

DANS LE CLIMAT TROUBLÉ de l'année 1917, où fossé social, « question des étrangers » et perspectives de défaite de l'Allemagne sont interprétés comme autant de défis pour la Suisse de l'après-guerre¹, divers milieux élaborent des programmes de réformes sociales, économiques et politiques. Leur action se prolonge aux Chambres par le dépôt de motions articulées autour de trois thèmes dominants, à savoir les migrations, la législation sociale et le marché du travail. Au Conseil national, pour la seule session de mars 1918, trois motions sont déposées à l'initiative des groupes radical-démocratique, de politique sociale et catholique conservateur. Si la protection de la main-d'œuvre nationale s'impose comme un but commun, les projets de réformes ainsi que les moyens de leur réalisation font apparaître des divergences quant au rôle attribué à l'État dans les champs social et économique. Toutefois, au-delà des oppositions entre centralisateurs et fédéralistes, entre interventionnistes et libéraux, les partenaires vont s'entendre sur une politique modérément sociale à usage des nationaux et, par conséquent, défensive.

La culture politique suisse est de plus en plus imprégnée par l'idée que l'*Ueberfremdung*² constitue l'un des périls majeurs pour la société suisse. D'ailleurs, une des grandes questions qui se posera au législateur sera de tracer une frontière entre les bénéficiaires du nouveau programme social et certaines catégories d'étrangers.

Engagé depuis la fin du XIX^e siècle dans un processus de centralisation des compétences, l'État fédéral devient plus social et plus national³.

1. D'une manière générale, sur cette période, voir Roland RUFFIEUX, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne, Payot, 1974.

2. Sur cette notion, voir Gérald et Silvia ARLETTAZ, « La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste », *La Suisse dans l'économie mondiale (XV^e-XX^e siècle)*, Paul BAIROCH et Martin KOERNER (éd.), Zürich, Chronos, « Société suisse d'histoire économique et sociale », 1990, pp. 319-337.

3. Voir Gérald ARLETTAZ, « Aux origines de la "question des étrangers" en Suisse »,

Ce phénomène a d'abord affecté les modes d'identification au cours du long débat national sur les conditions d'accès à la nationalité suisse qui s'est déroulé de 1898 à 1926⁴. Il touche ensuite l'appareil institutionnel et administratif chargé de gérer la dimension sociale de l'avenir collectif.

Ce débat est intrinsèquement lié à la question du développement d'un système socio-économique visant à une meilleure intégration des ressortissants suisses. Il implique l'ensemble des acteurs sociaux. Dans le cadre de cet article, nous avons dû nous limiter à mettre en évidence le rôle des partis politiques et de l'Union syndicale suisse ainsi que celui de l'État.

LES PROGRAMMES SOCIO-ÉCONOMIQUES DE L'APRES-GUERRE

Le programme radical-démocratique

Pendant le conflit, le parti radical-démocratique suisse se montre particulièrement préoccupé par l'avenir économique de la Suisse. Prévoyant de profonds bouleversements dans les relations économiques mondiales, il estime indispensable de jeter les bases d'une politique économique concertée qui concourt au maintien de l'indépendance politique du pays et de son caractère national en renforçant la force du peuple : « [...] de nouvelles coalitions économiques, politiques et sociales vont se former et s'imposer surtout sur le terrain international. Il s'agira pour la Suisse également de leur opposer des institutions grâce auxquelles les énergies sociales du peuple seront maintenues et la capacité productive de l'État augmentées [...] »⁵.

Cette politique, qui est envisagée comme le fruit d'une « collaboration consciente » de tous les milieux, doit contribuer à combler le fossé social qui divise les Suisses. Elle implique donc, en premier lieu, de travailler à une intégration sociale et économique de l'ensemble du peuple.

Passé Pluriel. En hommage au professeur Roland Ruffieux, Fribourg, Editions universitaires, 1991, pp. 179-189.

4. Gérald ARLETTAZ et Silvia BURKART, « Naturalisation, "assimilation" et nationalité suisse. L'enjeu des années 1900-1930 », *Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*, Pierre CENTLIVRES (éd.), Genève, Georg, 1990, pp. 47-62.

5. *Deuxième rapport sur l'activité du Secrétariat du parti radical-démocratique suisse. Année 1916/17*, Berne, Parti radical-démocratique suisse, 1917, p. 11.

