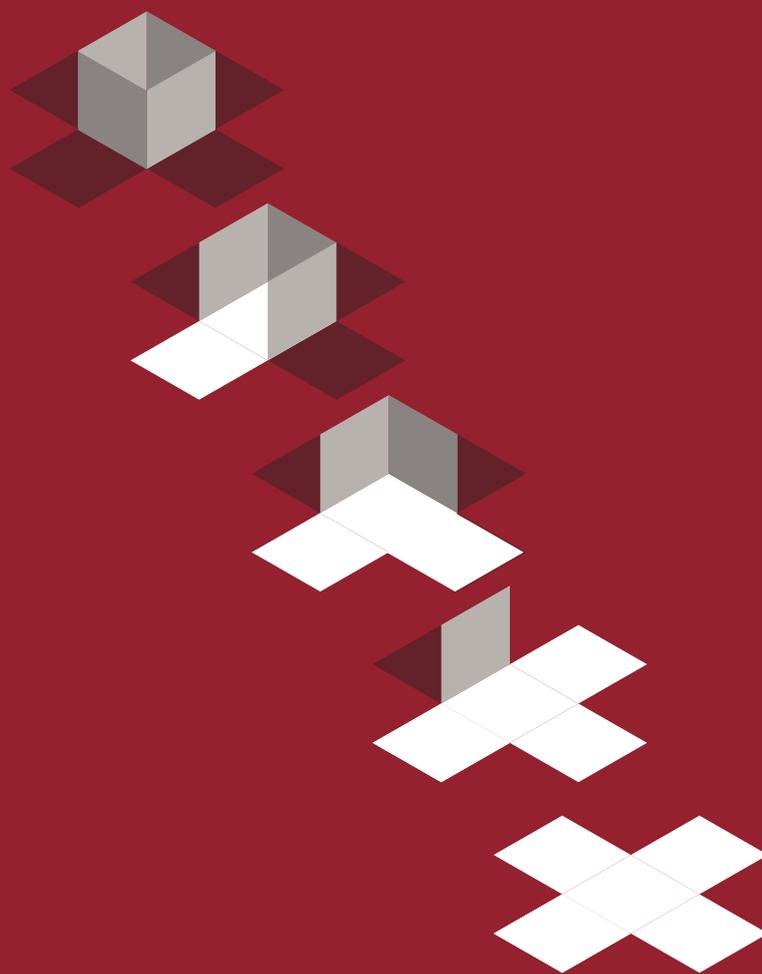


# Discours sur l'étranger

Chronique des initiatives et contre-initiatives politiques  
en Suisse

**50**  
Jahre EKM  
ans de la CFM  
anni della CFM



Rapport commandé par la Commission fédérale des migrations CFM

Juin 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Commission fédérale des migrations CFM

# Impressum

## Éditrice

Commission fédérale des migrations CFM,  
Quellenweg 6, CH-3003 Berne-Wabern, [www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch)

## Auteur

Angelo Maiolino

## Rédaction

Simone Prodoliet, Sibylle Siegwart, Pascale Steiner

## Traduction

Florian Mayr, Marie-Claude Mayr

## Illustration de couverture

Réinterprétation de l'affiche concernant la « révision de la loi sur l'asile et de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, 1987 » (2020).  
© Stephan Bundi, Atelier Bundi AG, Visuelle Kommunikation, 3067 Boll

## Illustrations

Les affiches proviennent de différentes collections suisses :  
de la Schule für Gestaltung à Bâle, du Museum für Gestaltung Zürich /  
Archiv Zürcher Hochschule der Künste, du Cabinet des estampes  
de la Bibliothèque nationale suisse, de la Bibliothèque de Genève,  
de la Médiathèque Valais-Sion et du Schweizerisches Sozialarchiv à Zurich.

Illustrations 1 und 4 : © Schweizer Demokraten

Illustration 2 : © Ursula Piatti

Illustration 3 : © Jean Leffel

Illustration 5 : © Edgar Küng

Illustrations 6, 9 und 11 : © GOAL AG

Illustration 7 : © economiesuisse

Illustration 8 : © Jürgen von Tomëi

Illustration 10 : © Medienbüro Selezione

## Graphisme

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

## Avant-propos

En 1970, les Suisses se sont prononcés sur l'initiative populaire « Contre l'emprise étrangère » connue sous le nom « d'initiative Schwarzenbach ». Cinquante ans plus tard, l'électorat se prononce sur l'initiative « pour une immigration modérée ». Une nouvelle fois, l'immigration est élevée au rang de problème politique central en Suisse, tout en remettant en question le rapport à l'UE. Dans le présent texte, l'historien Angelo Maiolino résume l'histoire de cette attitude marquée par le rejet, la xénophobie et le mythe de l'État national autonome ne dépendant de personne.

Cela fait un demi-siècle que société et politique se laissent porter par cette rhétorique. Il n'y a pas de politique plus ancienne, plus simple et malheureusement plus efficace que celle qui consiste à rendre « les autres » responsables de tous les problèmes. Même si c'est actuellement souvent le cas, ce raisonnement ne s'applique pas qu'aux étrangers. Pendant des siècles, les juifs, qui vivaient pourtant ici depuis longtemps durent faire face à l'hostilité, de la même manière que les gens du voyage qui cultivaient un style de vie différent. Les groupes religieux s'affrontèrent également durant des siècles au cours de guerres sanglantes motivées par des raisons confessionnelles, interdisant la proximité au quotidien en prônant le séparatisme et l'interdiction du mariage avec des personnes d'une autre religion. Pendant la Première Guerre mondiale, la Suisse faillit implorer parce que les Romands et les Alémaniques se reprochèrent mutuellement la trahison en prenant parti pour des forces armées opposées. Pendant l'ère historiquement inédite de l'essor économique et de la prospérité après la Seconde Guerre mondiale, ce vieux schéma continua à développer ses effets, cette fois-ci principalement à l'encontre des immigrés.

Malgré cela, la Suisse – la Suisse moderne de l'État fédéral – réussit constamment à opposer des solutions constructives d'intégration à cette attitude destructive d'exclusion. Après la création de l'État fédéral, les perdants catholiques-conservateurs de la guerre du Sonderbund ne furent pas harcelés ni soumis, mais patiemment intégrés au nouvel État, au cours d'un long processus. Les changements profonds induits par l'industrialisation créèrent un nouveau groupe social : les ouvriers. D'abord stigmatisés comme des sans-patrie, ils furent également intégrés à la politique et à la société, suite à de nombreuses confrontations et à une grève générale. Il fallut encore plus longtemps pour que les femmes

obtiennent enfin les droits qui leur revenaient, un processus qui n'est d'ailleurs toujours pas achevé actuellement. Durant une ère de nationalisme effréné qui promouvait l'histoire, la langue, la culture et l'origine communes comme préalables à la coexistence au sein d'un État, les fondateurs de l'État fédéral réussirent à mettre en œuvre avec succès un modèle totalement différent de vivre ensemble, alliant différentes langues et cultures.

En raison du vacarme des nombreuses batailles électorales à l'occasion des votations sur la « surpopulation étrangère », il nous a échappé à quel point la société a changé, que les migrants d'hier sont les autochtones d'aujourd'hui, à quel point il est dénué de sens de parler de « nous » et des « autres », lorsqu'une partie significative de la population est issue d'un contexte migratoire, que de plus en plus de mariages binationaux sont célébrés et que le nombre de personnes possédant deux passeports ou plus ne cesse de s'accroître. L'économie est florissante malgré les avertissements catastrophistes récurrents des rhétoriciens de l'emprise étrangère ; on compte même nombre d'emplois qui ne peuvent pas être pourvus, et ni les prophéties d'apparition de ghettos, ni l'explosion du taux de criminalité ne devinrent des réalités. Pour résumer, au quotidien, la cohabitation de toutes ces personnes fonctionne relativement bien.

Il convient de se concentrer sur les résultats obtenus – aucun des scénarios catastrophe prophétisés lors des campagnes relatives aux votations ne s'est concrétisé – et le pays est très prospère. La migration n'est pas une bonne ou une mauvaise chose, elle constitue simplement une réalité ; la solution facile de la xénophobie n'en est pas une, d'autant plus qu'elle nous détourne des questions réellement importantes auxquelles la société doit répondre.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il ne faut pas discuter l'ensemble des problèmes liés à la migration. Comme tout autre changement sociétal, la migration provoque de nombreux rejets et pose des défis qu'il faut relever. Non dans le contexte du « nous » et des « autres », mais dans le contexte d'un monde et d'une société où nous sommes tous, nous tous, appelés à trouver des solutions orientées vers l'avenir.

Walter Leimgruber,  
Président la Commission  
fédérale des migrations CFM

# Table des matières

<b>1. Introduction</b>	<b>5</b>
<b>2. « Überfremdung » – un néologisme helvétique</b>	<b>6</b>
Naturalisation forcée pour réduire le nombre des étrangers	6
Peur des « indésirables » et « défense spirituelle du pays »	6
Discours sur la surpopulation étrangère dans les années 1950 et 1960	7
<b>3. L'initiative Schwarzenbach</b>	<b>8</b>
Des travailleurs étrangers pour remédier à la pénurie de main d'œuvre	8
Réactions à l'immigration	8
Mécanismes d'exclusion	9
De la « question des travailleurs étrangers » à celle des « étrangers »	9
Attisement de craintes diffuses	10
<b>4. Les initiatives sur la surpopulation étrangère dans les années 1970 et 1980</b>	<b>12</b>
Arguments écologiques et sociopolitiques	12
Le sol comme « patrie »	14
<b>5. Scénarios de menace versus mutation de la société</b>	<b>15</b>
Repositionnement politique mondial ?	15
Une nouvelle surface de projection des craintes : les demandeurs d'asile	16
Succès politiques	16
L'argument de la décroissance	17
<b>6. Contre-propositions pour une Suisse ouverte</b>	<b>19</b>
Large opposition aux adeptes de la théorie de la surpopulation étrangère	19
L'initiative « Être solidaires » et le projet de nouvelle loi sur les étrangers	19
La tentative de libéraliser les naturalisations	20
Contre la politique de l'isolement	21
La Suisse au sein de l'Europe	22
<b>7. Conclusion : des discours entre défense et ouverture</b>	<b>23</b>
Bibliographie	25
Illustrations	26

## 1. Introduction

Au cours de l'histoire, le discours sur les étrangers a acquis une importance particulière en Suisse. C'est ainsi que naquit le concept de « surpopulation ou d'emprise étrangère » qui marqua l'ensemble du 20<sup>e</sup> siècle. Il fait partie de la sémantique du discours politique en Suisse et entra dans le langage administratif de l'État fédéral helvétique dès 1914. Cette expression en appelle à un sentiment de peur collectif et individuel, selon lequel une immigration « incontrôlée » pourrait nuire à l'identité de la population autochtone. Cette notion traduit en premier lieu une attitude défensive des « patriotes » contre les étrangers, afin de préserver et de défendre l'identité « propre ». Au fil du temps, cette stratégie de défense revêtit différentes connotations, au début à l'encontre des juifs de l'Est, plus tard contre les socialistes et les étrangers ou contre les réfugiés en général.

