frontaliers et y être occupés en étudiant les mesures restrictives en vigueur, soit des travailleurs qui, au lieu de retourner quotidiennement à leur domicile à l'étranger, résident sans interruption toute la semaine dans notre pays ».

soit 23 % de cette catégorie d'étrangers, alors que le total des établis compte 175 654 enfants, soit 35 %; environ trois cinquièmes de tous les enfants étrangers sont encore en âge de scolarité et 9000 environ ont atteint leur quinzième année et l'âge de l'apprentissage; 29 % de l'effectif total des étrangers est composé d'enfants de moins de seize ans).

On doit admettre, dans une certaine mesure, que l'aptitude de ces enfants à s'intégrer et à s'assimiler est beaucoup plus grande que celle des étrangers venus en Suisse à l'âge adulte (encore que leur situation dépende d'une politique scolaire adéquate, encore aujourd'hui embryonnaire).

Revision de la Constitution

Rappelons à cet égard que, dès 1971, le Département de justice et police a entrepris la modification de l'article 44 de la Constitution, mettant l'accent sur la possibilité d'acquérir la nationalité suisse pour des étrangers qui, depuis l'âge de six ans, ont vécu en Suisse au moins dix ans et qui peuvent être considérés comme effectivement assimilés, sous réserve toutefois qu'ils fassent les démarches à cet effet avant leur vingt-deuxième année. Ceci précisé, sans laisser entendre que le problème de la « pénétration étrangère » sera résolu par la naturalisation.

Les conclusions du Conseil fédéral

Pour conclure, les perspectives définies par Roger Bonvin sous forme de deux postulats :

« Nous sommes résolus à continuer à appliquer avec détermination notre politique actuelle en menant raisonnablement une lutte contre la pénétration étrangère qui tient compte des exigences humanitaires, sociales, politiques et économiques, même si cette politique exige de lourds sacrifices de la part de notre économie. Nous nous efforçons au surplus de parvenir à une stabilisation de la population étrangère résidente, en envisageant, au besoin, des mesures de police des étrangers plus restrictives.

» Une attention accrue sera vouée aux problèmes multiples que posent l'intégration sociale, l'assimilation des étrangers qui résident depuis des années en Suisse et la naturalisation, notamment la naturalisation des enfants qui ont été élevés en Suisse ».

Une bonne petite crise

La crise de l'énergie n'est pas perdue pour tout le monde. Pour certains privilégiés, les derniers mois auront même été une période de vaches grasses. Qu'on en juge plutôt, à la lecture de quelques « factures » analysées par la « National Zeitung » ! A en croire les journalistes bâlois, les producteurs arabes n'auraient pas été, et de loin, isolés dans leur course aux dividendes.

La hausse du baril à la source, l'augmentation prévue des prix de transports, n'ont pas été les seules, selon la « Finanz-Zeitung », à agir sur le prix de vente du baril (pas encore dédouané) dans le port de Bâle, prix qui a augmenté de 435 %, alors qu'à Rotterdam, à la même époque, il n'était monté « que » de 224 %...

Plus fort encore ! On estime que le pétrole algérien, de janvier à décembre 1973, a vu sa valeur marchande croître d'un peu plus de 8 dollars par baril (159 litres). Or, pour la même période, le prix de vente à Bâle de l'huile de chauffage avait grimpé de 16 à 50 francs les 100 kilos.

Une opération qui laisse aux compagnies en question un bénéfice net, coquet pour ne pas dire plus puisqu'il a passé, lui de 59 centimes à 16,15 francs par 100 kilos.

Soit une marge bénéficiaire dont la progression a été de 2740 %.

Pour mémoire, rappelons les profits (en millions de dollars) des grandes compagnies mondiales de pétrole, tels que les rapporte « Le Monde diplomatique » (janvier 1974). Le tableau ci-dessous est valable pour le troisième trimestre de 1971, 1972 et 1973:

	1971	1972	1973
British Petroleum	87	37	135
Standard Oil of Indiana	93,3	107,3	147,3
Gulf Oil	141	110	210
Standard Oil of California	135	150	226
Mobil Oil	134,1	140,9	231,2
Texaco	218,2	207,4	307,4
Royal Dutch Petroleum	209,3	110,5	413,7
Exxon	357	353	638