Or, aux yeux des radicaux, ce processus d'intégration est mis en péril par deux dangers qui se renforcent l'un l'autre : l'émigration des Suisses et l'immigration étrangère. Sur la base de ce constat, le parti propose une série de mesures transitoires de prévoyance pour l'après-guerre destinées notamment à empêcher l'émigration d'ouvriers suisses qualifiés.

Officialisés dans un mémoire adressé au Conseil fédéral le 21 mars 1918⁶, les postulats radicaux sont développés devant le Conseil national à travers la motion du Saint-gallois Albert Mächler du 26 mars 1918. Appuyés par onze cosignataires radicaux, Mächler invite le Conseil fédéral :

[...] à présenter un rapport sur la question de savoir si, pour protéger le travail national et pour combattre l'intrusion économique de l'étranger, il n'y a pas lieu :

1. d'empêcher une émigration excessive d'ouvrier indigènes qualifiés. Il y aurait lieu, dans ce but, d'encourager l'amélioration des conditions de travail et de salaire, de développer l'assurance en cas de chômage et, en général, les œuvres de secours aux chômeurs, d'encourager l'assurance populaire générale, d'organiser, avec la collaboration des syndicats ouvriers et patronaux, un vaste service d'information sur les conditions de travail et d'existence à l'étranger, de combattre les pratiques déloyales de l'embauchage d'ouvriers et employés suisses pour l'étranger ;
2. d'empêcher que le marché ouvrier suisse ne soit envahi après la guerre par des éléments étrangers douteux ;
3. d'empêcher que le nombre des maisons étrangères ne prenne une extension dangereuse pour nos forces nationales et qu'on abuse du domicile commercial suisse au profit d'intérêts étrangers⁷.

La lutte contre la pénétration d'entreprises étrangères⁸ et en faveur de la nationalisation de la classe ouvrière s'impose comme la pierre angulaire du programme radical-démocratique. Elle s'appuie sur la conjugaison d'une politique migratoire interventionniste associée à une

6. *Troisième rapport sur l'activité du Secrétariat du parti radical-démocratique suisse. Année 1917/18*, Berne, Parti radical-démocratique suisse, 1918, pp. 34-35.

7. *Résumé des délibérations de l'Assemblée Fédérale Suisse*, 1918, 26 mars 1918, n° 869.

8. Sur cette question, voir G. et S. ARLETTAZ, « La Première Guerre mondiale et l'émergence... », *art. cit.*, pp. 328-331.

« politique sociale bien démarquée à appuyer par l'État »⁹, destinée à stabiliser la main-d'œuvre indigène.

Le parti souligne que ces postulats sont le fruit d'une concertation entre les représentants des patrons et ceux des ouvriers et qu'ils traduisent la volonté historique des radicaux de contribuer « à atténuer à l'amiable les contrastes sociaux, tout en tenant compte des particularités propres à notre pays et en se basant sur la communauté d'intérêts de tout le peuple »¹⁰.

Cet engagement sert les intérêts d'un parti qui ambitionne de « réunir le peuple et les différents courants de la vie économique en une forte communauté politique »¹¹. De fait, après la mobilisation pour la lutte contre la surpopulation étrangère, l'idéal de régénération politique et sociale du pays apparaît comme un facteur de cohésion qui doit renforcer le caractère populaire et national du parti radical-démocratique suisse.

Les postulats de l'Union syndicale suisse

L'Union syndicale suisse accueille le programme radical de manière critique. Elle souligne l'ambiguïté des objectifs présentés et met fortement en doute la volonté et la capacité de la droite à conduire des réformes sociales. À ses yeux, la lutte contre l'*Ueberfremdung* ne vise pas les entrepreneurs étrangers qui exploitent la main-d'œuvre indigène, mais les militants du mouvement ouvrier. Quant à la volonté affirmée de protéger la main-d'œuvre nationale, elle n'empêchera pas :

Wenn es dagegen im Interesse der « nationalen Industrie » liegt, oder wenn die einheimischen Arbeiter ihre Arbeitskraft nicht zu den gebotenen Bedingungen verkaufen wollen, wird man auch nach dem Krieg alle guten Vorsätze von sich abschütteln, wie der Hund seine Flöhe. Man wird aus Italien, Galizien, vielleicht gar aus China billige Arbeitskräfte importieren¹².