Au cours des années 1970, la notion d' « emprise étrangère » acquit un poids particulier par le biais de l'engagement du parlementaire James Schwarzenbach. La première initiative contre l'emprise étrangère, qui fut soumise à votation, entra dans l'histoire de la Suisse sous le nom « d'initiative Schwarzenbach » ; elle déclencha toute une série d'autres initiatives qui eurent pour objectif de limiter l'immigration en Suisse. Le combat contre les « étrangers indésirables » fut mené avec acharnement. Parallèlement à une forte charge émotionnelle instillée dans le débat public, le « problème de la surpopulation étrangère » fut monté en épingle comme une question cruciale pour la nation et, au fil des années, il fut repris de manière récurrente sous différentes formes. Ainsi, les étrangers et les réfugiés furent non seulement considérés comme une menace pour le marché du travail qui s'était dégradé, mais surtout pour la culture et l'identité suisses. Les défenseurs de cette position se référaient au concept idéalisé d'une communauté nationale homogène, partageant les mêmes valeurs, la même culture et une identité fixement définie.

À l'inverse, différents cercles tentèrent sans cesse de combattre le discours sur l'emprise étrangère en concevant une politique relative aux étrangers et à l'asile plus ouverte et plus libérale. L'expérience tirée de l'initiative Schwarzenbach conduisit à la création de l'actuelle CFM à l'échelle fédérale – anciennement intitulée « Commission fédérale consultative pour le problème des étran-

gers » – avec l'objectif d'améliorer la cohabitation entre population autochtone et immigrée. De plus, dans le cadre du processus politique, d'autres initiatives furent lancées – telle que l'initiative « Être solidaires » – qui visaient une amélioration de la situation juridique des étrangers ou des projets de votation dont l'objectif était de faciliter la naturalisation et ainsi d'intégrer pleinement les « autres ». Lors des votations sur la libre circulation des personnes au sein de l'UE aussi, l'image d'une Suisse ouverte fut défendue et la rhétorique de la surpopulation étrangère combattue. Les autorités, ainsi que de nombreuses organisations de la société civile, s'employèrent à améliorer le vivre ensemble entre les autochtones et les immigrés, par le biais de mesures dans le domaine de l'encouragement de l'intégration.

Le présent texte vise à offrir ci-après une réflexion critique sur la catégorisation sémantique et historique du concept de « surpopulation ou emprise étrangère ». L'analyse de l'initiative Schwarzenbach permettra de mettre en évidence les discours politiques qui furent à l'origine des initiatives ultérieures relatives à la surpopulation étrangère, aux étrangers et à l'asile. Toutefois, les contre-discours en faveur d'une Suisse libérale et ouverte, ainsi que les mesures qui en découlèrent seront également abordés. Dans la conclusion, les effets politiques et culturels des éléments du discours sur la surpopulation étrangère seront analysés et confrontés aux réalités d'une société marquée par la migration.

## 2. « Überfremdung » – un néologisme helvétique

La notion d'Überfremdung (traduite par surpopulation ou emprise étrangère) fut mentionnée pour la première fois en 1900 dans une publication du secrétaire à la pauvreté zurichois, Carl Alfred Schmid, intitulée « Unsere Fremdenfrage » (notre question des étrangers). Cet écrit mettait en garde contre la « surpopulation étrangère » en Suisse. Même si avant la Première Guerre mondiale, la part de population étrangère était élevée en Suisse, atteignant plus de 30 pourcent dans les villes les plus importantes, ce concept ne rencontra dans un premier temps guère d'écho dans le public ou le discours politique.

### Naturalisation forcée pour réduire le nombre des étrangers

Ce n'est qu'après le début de la Première Guerre mondiale que le terme fut repris dans la langue officielle. En 1914, le président de la Confédération, Ludwig Forrer, souligna que la « surpopulation étrangère en Suisse constitue un fait ». Le recours accru à la naturalisation fut alors considéré comme une solution. Dans ce contexte, il fut également envisagé de remplacer le droit du sang, jus sanguinis, par le droit du sol, jus soli. Ainsi, les personnes nées en Suisse auraient automatiquement obtenu la nationalité : la part élevée d'étrangers aurait rapidement diminué et l'intégration des ressortissants étrangers aurait pu être facilitée. La « loi fédérale du 25 juin 1903 relative à l'acquisition de la nationalité suisse » a donné aux cantons la possibilité d'introduire partiellement un droit du sol. Mais aucun canton n'en fit usage.

S'agissant de ces propositions, il convient de remarquer que la forte part de population étrangère n'était pas considérée en premier lieu comme un sujet ethnique et culturel, mais principalement comme un problème politique. L'absence de droits politiques des étrangers en Suisse fut considérée comme une menace pour la démocratie.

Au cours de la Première Guerre mondiale, les conflits armés empêchèrent les migrations intra-européennes. Néanmoins, la situation en matière de richesse et d'emploi se dégrada drastiquement pour de larges couches de la population, et les phénomènes de pauvreté marquèrent aussi le quotidien en Suisse. Compte tenu de la situation, ce petit État neutre n'avait aucune raison

d'abandonner sa conception libérale de la liberté de circulation des personnes, dont l'économie et la société avaient tiré bénéfice durant des décennies. Ce n'est qu'en 1917, lorsque le Conseil fédéral édicta son « ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers » et institua la police fédérale des étrangers, que la Confédération prit ses distances face aux positions libérales sur l'immigration. Parallèlement à la peur des mouvements de réfugiés issus de l'empire défaits des tsars, le souci d'un contrôle accru de la population étrangère en Suisse sous-tendait également ce changement de paradigme.

### Peur des « indésirables » et « défense spirituelle du pays »

En novembre 1918 – c'est-à-dire à la fin de la Première Guerre mondiale – de profondes mutations politiques, qui paraissaient inimaginables aux générations de l'époque, changèrent le monde. L'ordre qui avait régi l'Europe et le monde, qui n'avait jamais été remis en question et qui perdura pendant des générations, s'écroula brutalement. Les vieilles monarchies européennes – l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Russie – furent balayées du paysage politique. De nouvelles frontières furent tracées, de nouvelles nations naquirent. Mais la période postérieure à la Première Guerre mondiale ne fut pas seulement marquée par des mutations politiques, mais également par l'instabilité régnant dans les anciens et les nouveaux États. En raison des conflits et de l'état d'urgence qu'ils engendrèrent, des centaines de milliers de personnes prirent les chemins de l'exode.

Dans ce contexte, la police des étrangers avait mis en garde contre l'imminence d'un mouvement « d'émigration de masse » des juifs polonais et demandé aux directeurs cantonaux de la police de limiter l'immigration de ces « éléments hautement indésirables ». Ainsi, la pratique qui demeurait jusqu'alors très libérale se mua en une politique d'immigration restrictive – entre autres marquée par de forts relents d'antisémitisme.

Dans les années 1930, sous l'égide du conseiller fédéral Philipp Etter, il fut tenté d'endiguer intellectuellement les idéologies totalitaires venant de l'étranger. Ces tentatives connurent leur apogée avec l'appel en faveur de la « défense spirituelle

du pays », promouvant le patrimoine culturel et linguistique suisse et le retour aux traditions originelles de la Confédération. Ce concept créa une identité nationale mythique qui ne naquit pas « de la race et de la chair » mais « de l'esprit ». <sup>1</sup> De plus, avec la « loi sur le séjour et l'établissement des étrangers » adoptée en 1931, le pays se dota également d'un moyen de défense contre l'immigration, sanctionné par le Parlement.

L'année de la prise du pouvoir par le parti national-socialiste en Allemagne, les autorités suisses définirent la distinction entre les réfugiés politiques et les autres, qui fut appliquée jusqu'en 1944. Étaient uniquement considérés comme réfugiés politiques les individus poursuivis personnellement. Cette catégorie se composait majoritairement d'anciens hauts fonctionnaires et de dirigeants de partis de gauche. En raison de cette interprétation restrictive, la Suisse n'octroya l'asile politique qu'à 644 personnes entre 1933 et 1945. Tous les autres réfugiés – entre autre les juifs menacés – ne furent pas considérés explicitement comme des réfugiés politiques persécutés, mais simplement comme des étrangers. Leur traitement était régi par la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, entrée en vigueur en 1934.

### **Discours sur la surpopulation étrangère dans les années 1950 et 1960**

Durant les années 1950, la sémantique de la surpopulation étrangère s'exprimait principalement dans un discours fondé sur la conjoncture économique et politique. Au cours de cette période, de plus en plus de voix de gauche émanant des syndicats alertèrent au sujet d'un « raz-de-marée migratoire ». Les syndicats étaient dubitatifs quant à la reprise économique après la Seconde Guerre mondiale et craignaient l'apparition du chômage de masse dans le cas d'un éventuel effondrement conjoncturel. De plus, les travailleurs suisses voyaient les employés étrangers comme des concurrents. « Afin de préserver la particularité politique, culturelle et linguistique de la Suisse et de prévenir la surpopulation étrangère », les syndicats exigèrent que « l'admission des travailleurs étrangers soit soumise à un contrôle et adaptée à la capacité d'absorption du marché du travail ». <sup>2</sup>

Au cours des années suivantes, les syndicats suivirent une stratégie qui ne pouvait qu'échouer. Ils déclarèrent que « la surpopulation étrangère constitue un fait avéré », exigeant d'année en année du Conseil fédéral des mesures toujours plus fortes pour réguler le nombre de travailleurs étrangers, avant d'être finalement obligés d'expliquer à leur base que cette voie était erronée en 1970, lorsque l'initiative Schwarzenbach défendait une réduction drastique du nombre de travailleurs étrangers. En définitive, les syndicats s'opposèrent à l'initiative Schwarzenbach, car ils craignaient un ralentissement de la conjoncture en cas d'adoption de l'initiative, ainsi que la montée de la xénophobie dans leurs propres rangs.

1 Message du Conseil fédéral du 9 décembre 1938

2 Gewerkschaftskorrespondenz, 3/1961. Dans : Gfrörer 2001, p. 39.

### 3. L'initiative Schwarzenbach

Les tentatives concrètes de limitation de la population étrangère et de lutte contre « l'emprise étrangère » au moyen d'initiatives populaires datent de l'ère du boom économique consécutif à la Seconde Guerre mondiale. Durant cette période, la Suisse connut la plus forte immigration de son histoire. Au cours de ce développement économique rapide, en particulier dans le secteur industriel, des centaines de milliers de travailleurs étrangers immigrèrent dans le pays.