9. Troisième rapport sur l'activité du Secrétariat du parti radical-démocratique suisse, op. cit., p. 5.

10. Deuxième rapport sur l'activité du Secrétariat du parti radical-démocratique suisse, op. cit., p. 8.

11. Ibid., p. 11.

12. Union syndicale suisse, *Gewerkschaftskorrespondenz*, N° 8, « Zum Schutze der

Au programme de la droite, dont l'Union syndicale suisse redoute qu'il ne conduise à un démantèlement des acquis sociaux et à une rupture de la solidarité ouvrière, l'Union syndicale suisse oppose une série de postulats pour la période transitoire d'après-guerre¹³. Ses postulats sont formulés dans une requête adressée au Conseil fédéral le 9 juillet 1918.

Dominée par la perspective d'une grave crise économique, l'Union syndicale suisse réclame en priorité des actions pour lutter contre le chômage, tels l'ouverture de chantiers d'utilité publique, le développement du placement et la réinsertion des ouvriers démobilisés. Elle exige également la garantie du maintien des lois et ordonnances de protection ouvrière rendues par le Conseil fédéral durant la guerre. En outre, elle appelle à des mesures protectionnistes pour le marché du travail indigène. Il s'agit, d'une part, de réglementer l'immigration car :

[...] il est du devoir de l'État de prendre des mesures pour que le chômage et la misère ne soient pas intensifiés par l'arrivée en masse de la main-d'œuvre étrangère [...] aussi longtemps que des ouvriers du pays, occupés avant la guerre, sont chômeurs, de nouveaux arrivants de l'étranger ne doivent pas être occupés dans la même branche¹⁴.

D'autre part, en matière de placement¹⁵, la priorité doit être accordée aux ouvriers établis en Suisse avant le conflit, avant ceux venus de l'étranger depuis la guerre.

Avec l'armistice, dans la perspective d'un retour des démobilisés des armées étrangères, l'Union syndicale précise ses revendications en matière de lutte contre le chômage. Partagée entre son idéal internationaliste et un nécessaire engagement auprès de la classe ouvrière nationale, l'Union syndicale suisse associe mesures restrictives en matière d'immigration et propositions visant à protéger les ouvriers indigènes contre la concurrence étrangère. Le 15 décembre 1918, le comité de l'Union

nationale Arbeitskraft », 9. April 1918, G.K.

13. Thèses présentées à la commission syndicale le 17 mai 1918 à Olten et adoptées le 11 juin 1918 à Olten.

14. *Revue syndicale suisse*, juillet 1918, n° 7, « Postulats pour la période transitoire d'après-guerre », p. 55.

15. Ibid., p. 56.

postule que le passage des frontières ne doit être accordé qu'aux étrangers déjà domiciliés de manière durable en Suisse avant le conflit et qui y ont encore leur famille. En outre, pour protéger les nationaux, il demande des garanties contre les licenciements consécutifs à l'immigration et une réglementation des salaires. En matière d'assistance, il estime qu'il faut obliger les États étrangers à secourir leurs ressortissants car la charge serait trop lourde si ces personnes devaient être assistées par la Confédération et par les caisses chômage¹⁶.

Conjointement, le mouvement ouvrier durcit son action en faveur d'une réforme profonde et globale du système libéral suisse dans les domaines politique, social et économique. Salaires et temps de travail sont au centre des préoccupations syndicales exprimées par le secrétaire-ouvrier Hermann Greulich¹⁷ ainsi que par la pétition du Comité d'action de la classe ouvrière, adressée au Conseil fédéral le 22 juillet 1918¹⁸. De même, le Comité d'Olten, dans son programme de réformes du 11 novembre 1918, ultimatum à la grève général, consacre un tiers des revendications à des questions sociales, à savoir la reconnaissance du droit au travail, l'introduction de la semaine de 48 heures et la création de l'assurance vieillesse et invalidité¹⁹.

La volonté de stabiliser la classe ouvrière répond à un objectif d'intégration de tous les travailleurs dans l'action syndicale. Elle se manifeste dans les revendications de paix de l'Union syndicale internationale²⁰ auxquelles les représentants suisses ont adhérés. Arrêtées en octobre 1917, ces revendications reconnaissent à tout État, en cas de dépression

économique, le droit de limiter l'immigration afin de protéger la main-d'œuvre indigène et étrangère déjà intégrée dans le marché du travail. Elles autorisent également les États à subordonner les autorisations d'immigration à des conditions sanitaires et culturelles :

Das Recht jeden Staates zum Schutze seiner Volkskultur und zur wirksamen Durchführung des Arbeiterschutzes in den Betriebszweigen, in denen einwandernde Arbeiter vorwiegend beschäftigt werden, gewisse Mindestanforderungen an die Kenntnisse des Einwanderern im Lesen und Schreiben in seiner eigenen Muttersprache zu stellen²¹.

Ainsi, la défense des intérêts ouvriers passe par un prolétariat sain et cultivé, à protéger contre certaines catégories d'étrangers²².

Les débats aux Chambres

En décembre 1918, lorsque les Chambres sont amenées à débattre des lignes directrices de la politique sociale d'après-guerre, les questions migratoires et sociales ont acquis toute leur acuité. L'armistice, qui engendre la crainte d'une « invasion » de soldats démobilisés des armées étrangères, puis la grève générale focalisent l'opinion sur la nécessité de contrôler l'immigration et d'apporter une solution nationale aux revendications ouvrières. De fait, au-delà des interprétations qui attribuent la responsabilité de la grève générale aux agitateurs étrangers

16. Ces postulats ont été adoptés par le Congrès extraordinaire des 12 et 13 avril 1919 à Olten (Protokoll des ausserordentlichen schweizerischen Gewerkschaftskongresses, 12.-13. April 1919, Bern, Unionsdruckerei, pp. 65-66).

17. « Les tâches de la classe ouvrière après la guerre et les buts qu'elle doit atteindre, Thèses de Hermann Greulich », dans *Rapport annuel du Secrétariat ouvrier suisse pour les années 1914, 1915, 1916. Le Congrès ouvrier à Berne 13 mai 1917*, Lausanne, 1918, pp. 107-110.

18. *Revue syndicale suisse*, septembre 1918, n° 9, pp. 65-67. *Feuille fédérale (FF)*, 1918, vol. III, pp. 763-769 et vol. IV, pp. 233-239. Le Congrès ouvrier de Bâle, des 27-28 juillet 1918, ratifie ces revendications. Insatisfait par les réponses du Conseil fédéral, il menace d'organiser une grève générale.

19. Voir Willi GAUTSCHI, *Der Landesstreik 1918*, Zürich-Einsiedeln-Köln, Benziger, 1968, pp. 281 sq.

20. Ces revendications ont été transmises au Conseil fédéral le 1^{er} janvier 1918. Elles sont citées dans l'article « Zum Schutze der nationalen Arbeitskraft », *op. cit.*

21. Ce droit est également étendu à l'encontre d'étrangers à la santé déficiente ou d'un niveau culturel insuffisant (*ibid.*).

22. Les chrétiens-sociaux ont également adopté des résolutions autorisant les États à limiter l'immigration (voir notamment « Das christlichsoziale Weltprogramm » et « Kongressbeschlüsse und Resolutionen », *Soziale Werte*, März-April 1919, Heft 3/4, pp. 106-110 ; J. DUFT, « Der Schutz der Wanderarbeiter », *ibid.*, pp. 96-99). Ils estiment que « Der Zu und Abfluss fremder Arbeitermassen soll ausschliesslich nach sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten geregelt werden ». En particulier, ils justifient l'éloignement des étrangers de niveau culturel inférieur : « Die starke Erschwerung der Auswanderung aus Südtalien und den slawischen Ländern [...] nach Nordamerika wird eine vermehrte Zuwanderung der Südtaliener, Polen und Juden nach Zentral- und westeuropäischen Industrieländern zur Folge haben. Die Arbeiterschaft dieser Staaten ist stark interessiert, dass ihre sozialer Aufstieg nicht durch die Arbeiterwanderungen beeinträchtigt werden » (*ibid.*, pp. 98-99).

et qui tentent ainsi de discréditer les revendications légitimes de la classe ouvrière suisse, la bourgeoisie ne peut ignorer le malaise social qui divise les Suisses. Ainsi, le *Journal de Genève*, qui s'est montré très sévère à l'encontre des instigateurs de la grève, estime que si les menées étrangères « ont pu jeter un tel trouble dans notre maison, c'est qu'auparavant déjà, elle était désunie. Un mécontentement profond travaille la classe ouvrière, même chez certains éléments authentiquement suisses »²³.