#### Des travailleurs étrangers pour remédier à la pénurie de main d'œuvre

À la fin de la Seconde Guerre mondiale et compte tenu des expériences faites après la Première Guerre mondiale, les responsables économiques craignirent l'apparition d'un chômage de masse. Ce ne fut pas le cas. Au contraire, l'appareil de production suisse qui était resté intact profita de la reconstruction des infrastructures et des usines détruites en Europe. Contre toute attente, le point faible de la politique économique suisse était le manque de main d'œuvre. Au milieu de l'année 1946, le délégué aux possibilités de travail estimait qu'en Suisse, 100 000 emplois ne pouvaient pas être pourvus. Il fallait couvrir ces besoins avec de la main d'œuvre étrangère. Le Conseil fédéral avait pris les dispositions nécessaires en octobre 1945 pour ce faire. Il estimait qu'il serait dans l'intérêt de « la bonne marche du processus de production » qu'un « nombre limité d'autorisations de travail soient octroyées à des travailleurs étrangers ». <sup>3</sup> À la même époque, le Conseil fédéral approcha les pays voisins afin de déterminer dans quelles conditions des travailleurs de ces pays pourraient être admis. Mais les négociations n'aboutirent qu'avec l'Italie, car les forces d'occupation n'autorisaient pas l'émigration de travailleurs depuis l'Allemagne ou l'Autriche.

En 1947, les autorités fédérales attribuèrent pour la première fois des autorisations d'entrée et de séjour à 150 000 travailleurs italiens. Ils furent employés dans l'agriculture et dans l'industrie textile, c'est-à-dire dans des branches à bas salaires dans lesquels le recrutement d'autochtones était difficile.

Entre 1950 et 1960, le produit intérieur brut crût en moyenne de 4,3 pourcent par an. Le revenu réel par habitant doubla entre 1950 et 1970 et, entre 1950 et 1960, 240 000 emplois furent créés dans l'industrie et l'artisanat. Le marché du travail suisse, asséché, réclamait véritablement à cor et à cri de la main d'œuvre étrangère, si bien qu'entre 1958 et 1964, le nombre de travailleurs étrangers soumis à contrôle passa de 363 000 à 721 000, soit presque le double.

#### Réactions à l'immigration

Les autorités, mais également les syndicats, virent l'immigration de travailleurs principalement italiens comme une menace pour la culture et la prospérité du pays. Elmar Mäder, directeur de la police des étrangers, déplorait que « qualitativement, nombre de ces travailleurs laissent de plus en plus à désirer et ne sont capables de s'adapter aux conditions qui prévalent ici que dans une mesure limitée ». Selon ce dernier, ce développement risquait de s'aggraver et il était nécessaire de prendre de « nouvelles mesures en matière de police des étrangers ». <sup>4</sup>

De leur côté, les syndicats considéraient que le grand nombre de travailleurs étrangers constituait une menace pour la place économique suisse, de sorte que des « mesures préventives contre la surpopulation étrangère sur le marché du travail » furent débattues lors d'une conférence tenue en 1953. Ce sont en particulier les craintes exprimées par les syndicats de gauche, qui voyaient les « travailleurs étrangers » comme un facteur potentiel de pression sur les salaires, qui conduisirent ces cercles à mettre en garde à plusieurs reprises contre un « danger de surpopulation étrangère ».

Ce « malaise dans le monde des travailleurs » fit naître de nouvelles forces politiques qui devaient marquer les débats politiques sur les étrangers au cours des décennies suivantes. Ainsi, en 1961, le Winterthourais Fritz Meier – monteur chez Sulzer de son état – fonda « L'action nationale contre la surpopulation étrangère ». Mais ce n'est qu'après que la jeune pousse des patriciens, James Schwarzenbach, reprit la direction du parti et lança la deuxième initiative sur la surpopulation étrangère

<sup>3</sup> Dans : Riedo 1964, p. 111.

<sup>4</sup> Dans : Buomberger 2004, p. 18.

(la première lancée par des démocrates zurichoïses ayant été retirée en 1968), que la thématique gagna en importance sémantiquement et en virulence dans le débat public. La charge émotionnelle de ce sujet, associée à la polarisation chère aux populistes : « ceux d'en haut contre ceux d'en bas », c'est-à-dire « l'élite contre le peuple », ainsi que « nous contre eux », respectivement « les vrais Suisses contre les étrangers et ceux qui font du tort aux leurs » offrirent un franc succès à cette initiative.

### Mécanismes d'exclusion

Dans le climat social d'alors, pour beaucoup d'autochtones, les gens du sud qui peuplaient les usines suisses n'étaient pas civilisés, des « macaronis » aveuglés par des idées politiques douteuses. James Schwarzenbach utilisait le qualificatif raciste « d'espèce non-endémique ».<sup>5</sup> Quant à la politique suisse en matière de main d'œuvre étrangère, elle les considérait comme une masse interchangeable avec l'instrument discriminant que constituait le statut de saisonnier.

Les femmes, mais surtout les enfants, qui n'avaient pas de force de travail à vendre, étaient indésirables et les personnes établies ne pouvaient faire venir leurs enfants que si elles pouvaient justifier d'un logement convenable. Mais c'étaient les autorités de la commune de résidence qui « appréciaient » le caractère convenable du logement de manière discrétionnaire. À cette époque, en Suisse, des milliers d'enfants clandestins furent obligés de vivre cachés afin de ne pas être expulsés par les autorités. Selon les estimations, en 1970, entre 10 000 et 15 000 enfants vivaient cachés en Suisse.

Au quotidien, ces mécanismes d'exclusion institutionnels s'accompagnaient d'autres formes de discrimination. Les panneaux « interdit aux chiens et aux Italiens » affichés à la porte de nombreux bars et restaurants jusqu'au milieu des années 1970, ne furent que l'une des manifestations de cette exclusion. Pour résumer, les immigrés étaient uniquement tolérés sur leur lieu de travail, mais ils devaient rester invisibles dans la vie quotidienne. Les travailleurs immigrés furent qualifiés de « travailleurs hôtes », parce qu'on parlait du principe qu'ils repartiraient un jour ou l'autre

dans leur pays d'origine, justement comme des hôtes. Mais contrairement à l'exigence de retour sous-entendue par le terme de travailleur hôte, nombre d'entre eux demeurèrent en Suisse. Les tentatives du gouvernement fédéral pour limiter l'immigration de main d'œuvre étrangère par le contingentement, en 1963 pour les entreprises et en 1970 à l'échelle nationale, montrèrent peu d'effets. Entre 1950 et 1973, la part de population étrangère augmenta de 6 à 17 pourcent.

Compte tenu de la présence de personnes embauchées uniquement pour leur force de travail, de nombreux Suisses considérèrent que leur identité culturelle et leur emploi étaient menacés. Certains exprimaient leur peur de « ne plus être maître chez soi » et de perdre en prospérité à cause de la concurrence « des étrangers ».

### De la « question des travailleurs étrangers » à celle des « étrangers »

Au cours des années 1960, le concept de « surpopulation étrangère » vu d'une perspective de protectionnisme culturel devint une attitude politique dominante, partagée par de larges pans de l'opinion publique suisse. En 1964, deux événements qui trouvèrent un large écho dans les médias de masse provoquèrent une radicalisation profonde de l'attitude face aux étrangers et balayèrent les dernières réflexions relatives à la politique conjoncturelle. « L'accord relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse » et la publication du « Rapport de la commission d'étude du Conseil fédéral sur le problème des travailleurs étrangers » déplacèrent la thématique sur le terrain du protectionnisme culturel, pour lequel le concept d'identité nationale était déterminant.

Peu de publications des autorités développèrent des effets aussi durables que ceux dudit rapport. La commission d'étude estimait que la Suisse se trouvait à « un stade où le risque de surpopulation étrangère est particulièrement marqué ».<sup>6</sup> Selon le rapport, « l'accroissement excessif des influences étrangères » aurait menacé l'identité nationale, qui constituait « la principale base de la souveraineté de l'État ». Cette identité serait en effet « profondément ancrée émotionnellement et comprend plusieurs caractéristiques typiques dont l'origine remonte loin dans le passé ». La commission tira

5 James Schwarzenbach. « Im Dienste der Sauberkeit ». Dans : Der Republikaner. N° 12. 3.9.1971.

6 Toutes les citations suivantes sont extraites du rapport de l'OFIAMT, Berne 1964.

cette conclusion : « pour la Suisse, la lutte contre la surpopulation étrangère constitue aujourd'hui aussi une tâche d'importance nationale ». Ainsi, à partir de 1964, la « question des travailleurs étrangers » se mua en « question sur les étrangers », en mettant l'accent sur la conservation et la protection de la culture et du mode de vie suisses.

Les peurs relatives à l'emprise étrangère furent alimentées par l'idée fixe selon laquelle sans défense permanente, l'identité « propre » serait évincée par « l'altérité » en mettant en danger la particularité nationale. Mais en quoi consistait donc cette particularité nationale qu'il convenait de protéger ? Déjà en 1964, la commission estimait que la réponse à cette interrogation « est difficile à décrire avec des mots ». L'identité de la Confédération « s'est construite lentement au fil des siècles et, en général, il faut des générations pour l'acquérir ». Cette particularité permettrait de déchiffrer correctement la vie individuelle et celle de la société, elle garantirait également l'existence de ce petit État au cœur de l'Europe.

Dans la définition de la particularité suisse, Schwarzenbach alla plus loin en l'attribuant au « sens civique du renoncement et de la mesure qui constituent le fondement de notre État ordonné ». <sup>7</sup> Ce seraient ces vertus qui définiraient la Confédération et l'identité suisse, en étant « absolument incompatibles » avec l'immigration. À ce propos, Schwarzenbach parla sciemment de la « Confédération ». Selon lui, c'est ce modèle qu'il convenait de promouvoir et non le modèle moderne de l'État fédéral, qui par « avidité du profit », permet de mélanger la particularité suisse avec les mentalités étrangères et celle des gens du sud.

Dans ce scénario de menace, la conception de « l'emprise étrangère » prit de nombreuses formes, dans la mesure où elle incluait non seulement des aspects spirituels, mais également politiques et économiques, qui constitueraient le cœur de « l'identité suisse » et dont il aurait fallu défendre la supériorité culturelle supposée. Avec la juxtaposition des concepts de « surpopulation étrangère » et de « défense spirituelle du pays », Schwarzenbach mettait en garde contre une « emprise spirituelle étrangère », puisque que la mentalité des étrangers contaminerait le fondement spirituel et intellectuel de la « suissitude ». Il voyait dans

la présence de nombreux travailleurs italiens un risque imminent de constitution d'une classe ouvrière militante, qui ne reculerait pas devant des moyens de lutte tels que la grève. Selon lui, les travailleurs italiens étaient des communistes révolutionnaires qui noyautaient les syndicats suisses afin de les engager dans une voie socialiste militante. Ce qui aurait menacé la « Paix du travail ».

### Attisement de craintes diffuses

La rhétorique de Schwarzenbach sur les étrangers reposait sur un fondement xénophobe qui se constitua au cours de plusieurs décennies. C'est notamment l'envoi, en 1969, à tous les foyers suisses du manuel de défense civile<sup>8</sup> raciste qui encouragea la construction de « l'autre », tout en cimentant l'image du « dangereux étranger ».