Au Conseil national, le débat s'ouvre le 3 décembre 1918 avec l'examen de la motion de Joseph Anton Scherrer-Füllemann, président du groupe de politique sociale. Déposée le 25 mars 1918, soit un jour avant la motion Mächler, elle demande de «[...] procéder à une révision totale de la constitution fédérale dans le but essentiel de développer les droits populaires et d'introduire les principales réformes sociales rendues nécessaires par la crise dont souffrent d'une façon durable des catégories importantes de la population »²⁴.

Selon son auteur, cet appel à des réformes sociales garanties par l'État est motivé par l'urgence de prendre en compte les aspirations d'une classe ouvrière en augmentation croissante et qui s'est organisée en associations puissantes pour la défense de ses intérêts : « Die Kriegszeit hat nun die Macht und die Bedeutung dieser Organisationen in eine grelle Beleuchtung gerückt und hat mahnende Worte an das Volk aller Länder gerichtet, dass zum Schutze aller Arbeiter mehr getan werden müsse²⁵. »

Toutefois, Scherrer-Füllemann se défend d'agir sous la pression d'influences extérieures. Sa motion :

[...] ist also nicht etwa ein Produkt der Streikbewegungen der jüngsten Zeit, ein Angsprodukt [...]. Vielmehr ist diese Motion das Ergebnis unserer ganzen politischen und sozialen Denkweise, wie wir von jeher und seit Jahrzehnten vertreten haben²⁶.

Les mesures envisagées par le groupe de politique sociale remettent en cause le principe de la liberté d'entreprise. Elles visent à protéger les

ouvriers contre les effets pervers du libéralisme économique, notamment par l'amélioration des conditions de travail et de salaire ainsi que par la garantie de moyens d'existence en cas d'incapacité de travail due à l'invalidité, à la vieillesse ou au chômage involontaire. En outre, pour opposer un contrepoids aux organisations ouvrières, elles s'accompagnent de la volonté de créer des bases légales pour gérer les conflits du travail. Quant au financement des réformes, le groupe de politique sociale envisage deux sources, l'impôt fédéral direct et la création de monopoles d'État.

Ce programme de réformes devant être réalisé par les voies démocratiques, le groupe de politique sociale réclame conjointement une extension des droits populaires, notamment par l'introduction de la proportionnelle pour l'élection au Conseil national, par l'instauration de l'élection directe du Conseil fédéral ainsi que par la création de l'initiative législative. Scherrer-Füllemann se veut ainsi rassurant quant à ces méthodes :

Die sozialen Reformen sollen der Zweck sein [...] und die Volksrechte sollen die Mittel sein [...] Wir wollen unsere sozialen Ziele mit unsern politischen Rechten erreichen [...] Weil wir sozial gesinnte Demokraten sind und sozialgesinnte Demokraten bleiben wollen²⁷.

La discussion de la motion Scherrer-Füllemann suscite un vaste débat qui oppose partisans d'une révision totale de la Constitution fédérale et défenseurs de réformes ponctuelles par la voie de la révision partielle. Elle attise également les craintes d'une bureaucratisation outrancière de l'État.

Les catholiques-conservateurs, en particulier, désapprouvent le projet qu'ils jugent trop centralisateur et trop étatiste. Ils lui opposent une motion préconisant de procéder à une révision partielle de la Constitution, dans le respect des institutions fédératives²⁸ :

2. Le problème social sera envisagé dans son ensemble et fera l'objet d'une étude immédiate. Les réformes et les institutions nécessaires, en particulier la création de l'assurance vieillesse et

23. 19 novembre 1918.

24. *Résumé des délibérations...*, 1918, I et II, n° 75.

25. *Bulletin sténographique, Conseil national*, 3 décembre 1918, p. 483.

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*, p. 486.

28. *Ibid.*, 13 février 1919, p. 227.

invalidité, seront réalisées au plus tôt sur la base de la solidarité et du rapprochement des classes, avec l'appui financier de la Confédération, en faisant abstraction de toute organisation et autant que possible de toute institution centralisée²⁹.

Musy développe sa motion dans une apologie du fédéralisme aux accents patriotico-religieux. Il insiste particulièrement sur les dangers d'une socialisation de l'État, car si « l'État doit garantir à tout le peuple la possibilité d'acquérir par le jeu normal des fonctions sociales une part convenable des biens de la vie », il ne saurait toutefois se substituer à toute l'action sociale. Sur le plan des salaires et du temps de travail, Musy entend appliquer deux principes, à savoir garantir, pour un « travail normal », un salaire suffisant qui permette de fonder une famille et créer des conditions de travail qui laissent « à l'ouvrier le loisir de penser aux intérêts de son esprit et de son cœur ». Pour les personnes dans l'incapacité d'assurer leur existence par le travail, Musy en appelle à l'exercice de la charité. À cet effet, il préconise de frapper d'impôts progressifs les bénéfices excessifs afin d'en affecter le produit à des œuvres de politique sociale.

Musy estime toutefois que la solution du problème social ne saurait se limiter à une réglementation d'ordre économique. Il voit notamment dans une augmentation des salaires un risque de « gaspillage » qui pourrait « dégénérer en danger social ». Ainsi, «[...] la régénération sociale suppose donc aussi et surtout [...] une amélioration de l'éducation morale de tout le peuple ». Dès lors, l'unité sociale est à rechercher dans les valeurs chrétiennes et dans une solidarité entre les classes qui s'expriment sur le « terrain de la justice et de la charité »³⁰.

Pour les radicaux, l'extension des compétences fédérales en matière sociale est une nécessité que l'expérience de la guerre et l'évolution des mentalités rendent possible. L'opinion a fait entendre sa voix, et :

Zugeben mag werden, dass die Drohung der Revolution dem Staate manchmal bessere Kraft gibt, Hemmungen, Zögerungen, Widerstände zu überwinden und rascher und intensiver als sonst an seiner Entwicklung zu arbeiten. Diese Wirkung soll sich der

Staat zunutze machen, um sich, um der Gesellschaft die Reaktion auf die Revolution zu ersparen³¹.

Dès lors, le devoir du Parlement est de répondre aux attentes des classes laborieuses. C'est dans cet esprit que le conseiller zurichois Paul Usteri interpelle le Conseil des États par une motion du 5 décembre 1918. Relayant le programme social de la motion Mächler, Usteri fait de l'instauration de l'assurance vieillesse et invalidité ainsi que de l'assurance chômage la pierre angulaire des réformes. Fait intéressant, il pose de manière explicite la question des bénéficiaires de ces assurances, les nationaux ou l'ensemble des habitants de la Suisse. Usteri souligne également la nécessité de réglementer les relations entre les patrons et les salariés. Moins contraignant que le projet Scherrer-Füllemann, le texte laisse au Conseil fédéral le soin d'examiner les modes de financement des réformes ainsi que la nature et l'étendue des révisions nécessaires de la Constitution fédérale. En ce qui concerne l'opportunité d'une révision totale de la Constitution fédérale, les radicaux estiment que les conditions politiques ne sont pas réunies.

Les réponses du Conseil fédéral

Dès lors, quelles sont les réactions du Conseil fédéral face aux programmes sociaux développés par les diverses tendances politiques du pays ?

Commentant la motion Mächler, le conseiller fédéral Edmund Schulthess, chef du Département fédéral de l'économie publique, estime que les questions soulevées devront être examinées dans le cadre de la politique étrangère³², notamment à l'occasion de la renégociation des traités d'établissement. Pour l'heure, tout en reconnaissant « l'intérêt à conserver et à occuper la main-d'œuvre indigène », il n'entend pas empêcher le retour en Suisse des ouvriers étrangers, en particulier des Italiens indispensables à l'industrie du bâtiment. Schulthess est partiellement appuyé par son homologue du Département fédéral de Justice et

29. Motion Musy, *Résumé des délibérations...*, 1919, 7 février 1919, n° 1013.

30. *Bulletin sténographique, Conseil national*, 13 février 1919, p. 227.

31. Déclaration de Paul Usteri, *ibid.*, *Conseil des Etats*, 28 janvier 1919, p. 1.

32. Le Conseil fédéral souhaite également collaborer à l'élaboration d'un règlement international de la protection ouvrière. Dans cette perspective, Félix Calonder, chef du Département politique fédéral, plaide en faveur de l'adhésion à la Société des Nations (*Bulletin sténographique, Conseil national*, 14 février 1919, p. 250).

Police. De fait, Edouard Müller ne veut pas s'opposer au retour des étrangers qui ont travaillé en Suisse avant la guerre et qui y ont encore leur famille. En revanche, la Suisse fermera ses frontières aux autres ouvriers afin de protéger le pays contre une « invasion » de chômeurs étrangers³³.