Pour James Schwarzenbach, qui fut un fervent adepte de Benito Mussolini, de Francisco Franco et du régime fasciste avant sa candidature pour l'Action nationale contre la surpopulation étrangère, les migrants italiens constituaient une menace existentielle pour la particularité suisse et



Illustration 1 : Initiative populaire « Contre l'emprise étrangère » (Initiative Schwarzenbach), 1970

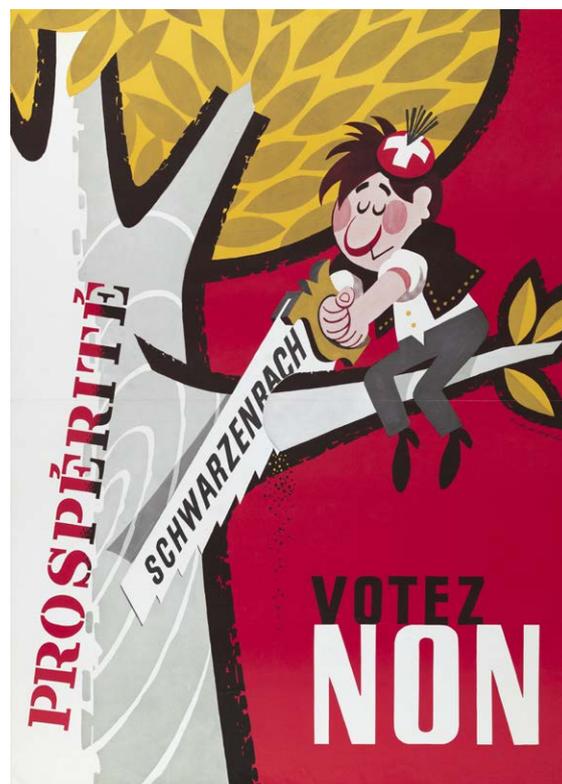
<sup>7</sup> James Schwarzenbach. La surpopulation étrangère en Suisse – telle que je la vois. Zurich 1974.

<sup>8</sup> Voir Engeler 1990.

pour le pays. C'est ainsi que cet intellectuel de bonne famille manipula le malaise du citoyen ordinaire. En attisant les peurs relatives à l'emprise étrangère, il rencontra un écho massif dans l'opinion publique, tout en gagnant en visibilité sur l'échiquier politique.

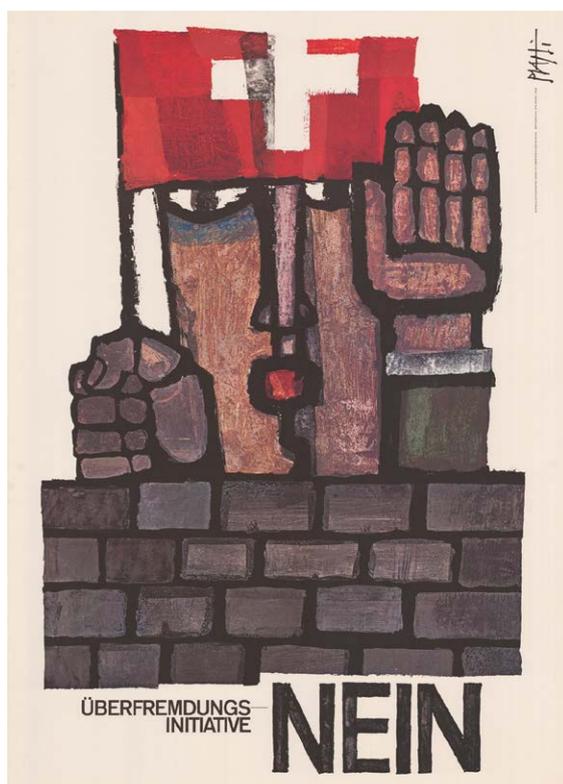
Le 7 juin 1970, avec une participation record à la votation de 74 pourcent, l'initiative obtint l'approbation de 46 pourcent des votants, dont les femmes étaient encore exclues. Alors qu'en Suisse, les représentants des partis établis, les associations professionnelles et les syndicats se frottaient les yeux, ce résultat eut un écho retentissant dans toute l'Europe.

Le résultat de la votation montra que la peur de l'emprise étrangère était non seulement très répandue, mais également qu'un sentiment de malaise envers les étrangers, de scepticisme envers l'establishment politique et d'aspiration à une identité suisse inaltérable avaient trouvé leur chemin dans la conscience politique et culturelle. Les autorités furent surprises par le résultat de la votation et décidèrent de mettre en place une « commission consultative pour le problème des étrangers », afin de tenir compte des préoccupations du



**Illustration 3 :** Initiative populaire « Contre l'emprise étrangère » (Initiative Schwarzenbach), 1970

public, mais aussi de prendre en main l'intégration sociale des étrangers. Dans un premier temps, cette commission fut intitulée « Commission fédérale consultative pour le problème des étrangers », puis elle changea plusieurs fois de nom au cours des années suivantes et elle conseille actuellement le Conseil fédéral et l'administration sur les questions de migration sous le nom de Commission fédérale des migrations CFM.



**Illustration 2 :** Initiative populaire « Contre l'emprise étrangère » (Initiative Schwarzenbach), 1970

## 4. Les initiatives sur la surpopulation étrangère dans les années 1970 et 1980

Dans les années qui suivirent, la thématique de l'emprise étrangère trouva régulièrement une résonance au sein de la population et sur la scène politique sous diverses formes et dans le cadre de différentes sensibilités politiques. À la suite de la votation de 1970, « l'Action nationale » et un autre petit parti à l'extrême droite du spectre politique, le « Mouvement républicain suisse », lancèrent au total quatre autres initiatives, qui associaient toutes la limitation de la population étrangère à la préservation de l'indépendance suisse, à la protection de la nature et, surtout, au « maintien de la pureté » de l'identité culturelle suisse.

### Arguments écologiques et sociopolitiques

Le 20 octobre 1974, les électeurs furent appelés aux urnes pour s'exprimer sur l'initiative « Contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse ». Cette initiative alliait plusieurs problé-

matiques d'actualité à l'époque. Après le départ de Schwarzenbach – qui quitta le parti en 1971 en raison de conflits internes et fonda ensuite le Mouvement républicain –, l'Action nationale développa un volet écologiste nationaliste avec son nouveau président, l'ingénieur agronome EPF et fonctionnaire fédéral, Valentin Oehen. De son point de vue, la croissance démographique et les catastrophes écologiques qu'il conjurait menaçaient la nature et les paysages suisses, c'est pourquoi il considérait la lutte contre la surpopulation étrangère également comme une lutte pour la protection de la nature. Cette rhétorique soulevait également la question du manque de logements. Ainsi, l'Action nationale soutenait que « la meilleure mesure contre la pénurie de logement était la réduction du nombre de travailleurs étrangers ».

Cependant, l'initiative ne fut pas très bien accueillie. Seulement 34,2 pourcent des votants soutinrent le projet de limiter le nombre d'étrangers à 500 000 et de fixer à 12 pourcent la proportion maximale d'étrangers dans les cantons. De plus, l'initiative souhaitait interdire le licenciement des employés suisses pour des raisons de rationalisation économique lorsque des étrangers étaient employés dans la même entreprise. Le faible niveau de soutien à ce projet était dû au fait que le public fut mobilisé par la forte opposition des grands partis et de personnalités telles que l'ancien conseiller fédéral Nello Celio, l'écrivain Adolf Muschg et Arthur Honegger, à l'époque rédacteur pour la Suisse au « Blick », tous choqués par le résultat de l'initiative Schwarzenbach. Par ailleurs, les syndicats, qui dans les années 1960 avaient eux-mêmes fomenté la peur des « étrangers », intensifièrent leurs efforts d'intégration et de fédération des travailleurs migrants.

Le 13 septembre 1977, le parti républicain lança la « IV<sup>e</sup> initiative contre la surpopulation étrangère ». Celle-ci demandait la limitation de la population étrangère à 12,5 pourcent. En cas de dépassement de cette limite, les autorisations de séjour n'auraient pas été renouvelées, afin d'empêcher le droit à l'octroi d'un permis d'établissement. En pratique, l'adoption de cette initiative aurait signifié que la population étrangère aurait été réduite d'environ 300 000 personnes en dix ans.



**Illustration 4 :** Initiative populaire « Contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse », 1974

Lors d'un débat au Conseil national, Schwarzenbach expliqua toutefois que cette initiative « ne fait que suivre la position du rapport de l'OFIAMT (Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail) de 1963, selon laquelle : « la lutte contre la surpopulation étrangère constitue une tâche d'importance nationale » ». Selon lui, l'initiative aurait même évité « les difficultés humaines en portant à dix ans le délai pour la réduction de la population étrangère requise ». Et à l'adresse du gouvernement il lança : « le peuple ne vous suivra pas ».<sup>9</sup> Cet ajout est intéressant, dans la mesure où il construit de manière rhétorique une contradiction entre l'élite politique et le « peuple » – une caractéristique typique de la stratégie populiste de droite. Schwarzenbach suggérait ainsi qu'il ne s'adressait pas au Parlement et au gouvernement, mais « au peuple ». En réponse, le conseiller fédéral Kurt Furgler souligna qu'il était effectivement justifié de parler de difficultés humaines, puisqu'il existe une différence « entre les personnes qui s'en vont volontairement et celles qui sont expulsées ». Selon lui, l'approbation de l'initiative aurait augmenté les désavantages économiques pour la Suisse, ce qui aurait signifié l'isolement de la Suisse sur la scène internationale. L'expulsion de dizaines de milliers d'étrangers n'aurait pas pu empêcher un traitement inhumain et dégradant des étrangers concernés, « ce qui aurait causé de graves dommages à notre réputation ».<sup>10</sup>

Du point de vue du gouvernement, cette initiative menaçait les valeurs fondamentales libérales de la Suisse. Outre une tradition humanitaire qu'il convenait de préserver en rejetant cette initiative, l'objectif était de rétablir la bonne réputation de la Suisse – dans la mesure où elle avait beaucoup souffert à la suite de la votation de juin 1970 – et de consolider sa crédibilité en tant que partenaire économique international.

L'initiative de 1977 rencontra, elle aussi, peu de succès. Seuls 29,5 pourcent de l'électorat approuvèrent les demandes visées. La raison de ce faible niveau d'approbation est à nouveau à rechercher dans la forte mobilisation publique des opposants,



Illustration 5 : Initiative populaire « Contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse », 1974

mais surtout dans la récession économique qui s'amorça en 1974. Au lendemain de la guerre du Kippour de 1973, qui opposa Israël à l'Égypte, les pays arabes exportateurs de pétrole réduisirent leurs volumes de production, ce qui fit monter en flèche le prix du pétrole sur le marché mondial. En conséquence, la production industrielle dut être massivement réduite, ce qui entraîna la perte de nombreux emplois. Ainsi, les travailleurs saisonniers et les résidents à l'année en Suisse, dont le droit de séjour était lié à leur emploi, perdirent leur statut de séjour. Entre 1974 et 1976, environ 300 000 travailleurs étrangers quittèrent la Suisse ; les conséquences de la récession furent donc « externalisées ». Les exigences des rhétoriciens de l'emprise étrangère semblaient s'être réalisées par elles-mêmes.

### Le sol comme « patrie »

Dans les années 1980, le débat sur la surpopulation étrangère revint sur le devant de la scène avec deux autres initiatives populaires déposées par l'Action nationale. L'initiative « contre le braquage du sol national » lia de nouveau la revendication de limitation du nombre d'étrangers à des

9 Discours du conseiller national James Schwarzenbach (Mouvement républicain suisse) devant le Conseil national le 20 septembre 1976. Dans : Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 1976, vol. III, session d'automne du Conseil national, p. 892-893.

10 Discours du conseiller fédéral PDC Kurt Furgler devant le Conseil national le 20 septembre 1976. Dans : Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 1976, vol. III, session d'automne du Conseil national, p. 903-904.

arguments de protectionnisme culturel et à des préoccupations écologistes. Le 20 mai 1984, elle obtint un résultat remarquable avec 48,9 pourcent de votes positifs. L'initiative « pour la limitation de l'immigration », qui fut soumise à votation le 4 décembre 1988, reçut 32,7 pourcent d'approbation. Dans les années 1960 et 1970, l'afflux d'avoirs étrangers sur les marchés financier et immobilier suisses augmenta. La demande spéculative de terrains entraîna une hausse des loyers, ce qui constitua un problème aigu en Suisse, en raison de la forte proportion de locataires. Entre 1961 et 1980, 57 678 permis furent délivrés pour la vente de 5809 hectares de terres à des étrangers pour un montant de 13 milliards de francs, ce qui donna lieu au lancement de soixante initiatives au Parlement fédéral sur la « question foncière ». <sup>11</sup> Selon Valentin Oehen, un « bradage du sol national » menaçait. L'initiative lancée en ce sens visait à inscrire dans la Constitution fédérale un blocage complet des autorisations de vente de terrains et de maisons de vacances aux étrangers n'étant pas établis en Suisse. Malgré une contre-proposition – la loi dite *lex Friedrich* – qui durcissait la loi fédérale sur l'acquisition de terrains par des personnes résidant à l'étranger, les initiateurs obtinrent un succès surprenant.

D'un point de vue idéologique, le concept de « sol » acquit alors une signification mythique dans le discours politique de l'Action nationale. La protection du sol suisse contre « l'emprise étrangère » devait, en quelque sorte, également garantir la protection de la culture suisse contre les influences étrangères. La combinaison du souci de préservation de la nature et du maintien de la « pureté » de l'identité suisse recèle un recours mythique au sol comme facteur fondamental de la suissitude. Dans cette interprétation, le « sol suisse » acquiert une fonction de construction de la nation. <sup>12</sup> Selon cette conception, la suissitude repose en quelque sorte sur des facteurs tectoniques et géologiques. Déjà pendant la Seconde Guerre mondiale, à l'ère du mythe du Réduit, la structure tectonique de la Suisse fut sublimée comme le refuge de la résilience, de l'identité et de la patrie, ce qui permit de considérer la Suisse comme un monument naturel. Les paysans labourant la terre et incarnant le citoyen libre, laborieux et démocratique doté d'une volonté inébranlable de défendre la liberté, l'indépendance et la neutralité, en étaient le symbole.

---

<sup>11</sup> Neidhart 2019.

<sup>12</sup> Dans : Tanner 1995, p. 20.

## 5. Scénarios de menace versus mutation de la société

Au début des années 1990, l'on vit se dissiper de nombreuses certitudes géopolitiques qui avaient prévalu jusqu'alors. En quelques mois, il se passa ce que de nombreuses personnes n'auraient jamais cru possible : les pays socialistes de l'Est et la puissance soviétique s'effondrèrent, et l'Allemagne fut réunifiée. Dans le même temps, des révolutions pacifiques se transformèrent en conflits sanglants et des luttes fratricides éclatèrent autour d'une identité nationale, de territoires et de ressources naturelles. Cela déclencha de nouveaux flux de réfugiés et de migration à l'échelle mondiale, qui se mirent en branle vers les « vainqueurs de l'histoire ». Les pays occidentaux à salaires élevés se virent en outre confrontés à une immigration croissante en provenance de pays extra-européens qui se trouvaient au seuil de la modernisation et de l'industrialisation.

Les fondements de la politique économique mondiale subirent également une mutation. La chute de l'Union soviétique fut célébrée comme le triomphe du capitalisme libéral et entraîna l'expansion vers de nouveaux marchés, la libéralisation croissante des marchés du travail, des relations commerciales transfrontalières et la restructuration des économies dans les pays de l'Est. Du point de vue de la politique suisse, ces changements d'une rapidité inattendue en termes de politique et d'économie mondiales accentuèrent deux problèmes fondamentaux. Au début des années 1990, la Suisse se trouvait dans une situation économique difficile. Après une phase d'expansion dans les années 1980, grâce notamment au boom de la construction qui s'accompagna d'une hausse excessive sur le marché hypothécaire, l'économie connut une situation instable. La croissance économique stagna dès 1990 et le boom de la construction se transforma en crise immobilière. Dans les années qui suivirent, le chômage augmenta, passant de 0,5 pourcent en 1990 à 4,5 pourcent en 1993 pour atteindre plus de 5 pourcent en 1997. En conséquence, les craintes de perte des acquis et de hausse du chômage s'accrochèrent.

### Repositionnement politique mondial ?

Ces bouleversements appelèrent un nouveau positionnement de la Suisse dans le cadre de la politique mondiale. Les fortes interconnexions économiques avec les voisins européens et la nouvelle

constellation géopolitique à partir de 1990 firent mûrir chez les responsables politiques la conviction qu'une intégration plus approfondie de la Suisse dans la Communauté européenne (CE) pourrait résoudre la situation de crise économique et améliorer la position du pays en termes de compétition internationale entre places économiques. Cela conférerait au pays une dynamique économique renforcée et lui permettrait, dans le cadre de la libéralisation économique, de rompre avec des structures économiques sclérosées, comme la loi sur les cartels, le système compliqué des subventions ou le régime d'immigration complexe et discriminatoire, afin de devenir plus compétitif sur le marché mondial. Le 20 mai 1992, le chef de la mission suisse à Bruxelles, Benedikt von Tscharnern, remettait à la CE une lettre officielle dans laquelle la Suisse demandait l'ouverture de négociations d'adhésion.

En effet, la CE s'orientait vers une plus forte intégration européenne et la consolidation d'un espace économique libéral interdépendant. Les efforts entrepris au niveau européen aboutirent en 1993 au traité de Maastricht. La CE devenait l'Union européenne, dotée d'institutions politiques supranationales, de sa propre juridiction et de garanties économiques immuables, telles que la libre circulation des personnes, des biens et des marchandises au sein de l'Espace économique européen.

L'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen proposée par le Conseil fédéral et par l'Assemblée fédérale devait obligatoirement être ratifiée par un référendum. Le 6 décembre 1992, la « votation sur l'EEE », qui avait enregistré une participation élevée de 79 pourcent, fut rejetée par 50,3 pourcent des voix. Les partisans de cette adhésion qui, outre les partis du Conseil fédéral PRD, PDC et PS, comptaient dans leurs rangs les principales associations économiques et la plupart des gouvernements cantonaux du pays subirent un choc. Avec une campagne qui en appelait à la fierté nationale et au mythe d'un pays alpin fort et indépendant, constituant un cas particulier au centre de l'Europe, l'UDC et l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN) avaient réussi à faire chavirer l'opinion publique. Avec cette rhétorique, l'UDC et l'ASIN lancèrent une mobilisation plébiscitaire contre ce qu'ils appe-

laient un « traité colonial ». Ils prêchèrent également une conscience de l'histoire faisant de la Suisse le bastion de la liberté, de l'indépendance et de la neutralité et un rempart contre les influences et les menaces extérieures. La « défense nationale spirituelle » développa à nouveau son efficacité. Outre la peur des « juges étrangers » qui, de Bruxelles, interviendraient dans la souveraineté suisse, la menace d'une immigration incontrôlée constituait également un élément central de la campagne chargée d'émotion menée contre l'adhésion à l'EEE.

Ainsi, les opposants à l'intégration de la Suisse dans l'espace européen accaparèrent l'attention publique ; ils se posèrent en gardiens du pays et opérèrent un virage à droite qui devait leur apporter de nouveaux succès politiques dans les années à venir. Au plus tard après le vote sur l'EEE, l'UDC s'empara non seulement du sceptre de la « défense contre l'emprise étrangère » en veillant à ce que la peur de l'étranger reste bien vivace, mais aussi du leadership en matière d'interprétation de ce sujet. Ce faisant, elle absorbait également de nombreux représentants de petits « partis contre la surpopulation étrangère ».

### Une nouvelle surface de projection des craintes : les demandeurs d'asile

Dans les années 1990, la fureur des adversaires de l'emprise étrangère ne fut plus seulement dirigée contre les étrangers présents dans le pays, mais de plus en plus contre les demandeurs d'asile. La loi sur l'asile, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1981, prévoyait une définition du réfugié selon la Convention de Genève, mais aussi le regroupement familial, l'asile dans les ambassades et la délivrance d'un permis de travail dès la phase d'examen de la demande d'asile. Cette loi était animée par l'esprit de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 et soulignait la tradition humanitaire de la Suisse. Toutefois, le fondement libéral de la loi sur l'asile fut remis en question dès son entrée en vigueur. Les critères de la reconnaissance du statut de réfugié et la situation juridique, sociale et matérielle des demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus firent l'objet de plusieurs tours de vis avec une cascade de révisions partielles adoptées dans les années 1980 et 1990. Par ailleurs, l'accès au travail fut limité et la détention en vue du renvoi déclarée admissible. En 1990, la Suisse fut le premier pays européen à ne plus entrer en matière sur les demandes d'asile

de ressortissants issus d'un pays réputé comme sûr. Suite aux conflits qui éclatèrent en 1991 dans les Balkans, le nombre de demandes d'asile augmenta en Suisse. Au début des années 1990, les chiffres culminèrent à quelque 19 000 demandes d'asile par an, même si le taux de reconnaissance n'augmenta pas de manière significative. De l'avis de l'UDC, de nombreux fugitifs étaient des « faux demandeurs d'asile » qui « abusaient du droit d'asile » et faisaient augmenter la « criminalité des étrangers » dans le pays.

En 1996, l'UDC lança l'initiative « contre l'immigration clandestine », qui demandait la non-entrée en matière sur la demande d'asile de personnes entrées illégalement dans le pays et atteignit le chiffre considérable de 46,3 pourcent de oui. Avec son initiative « contre les abus dans le droit d'asile », lancée en 2002, qui demandait une non-entrée en matière lorsque le demandeur d'asile entrait dans le pays en provenance d'un État tiers réputé comme sûr, l'UDC frôla la victoire (49,9 pourcent de oui). Néanmoins, les tentatives du parti pour lutter contre les accords bilatéraux avec l'UE et la libre circulation des personnes restèrent sans effet.

Cependant, avec sa réussite lors de la votation sur l'EEE et sa campagne à succès contre les « immigrants illégaux », même si elle n'emporta pas la victoire, l'UDC consolida la tactique politique de la campagne électorale permanente et de l'opposition. Elle évolua ainsi d'un parti paysan conservateur vers une force populiste de droite et devint le parti le plus fort du pays en termes d'électeurs.