À propos de la motion Usteri, Schulthess s'interroge sur le rôle de l'État face à des revendications sociales qui ont pour but ultime une réglementation des relations entre patronat et ouvriers. Il estime que tout ne peut être résolu par une intervention directe de l'État et qu'une économie saine est la meilleure base pour résoudre les problèmes sociaux. En outre, avant d'établir de nouvelles lois, il convient de modifier les mentalités :

Hierfür braucht es allerdings keine Verfassungsrevision, sondern da muss die Revision der Auffassungen und der Geister helfen [...] es sollte die vermittelnde Tätigkeit und die Initiative seitens der staatlichen Behörden genügend³⁴.

Se refusant à esquisser un programme social, le conseiller fédéral propose de réfléchir à des réformes réalisables dans un court terme. Sur la question problématique du développement des assurances sociales, Schulthess préfère parler d'améliorer l'assistance en cas de chômage, de vieillesse ou d'invalidité. En matière de protection ouvrière, il demande d'attendre les résultats de l'application de la nouvelle loi sur les fabriques votée avant le début du conflit. D'autant plus que « Was international für den Moment wenigstens mit Sicherheit erreicht wird, haben wir bereits durch das Fabrikgesetz eingeführt »³⁵.

Pour Schulthess, le point essentiel est de garantir aux ouvriers un traitement équitable et des salaires qui correspondent aux exigences de la situation. Dans l'intérêt général « Der unselbständige Erwerbende muss ein Element des Friedens im Staate werden, das sich mit dem Staate verbunden fühlt, und nicht ein Element der Unzufriedenheit »³⁶.

33. AF, E 1302, I, Conseil national, 27 décembre 1918. Müller s'exprime à propos de la motion Knellwolf du 11 décembre 1918, traitée conjointement avec la motion Mächler.

34. *Bulletin sténographique, Conseil des États*, 29 janvier 1919, p. 28.

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*, p. 30.

Schulthess résume ainsi son programme :

[...] Verbesserung der moralischen, der sozialen und ökonomischen Stellung der Arbeiter und Angestellten unter Berücksichtigung der praktischen Möglichkeiten und der Wünsche, die von hüten und drüben geäußert werden. Das Mittel zur Erreichung der Zwecke soll in erster Linie die Verständigung zwischen den Gruppen sein, die der Staat zusammenführen die Pflicht hat³⁷.

Cette volonté d'une action basée sur une politique consensuelle, menée dans le respect de la tradition libérale, est au cœur du discours prononcé par Gustave Ador, chef du Département fédéral de l'Intérieur, à l'occasion de son accession à la présidence de la Confédération. S'exprimant sur les grands défis intérieurs auxquels la Suisse de l'après-guerre est confrontée, Ador en appelle à l'union des Suisses afin de « chercher à réaliser un idéal de justice et de solidarité sociale ». Il met en garde contre les « sollicitations malsaines de meneurs étrangers » qui prônent la violence ou la révolution pour réaliser les progrès sociaux :

Ils connaissent bien mal les sentiments de notre peuple, ceux qui chercheraient à introduire chez nous des mœurs qui répugnent à son robuste bon sens, à notre tradition libérale, à notre ardent amour du travail dans la paix et l'union.

En conséquence, la Suisse a le devoir de se protéger contre les étrangers « indésirables » qui menacent son processus de socialisation. « Ne laissons pas pousser et croître sur le sol helvétique la plante empoisonnée de l'anarchisme et du bolchevisme »³⁸.

L'ACTION DE L'ÉTAT

Dans la perspective de la restauration d'un consensus politique et social ainsi que du développement de l'État social, l'intégration des étrangers

37. *Ibid.*, p. 29.

38. *Journal de Genève*, 23 décembre 1918. Discours de G. Ador, nouveau président de la Confédération prononcé à l'occasion de son accueil solennel à Genève, sa ville natale, le 21 décembre 1918. Texte reproduit dans les *Documents diplomatiques suisses*, Berne, Benteli, 1979, vol. 7/I, pp. 133-134.

dans la formation nationale apparaît problématique. Dès lors, la « nationalisation » de la société s'impose comme une tâche prioritaire. La définition d'une politique d'immigration, précisant les notions de séjour et d'établissement, va permettre d'envisager une politique sociale à usage des nationaux en prenant en compte les étrangers insérés de longue date dans l'appareil économique. Cette action publique sera conduite par deux nouvelles institutions : l'Office central de police des étrangers institué en 1917 et l'Office fédéral du travail, en 1921.