Philipp Müller du PRD espéra aussi remporter des succès politiques avec la thématique de l'immigration et ouvrir son parti aux cercles conservateurs nationaux. Le PRD tenta de s'attirer une nouvelle clientèle politique au moyen de l'initiative « pour une réglementation de l'immigration », qui visait notamment à fixer à 18 pourcent la proportion de ressortissants étrangers en Suisse. Même si l'initiative ne remporta qu'une faible part de votes positifs (36,2 pourcent) en 2000, elle était l'expression de la volonté des forces radicales anciennement soutenues par l'État de ne pas laisser le monopole de l'interprétation de la « question des étrangers » à un seul parti.

### Succès politiques

Les cercles conservateurs de droite remportèrent un premier succès en 2009 avec « l'initiative sur

les minarets ». Cette initiative, qui s'inscrivait dans la tradition des premières initiatives contre l'emprise étrangère et suggérait une menace pour la spécificité suisse face aux étrangers – en l'occurrence les musulmans – enregistra un score de votes favorables de 57,7 pourcent après une campagne à haute teneur émotionnelle.

Le fait que la crainte de la surpopulation étrangère permettait de gagner des votations fut mis en évidence entre autres par l'initiative « pour le renvoi des étrangers criminels », qui fut acceptée le 28 novembre 2010 par 52,3 pourcent des personnes ayant le droit de vote, ainsi que par l'initiative « Contre l'immigration de masse », approuvée en 2014 avec environ 50,3 pourcent des voix. Ce résultat remet en question la voie choisie consistant à mener des négociations bilatérales avec l'UE. En effet, la gestion indépendante de l'immigration et la définition de contingents pour l'admission de toutes les catégories d'immigrants, y compris les demandeurs d'asile, n'étaient pas compatibles avec la libre circulation des personnes conclue avec l'UE. L'initiative menaçait le système complexe des accords bilatéraux qui comportent une clause guillotine, ce qui signifie que si un accord n'est pas respecté, tous les autres accords



Illustration 6 : Initiative « Contre l'immigration de masse », 2014



Illustration 7 : Initiative « Contre l'immigration de masse », 2014

sont remis en question. En outre, l'immigration de travailleurs étrangers hautement qualifiés, un facteur vital pour l'économie suisse, était mise en danger. Une solution fut trouvée avec « la préférence indigène light », ce qui ne contrevenait pas à la libre circulation des personnes des États de l'UE/AELE. Sur le plan de la politique européenne, cela permettait à la Suisse de se mettre en sécurité dans un premier temps. Cependant, à l'échelon de la politique intérieure, le débat sur l'autodétermination nationale se poursuit. Le principal enjeu était et reste la validité des valeurs fondamentales de l'État libéral – notamment les valeurs de solidarité et d'égalité des droits, les droits politiques et la question de leur extension aux concitoyens étrangers, mais aussi les valeurs telles que la liberté économique et d'autres libertés – ainsi que la défense et l'application de ces valeurs au vu des défis politiques et économiques actuels.

### L'argument de la décroissance

En novembre 2010, « l'initiative Ecopop », qui avait été lancée par des cercles écologistes et majoritairement conservateurs, fut soumise au vote. Elle exigeait que la croissance de la population permanente soit limitée à un taux de 0,2 pourcent par

an en moyenne – calculé sur trois ans. L'immigration devait être freinée au nom de la protection du patrimoine naturel suisse. Même si l'initiative tirait ses arguments d'un discours différent de celui de l'UDC, elle se focalisait sur la vieille thématique de la « surpopulation étrangère », considérée comme une menace pour les ressources fondamentales. Cette question fédéra des groupes et des individus issus de divers camps politiques. Outre les membres de l'organisation qui préfigura l'Ecopop, à savoir le « Groupe de travail suisse pour les questions de population » fondé en 1970 par le politicien Valentin Oehen de l'Action nationale, il y avait aussi des représentants de la bourgeoisie et de la gauche qui remettaient en question le consensus autour de la croissance de la société industrielle capitaliste et qui considéraient aussi la protection de l'environnement à travers la perspective de l'écologie nationale. Si cette initiative n'eut aucune chance d'aboutir auprès du peuple (25,9 pourcent de voix favorables), elle ouvrit le débat sur les prétendus dangers de « l'emprise étrangère » à de nouvelles couches de la population. Ce sujet faisait ainsi son entrée dans d'autres milieux – parfois universitaires et écologistes.

## 6. Contre-propositions pour une Suisse ouverte

Parallèlement au discours sur la surpopulation étrangère, il y eut régulièrement des contre-discours préconisant une politique d'ouverture vis-à-vis des étrangers. Les contre-propositions issues de divers milieux politiques et de la société civile se fondaient sur la tradition humanitaire de la Suisse et sur les valeurs fondamentales libérales du pays. Elles faisaient valoir que, compte tenu de la présence de longue date des étrangers en Suisse, la société devait être plus ouverte et plus libérale. Enfin, ces organisations tentèrent de démontrer que le pays était devenu depuis longtemps un pays d'immigration. Dans le même temps, il y avait aussi au premier plan des considérations ayant trait à l'économie nationale et à la politique européenne, considérées comme essentielles pour le fonctionnement de la Suisse.

### Large opposition aux adeptes de la théorie de la surpopulation étrangère

L'initiative Schwarzenbach avait déjà suscité une opposition qui s'était diversement manifestée. D'une part, l'establishment politique, les grandes associations économiques, ainsi que les syndicats s'opposaient à un isolement de la Suisse. D'autre part, la résistance se forma également du côté des étrangers eux-mêmes. Les personnes visées par l'initiative, en particulier les travailleurs italiens, commencèrent à s'organiser et prirent position contre l'initiative dans des publications ou à l'occasion de congrès. Des organisations de travailleurs italiens de gauche tentèrent de réinterpréter le discours politico-culturel dominant en un discours de lutte des classes. Selon eux, ce n'étaient pas les étrangers qui étaient à l'origine des problèmes économiques et sociaux de la Suisse, mais le système lui-même, axé sur l'exploitation et la maximisation du profit, par lequel les travailleurs italiens étaient opprimés, tout comme les travailleurs suisses. Ces organisations rendirent également le gouvernement italien responsable de la situation désastreuse des Italiens en Suisse. Leur critique visait donc à la fois les partisans de la thèse de la surpopulation étrangère et l'inaction du gouvernement italien. On reprocha à ce dernier d'être responsable de l'émigration de pans entiers de la population pauvre du sud de l'Italie dénuée de perspectives d'avenir, de fermer les yeux sur la pratique discriminatoire du statut de saisonnier, ainsi que sur l'absence de possibilités de regroupement familial.

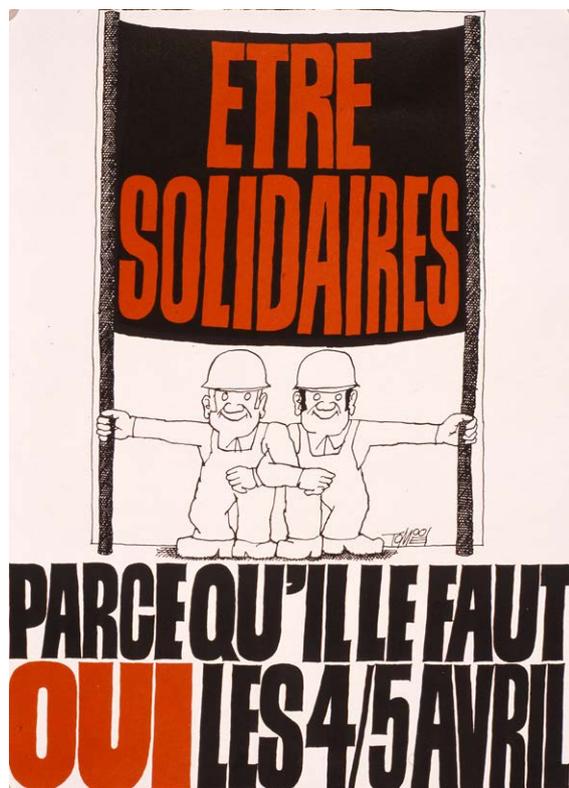
Après la votation, l'organe de publication « Emigrazione Italiana » de la « Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera » souligna que la grande peur était certes passée (« la grande paura è passata »), mais qu'en amont du vote, l'on avait « manqué l'occasion unique d'exposer aux travailleurs suisses les conditions de vie des immigrés et de leur expliquer que leurs problèmes ne venaient pas des travailleurs du sud, mais des centres décisionnels qui dictent les rythmes de travail, le prix des loyers et le coût de la vie en général. »<sup>13</sup>

### L'initiative « Être solidaires » et le projet de nouvelle loi sur les étrangers

Certains des thèmes soulevés dans le cadre de l'opposition à Schwarzenbach et à ses partisans furent repris dans le cadre de l'initiative « Être solidaires » en 1981. Cette initiative lancée par la gauche et par des milieux religieux tentait de lutter contre la rhétorique de l'emprise étrangère, mais échoua face à la profonde méfiance du peuple à l'égard des étrangers. Le nombre de votants n'atteignit que quelque 40 pourcent ; mais 84 pourcent d'entre eux votèrent non. L'initiative qui plaidait en faveur de l'abrogation du permis de séjour saisonnier et pour une politique intégrative vis-à-vis des étrangers ne trouva pas d'écho favorable dans la population. La solidarité espérée entre la population autochtone et étrangère vola en éclats face au malaise des électeurs à l'idée d'améliorer la situation juridique et sociale des immigrés.

La « Commission fédérale consultative pour le problème des étrangers » qui fut mise en place suite au vote sur l'initiative Schwarzenbach eut pour mission de définir et d'analyser les problèmes posés par la présence des étrangers et d'élaborer des recommandations pour une politique des étrangers qui tiendrait compte à l'avenir des aspects humains et sociaux. Ce travail déboucha sur un projet de loi qui avait pour objet de réviser la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) datant de 1931. Cependant, l'amélioration du traitement juridique des étrangers échoua aux urnes en 1982, après une contre-campagne menée par l'Action nationale. La Suisse ne se dota d'une nouvelle loi sur les étrangers qu'en 2005, soit

<sup>13</sup> Emigrazione italiana du 25.6.1970. Dans : Maiolino 2011, p. 218.



**Illustration 8 :** Initiative populaire « Être solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers », 1981

74 ans après la création de la LSEE, et elle entra en vigueur en 2008. Auparavant, en l'an 2000, le Conseil fédéral avait édicté « l'ordonnance sur l'intégration des étrangers » (OIE), qui définissait des mesures destinées à favoriser l'intégration des immigrés au niveau fédéral. Ce faisant, il exprimait la conviction que la Confédération devait aussi prendre des mesures d'encouragement pour améliorer l'intégration des migrants, alors que dès les années 1990, nombre de villes et de cantons avaient déjà consenti de tels efforts en matière de politique d'intégration.

### La tentative de libéraliser les naturalisations

Les droits des étrangers issus de l'UE s'améliorèrent dans le cadre du processus d'intégration européen. La pratique chicanière de la naturalisation dans un pays vanté pour sa démocratie modèle fut perçue avec plus d'acuité dans l'opinion publique, comme le film à grand succès « Les faiseurs de Suisses » (Die Schweizermacher) l'avait illustré de manière satirique en 1978. La politique officielle s'efforça de réagir à ce dysfonctionnement en appliquant les valeurs libérales fondamentales du pays à la pratique de naturalisation.

En 1983, le Conseil fédéral proposa un projet de loi en vue de faciliter la naturalisation. Ce projet fut rejeté le 24 juin 1983 par 55,2 pourcent des voix avec un faible taux de participation de 35,8 pourcent. Puis, au cours des années suivantes, la thématique de la naturalisation continua à susciter les polémiques. En 1994, lors du vote relatif à « l'arrêté fédéral sur la révision du règlement sur les droits civils dans la Constitution », c'est-à-dire concrètement sur le thème de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers, le projet échoua à nouveau. La majorité des cantons s'y opposa. L'année 2004 connut un scénario analogue lorsqu'un arrêté fédéral visa à nouveau à mettre en œuvre la naturalisation ordinaire et la naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers de la deuxième génération. Le 26 septembre 2004, le peuple et les cantons rejetèrent la proposition. Il est possible que les opposants aux deux projets aient une nouvelle fois fait basculer l'opinion en invoquant la menace constituée par les étrangers. Il convient néanmoins de remarquer que dans les centres urbains, là où vivent beaucoup d'immigrés, le projet de loi rencontra une nette approbation.

Le 1<sup>er</sup> juin 2018, l'initiative « pour des naturalisations démocratiques », lancée par l'UDC, fut rejetée par le peuple avec 63,7 pourcent des voix. Il semblerait que de larges cercles s'opposant aux pratiques discriminatoires se soient affirmés avec succès. Les auteurs de l'initiative voulaient laisser aux électeurs de chaque commune le soin de décider comment et par quel organe municipal le droit de cité communal serait accordé. En outre, cette compétence ne devait pas pouvoir être limitée par le droit cantonal. Ainsi, les décisions de la commune en matière de naturalisation auraient été définitives et, par conséquent, juridiquement incontestables. Le contexte de cette initiative est à chercher dans les décisions de naturalisations controversées prises dans les urnes. En 2000, les électeurs d'une commune lucernoise avaient rejeté les demandes de naturalisation de nombreuses personnes et n'avaient naturalisé que les demandeurs des pays géographiquement proches. L'UDC lança cette initiative après que les personnes concernées aient obtenu gain de cause auprès du Tribunal fédéral, suite à un dépôt de plainte pour violation de l'interdiction de discrimination.

De l'avis du Conseil fédéral, cette initiative était non seulement en contradiction avec le système fédéral suisse, mais aussi avec le principe de l'égalité des droits, selon lequel la naturalisation ne



**Illustration 9 :** Votation sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangères et étrangers, 2004

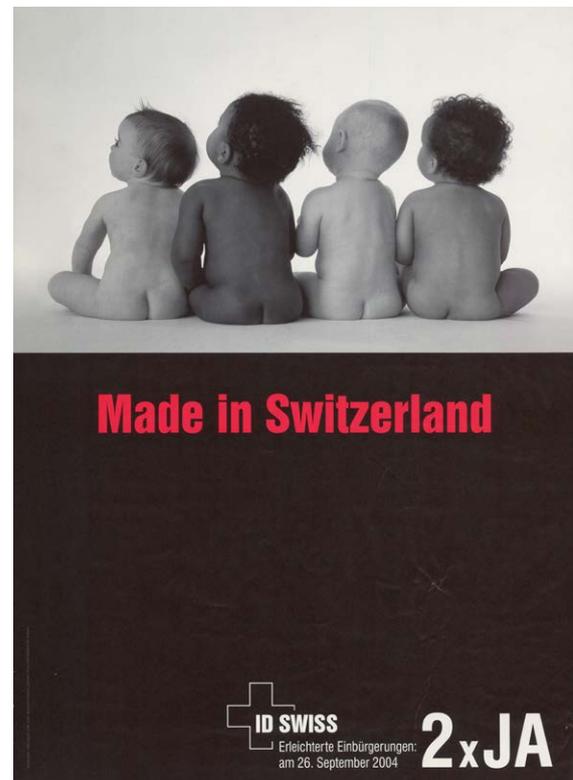
peut pas être refusée pour des raisons contraires à la cause ou pour des raisons insaisissables. Par exemple, si la naturalisation est refusée uniquement parce que le nom du demandeur fait penser qu'il est originaire d'un État donné. Ainsi, les droits de l'individu garantis par la Constitution, comme l'interdiction de discrimination et de l'arbitraire, seraient violés. Le 12 février 2017, l'initiative « naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la troisième génération » fut adoptée à une majorité de voix de 60,4 pourcent.

La cheffe du DFJP de l'époque, Simonetta Sommaruga, souligna lors d'une interview donnée à l'Aargauer Zeitung du 12 janvier 2017 que les jeunes gens concernés par cette initiative étaient ceux dont « les grands-parents étaient venus en Suisse il y a 50 ans et qui avaient contribué au développement de notre pays. Leurs parents sont nés et ont été scolarisés en Suisse. La génération des petits-enfants a passé toute sa vie en Suisse, [...] Ils sont plus étroitement liés à la Suisse qu'au pays d'origine de leurs grands-parents. La Suisse est leur patrie, il ne leur manque que le passeport rouge ». Les électeurs firent preuve de bienveillance et de compréhension face à la troisième

génération d'étrangers. Apparemment, les arguments de loyauté et les valeurs libérales fondamentales de ce pays étaient en accord avec le fait que la génération des petits-enfants faisait, et fait, partie intégrante de la société. Cependant pour la « deuxième génération », l'accès au passeport rouge reste difficile et semé d'embûches.

### Contre la politique de l'isolement

Les années 1980 et 1990 virent naître un mouvement de solidarité avec les réfugiés. Ce mouvement comprenait l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, des organisations caritatives chrétiennes, la Croix-Rouge, mais aussi des organisations coordonnées à l'échelle nationale, comme l'Association solidarité sans frontières fondée en 2000, ainsi que des centres de consultation locaux pour les sans-papiers ou les victimes du racisme. Ces organisations s'engagèrent – et sont toujours engagées – dans le domaine de l'aide humanitaire et du conseil et viennent contrebalancer la politique de l'isolement et de la discrimination. Bien que le mouvement en faveur de l'asile n'ait remporté que peu de victoires au strict sens politique, il reste largement ancré dans la société et grâce à sa différenciation et à sa professionnalisation, il offre une



**Illustration 10 :** Votation sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangères et étrangers, 2004

voix audible et un positionnement visible en faveur du groupe concerné dans le paysage politique.

### La Suisse au sein de l'Europe

L'intégration économique de la Suisse dans l'espace européen constitue un argument majeur en faveur d'une position ouverte et libérale. Après l'échec du vote sur l'adhésion à l'Espace économique européen EEE en 1992, il fallut chercher une nouvelle solution. L'exigence de souveraineté faisait face à la nécessité d'intégration économique dans l'espace européen. La résolution de ce dilemme déboucha sur une nouvelle orientation des rapports avec la communauté européenne. La voie des accords bilatéraux devait permettre de jeter des ponts. En 1999, la Suisse réalisa une percée au moyen de sept accords sectoriels avec l'UE. Les accords bilatéraux I furent adoptés par le peuple le 21 mai 2000 avec une nette majorité de 67,2 pourcent des voix et entrèrent en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002. Outre la coopération dans le domaine social, économique et technique, la libre circulation des personnes qui s'appliquait dans les États européens fut étendue à la Suisse. Cela changea radicalement le régime d'immigration en Suisse. Les quotas et les plafonnements dans différentes branches furent abolis, ainsi que le statut de saisonnier avec ses effets discriminatoires. Les accords bilatéraux permirent également à l'économie suisse d'avoir largement accès au marché intérieur de l'UE. Avec les accords bilatéraux II, ratifiés par le peuple en 2005, la Suisse devint membre de l'espace Schengen. Ainsi, la mobilité au sein de l'Europe fut simplifiée avec la suppression des contrôles systématiques aux frontières. Les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen furent renforcés et certaines compétences nationales transférées au niveau de l'UE. Depuis lors, la Suisse est également subordonnée aux dispositions du règlement Dublin qui définissent des responsabilités et des procédures claires dans le domaine de l'asile.

Le 8 février 2009, l'extension de la libre circulation de personnes à la Bulgarie et à la Roumanie fut acceptée par les électeurs à 59,6 pourcent. En amont du référendum facultatif dont se saisirent les petits partis de droite, le président de la Confédération de l'époque, Hans-Rudolf Merz, s'exprima comme suit : « la Suisse est un pays ouvert. [...] Continuons à nous ouvrir aux personnes qui ne sont pas suisses par leur passeport. Poursuivons notre partenariat avec l'Union européenne. Elle est de

loin le partenaire économique le plus important de la Suisse. » Les arguments invoqués par M. Merz se fondaient avant tout sur une perspective économique, d'autant plus que le maintien de la libre circulation des personnes garantit la circulation des biens et des capitaux avec l'UE. Mais le président de la Confédération constata également que « les craintes exprimées en diverses circonstances ne se sont pas vérifiées : la crainte d'une augmentation de la criminalité n'est pas justifiée. [...] Nous n'avons pas non plus constaté une augmentation des abus sociaux. Et enfin : les mesures d'accompagnement contre le dumping salarial et social montrent clairement leur efficacité. »<sup>14</sup> Ainsi, le président de la Confédération prit clairement position contre le scénario de menace de baisse du niveau de prospérité et de sécurité dû à la libre circulation des personnes.

<sup>14</sup> Message vidéo du président de la Confédération Hans-Rudolf Merz sur la libre circulation des personnes le 23.1.2009 à la télévision suisse. En ligne sur : <https://www.youtube.com/watch?v=tllk4-0c5Eo> (23.12.2019).

## 7. Conclusion : des discours entre défense et ouverture

La notion de « surpopulation ou d'emprise étrangère » fait partie du vocabulaire du discours politique suisse depuis plus de cent ans. Cette expression s'est installée au fil du temps, non seulement dans les différents groupements politiques et sociaux, mais également dans le débat public. La référence récurrente aux « étrangers menaçants » et aux « phénomènes d'emprise étrangère », qui nuiraient tantôt à la culture et à l'essence même de la Suisse, tantôt à l'économie ou aux paysages naturels du pays, mène à une attitude xénophobe ou du moins à une attitude sceptique vis-à-vis de tout ce qui vient « de l'extérieur ». Le discours continu, répété, consistant à affirmer que l'identité de la Suisse serait menacée par « les étrangers » se renforce dans le fondement politico-culturel du pays avec l'activation et la réactivation des différentes initiatives contre les étrangers.

La xénophobie et les attitudes hostiles aux étrangers reposent sur la peur diffuse de l'autre, de l'étranger, qui est perçu comme une menace. On brosse un portrait négatif de ce dernier au moyens

de stéréotypes que l'on oppose à sa propre image idéalisée. Cependant, la xénophobie peut également être perçue comme une réaction à l'accélération et aux bouleversements sociaux entraînés par les processus de modernisation. Elle n'est pas seulement dirigée contre les étrangers, mais contre ce qui est étranger en général, contre les exigences de l'évolution technique et économique. En ce sens, les incertitudes qui en découlent sont projetées sur un groupe de population qui incarne « ce qui est étranger ». En effet, il est facile et pratique de rendre les étrangers responsables de tous les problèmes résultant du changement sociétal.

L'attitude défensive au nom de la préservation de l'identité nationale et culturelle – élevée au rang de mythe – a marqué l'histoire récente de la Suisse et remet en question les fondements libéraux du pays. La rhétorique employée instille une telle charge émotionnelle dans le débat public qu'il est souvent impossible d'en évaluer l'argumentation. À l'inverse, il arrive fréquemment que les analyses lucides et différenciées des questions et problèmes concrets ne soient pas à même de marquer des points face à des « solutions simples » et des slogans populaires. À cela s'ajoutent les efforts de mobilisation des partisans de la thèse de la surpopulation étrangère – qui sont souvent aptes à investir plus d'argent dans leurs campagnes que la partie adverse.

La résistance aux discours sur l'emprise étrangère, elle, s'alimente à différentes sources. Outre les convictions libérales ou celles reposant sur les droits fondamentaux, qui placent l'égalité juridique et la loyauté au cœur de la défense en faveur d'une Suisse ouverte, il existe également une opposition fondée sur des motifs humanitaires et éthiques, qui combat avant tout les arguments discriminatoires et xénophobes des rhétoriciens de la surpopulation étrangère.

Il convient cependant de remarquer que la peur de l'étranger est souvent la plus marquée là où il y a le moins d'étrangers. Ainsi, l'initiative « Contre l'immigration de masse » et l'initiative de « Mise en œuvre » de l'UDC ont obtenu le plus grand nombre de voix dans des communes où il n'y avait presque pas d'étrangers. En revanche, dans pratiquement toutes les villes suisses confrontées à une immigration intense, et où la cohabitation avec les



Illustration 11 : Initiative « Contre l'immigration de masse », 2014

étrangers fait partie du quotidien, les deux projets ont été rejetés. Ainsi, le spectre de l'étranger – sur lequel sont projetées toutes les craintes imaginables – est plus menaçant que la présence physique des étrangers.

Là où les ressortissants étrangers font partie du quotidien, il y a des contacts avec la population autochtone. Il y a des rencontres et des conversations qui mènent à une compréhension et à une confiance mutuelle. Alors, les deux parties remarquent que non seulement elles ont les mêmes soucis, mais qu'elles partagent souvent les mêmes désirs d'avenir. La communication entre les individus permet d'abolir les préjugés sur « l'autre ». Les efforts d'intégration entrepris par les autorités et par certains groupes de la société civile ont aussi contribué à renforcer la cohésion sociale.

Cela vaut également au niveau politique. Dans les cantons de Fribourg, Vaud et Genève, ainsi que dans certaines communes des cantons des Grisons et d'Appenzell Rhodes-Extérieures, les personnes dépourvues du passeport suisse peuvent voter et être élues au niveau communal. Dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, la participation politique est même possible au niveau cantonal. Permettre à la population étrangère de participer à la vie politique repose sur le principe selon lequel les personnes qui vivent dans une commune depuis longtemps et y paient des impôts doivent aussi être habilitées à prendre part aux prises de décision.

Non seulement les citoyens qui œuvrent en commun font régresser l'exclusion, mais dans le même temps, ils augmentent la disposition des nouveaux arrivants à s'impliquer en faveur d'une Suisse commune. Cela rappelle qu'au cours des siècles, la Suisse a toujours réussi à impliquer les minorités et à intégrer les immigrés – parce qu'elle en avait la volonté politique.

L'évolution sur le plan structurel est particulièrement remarquable – elle s'est produite plus lentement, plus silencieusement et pour beaucoup, de manière peu perceptible malgré l'agitation qui accompagnait régulièrement chaque votation. La Suisse est devenue un pays qui compte l'une des plus fortes proportions de ressortissants étrangers et de personnes issues de l'immigration. Et ce, sans les catastrophes prédites à chaque vote, mais plutôt en prospérant – tant sur le plan économique que social. Il n'y a pas de ghettos à problèmes ;

les postes de travail des autochtones ne sont pas menacés et n'ont pas disparu. Mais au vu de la mutation démographique en cours, de nombreux postes vacants ne peuvent pas être pourvus. Environ 40 pourcent des habitants du pays sont dits d'origine immigrée ; soit ils ont immigré eux-mêmes, soit ils sont enfants d'immigrés. Plus de 40 pourcent des mariages contractés aujourd'hui sont binationaux. Chez la moitié des personnes vivant en Suisse, au moins l'un des grands-parents a immigré dans le pays. Le nombre de personnes détenant deux passeports ou plus augmente aussi de manière exponentielle. Ce chiffre est d'environ 25 pourcent pour l'ensemble des Suisses, de 13 pourcent pour ceux qui vivent dans le pays, et même de 75 pourcent s'agissant des Suisses de l'étranger.

La Suisse est composée de personnes d'origines diverses, qui se sont déplacées au cours de l'histoire. La mobilité s'est certes intensifiée au cours des dernières décennies, mais historiquement, elle a toujours été importante. Aujourd'hui, la Suisse est un pays prospère, notamment grâce à la migration. L'on ne pourrait imaginer la vie quotidienne sans les nombreuses choses qui furent jadis désignées comme étant « étrangères » et « incompatibles avec nous d'un point de vue culturel ». Mais pratiquement chaque nouveau groupe d'immigrés vit la même situation que les Italiens de l'époque : rejetés comme « culturellement étrangers » et « non assimilables » ; stigmatisés comme des criminels, puis s'élevant lentement – également en termes de perspectives professionnelles – jusqu'au point où la société commence à leur faire confiance, à les voir comme des membres à part entière de la communauté et même comme exemplaires, ou comme une source d'inspiration.

Il est compréhensible que la cohabitation de personnes avec des origines, des modes de vie et des points de vue différents ne soit pas toujours facile, et qu'elle mène à des conflits. De tels défis ne peuvent être maîtrisés que de manière objective, constructive et pragmatique, en incluant tous ceux qui vivent en Suisse.

## Bibliographie

- Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les moyens de maintenir et de faire connaître le patrimoine spirituel de la Confédération du 9 décembre 1938. Dans: feuille fédérale 1938/II. p. 999.
- Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), Le problème de la main d'œuvre étrangère. Rapport de la Commission chargée de l'étude du problème de la main-d'œuvre étrangère. Berne 1964.
- Archives fédérales suisses (AFS), E 22 545, Documents pour la pétition de la « Commission des Neuf » concernant les mesures contre l'infiltration étrangère en Suisse, du 17 décembre 1912.
- Buomberger, Thomas, Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher. Zurich 2004.
- Engeler, Urs Paul, Der grosse Bruder Schweiz. Die Geschichte der Politischen Polizei. Zurich 1990.
- Gfrörer, Karin, Gewerkschaftliche Fremdarbeiterpolitik in der Krise: Leitbilder und Orientierungsprobleme des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes von 1964-1978. Mémoire de licence non publié, Université de Zurich 2001.
- Holenstein, André; Kury, Patrick; Schulz, Kristina, Schweizer Migrationsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. Baden 2018.
- Imhof, Kurt, Warum ist der Rechtspopulismus in der Schweiz besonders erfolgreich? Juillet 2011. [https://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2014/BAU\\_1\\_6291008.pdf](https://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2014/BAU_1_6291008.pdf) (02.02.2020)
- Maiolino, Angelo, Als die Italiener noch Tschingen waren. Der Widerstand gegen die Schwarzenbach-Initiative. Zurich 2011.
- Neidhart, Leonhard, Bradage du sol national. Dans: Dictionnaire historique de la Suisse. <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/017357/2015-01-29/> (19.12.2019)
- Riedo, René, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970. Frankfurt am Main. Berne 1976.
- Tanner, Jakob, Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Munich 2015.
- Tanner, Jakob, Nationalmythos und « Überfremdungsängste ». Wie und warum die Immigration zum Problem wird, dargestellt am Beispiel der Schweizer Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert. Dans: Udo Rauchfleisch (Hg.): Fremd im Paradies. Migration und Rassismus. Basel 1994. p. 11-25.
- Willi, Viktor, Überfremdung – Schlagwort oder bittere Wahrheit? Berne 1970.

## Illustrations

Les affiches sont l'expression d'une culture de discussion politique. Elles servent à montrer l'enjeu des campagnes politiques. Tant les partisans que les opposants réduisent leurs préoccupations à des messages percutants et à des images marquantes. Les affiches sont plus que des illustrations : elles racontent l'histoire des « discours sur l'étranger » selon leur propre perspective et sont donc des sources historiques importantes.

Illustration de couverture :

Réinterprétation de l'affiche concernant la révision de la loi sur l'asile et de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (1987). Stephan Bundi, Atelier Bundi AG, Visuelle Kommunikation, Boll. 2020.

Illustration 1 :

Volksbegehren gegen die Überfremdung, Ja, Eidgenössische Volksabstimmung vom 7. Juni 1970. Initiativkomitee gegen Überfremdung. Plakatsammlung der Schule für Gestaltung Basel. 1970.

Illustration 2 :

Überfremdungsinitiative Nein Eidgenössische Volksabstimmung vom 7. Juni 1970. Celestino Piatti. Plakatsammlung der Schule für Gestaltung Basel. 1970.

Illustration 3 :

Prospérité – Schwarzenbach – Votiez NON. Jean Leffel. Museum für Gestaltung Zürich/Archiv Zürcher Hochschule der Künste. 1970.

Illustration 4 :

Initiative contre l'emprise étrangère, Oui, ... Pour notre avenir, 20.10.1974. Action Nationale contre l'emprise et la surpopulation étrangères. Bibliothèque de Genève. 1974.

Illustration 5 :

Wenn die Pyramide fällt, fällst auch du! Überfremdungsinitiative 3 – Nein. Werbeagentur Edgar Küng, Luzern. Museum für Gestaltung Zürich/Archiv Zürcher Hochschule der Künste. 1974.

Illustration 6 :

Masslosigkeit schadet! Masseneinwanderung stoppen JA. Agence de publicité GOAL AG. Schweizerisches Sozialarchiv Zurich. 2014.

Illustration 7 :

Bilaterale abholzen? Nein am 9. Februar! SVP-Abschottungsinitiative. Gestaltung : anonym. Museum für Gestaltung Zürich/Archiv Zürcher Hochschule der Künste. 2014.

Illustration 8 :

Être solidaires, parce qu'il le faut, oui les 4/5 avril. Jürgen von Tomèi. Médiathèque Valais-Sion. 1981.

Illustration 9 :

Naturalisation en masse ? 2 x non aux projets de naturalisation. Agence de publicité GOAL AG. Schweizerisches Sozialarchiv Zurich. 2004.

Illustration 10 :

«Made in Switzerland». Abstimmung für erleichterte Einbürgerungen vom 26. September 2004. Medienbüro Selezione. Schweizerisches Sozialarchiv Zurich. 2004.

Illustration 11 :

Stopper l'immigration massive ! Eidgenössische Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung». Agence de publicité GOAL AG. Schweizerisches Sozialarchiv Zurich. 2004.