*Le séjour et l'établissement*³⁹

Les fondements d'un contrôle du mouvement des étrangers sont posés en vertu des pleins pouvoirs. Le 21 novembre 1917, le Conseil fédéral édicte une ordonnance qui instaure un Office central des étrangers et qui ferme le territoire national par des mesures centralisatrices dures⁴⁰. Avec la fin du conflit, au terme d'un long débat où s'opposent arguments sécuritaires, économiques, touristiques et identitaires, le contrôle des étrangers revient progressivement dans la compétence des cantons. Ainsi, le 29 novembre 1921, une ordonnance du Conseil fédéral réunit un consensus autour d'un partage des souverainetés fédérale et cantonales. L'autorisation de séjour relève à nouveau de la compétence des cantons et la Confédération conserve un droit d'opposition contre les autorisations accordées à des étrangers ayant l'intention de s'établir ou d'exercer une activité professionnelle lucrative, à l'exception toutefois des saisonniers. La volonté de catégoriser les étrangers en fonction de la durée de leur séjour s'impose comme la base de la nouvelle politique d'immigration. Dès lors, l'idée majeure va être d'instaurer légalement et durablement le contrôle de l'établissement par l'État fédéral.

En 1921, le chef de la Division de police, Ernest Delaquis, soumet un projet de loi définissant les grandes lignes de la politique fédérale⁴¹.

39. Sur les origines de la politique fédérale à l'égard des étrangers, voir Gérald et Silvia ARLETTAZ, « Les Chambres fédérales face à la présence et à l'immigration étrangères (1914-1922) », *Etudes et Sources*, Berne, Archives fédérales suisses, 1991, n° 16-17, pp. 9-155.

40. Réintroduction de l'obligation du passeport et du visa – délivré par Berne – ; présentation d'un certificat de bonnes mœurs ; obligation de faire la preuve du but légitime du séjour projeté en Suisse et justification des moyens nécessaires.

41. AF, E 21/16049, Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung von

Il met en évidence quatre options de fonds :

- le maintien de la libre circulation des personnes ;
- l'institutionnalisation de deux types de séjour : le séjour à court terme et le séjour de longue durée. La frontière sépare les étrangers qui viennent en Suisse avec l'intention de regagner leur pays d'origine – parmi eux les saisonniers –, des établis qui souhaitent se fixer en Suisse⁴² ;
- l'aggravation des conditions d'établissement et la non-reconnaissance à l'étranger d'un droit à l'établissement ;
- la liberté d'expulsion des étrangers socialement et économiquement indésirables.

Ces options répondent à un nouveau critère de régulation de l'immigration, à savoir la « capacité de réception » du pays :

Die Zulassungsprüfung muss vor Allem eine Prüfung unter dem Gesichtspunkt der Ueberfremdung sein. Sie soll und kann dafür eintreten, dass nicht mehr Ausländer zu dauernden Bleiben hereinkommen, als das Landesinteresse verträgt⁴³.

La notion de « capacité de réception » recouvre par ailleurs toutes les angoisses liées à l'*Ueberfremdung*. De fait, la désirabilité de l'étranger ne se mesure pas à la seule aune quantitative. Un tri qualitatif des étrangers candidats à l'établissement est préconisé :

Wir müssen den fremden Ankömmling aus Herz und Nieren prüfen können. Reiht er sich ein in unser politisches, wirtschaftliches, soziales Staatsgefüge ? Ist er hygienisch akzeptable ? Ueberschreitet seine ethnische Struktur das Mass zulässiger Inadäquanz ⁴⁴ ?

Point sensible de la nouvelle politique d'immigration, le contrôle s'impose comme le champ légitime de l'action de l'État. Soutenu par de nombreux experts, par la Société suisse des juristes ainsi que par la

Ausländer. Erläuterung zum Entwurf der Polizeiabteilung [13 juin 1921].

42. Les étrangers sans perspectives d'avenir définies, tels les célibataires, les jeunes ouvriers et le personnel domestique sont considérés comme des établis potentiels.

43. AF, E 21/16049, Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern. Erläuterung zum Entwurf der Polizeiabteilung [13 juin 1921], pp. 37-38.

44. Ernst DELAQUIS, *Der neueste Stand der Fremdenfrage, Oeffentlicher Vortrag gehalten in St. Gallen am 22. Oktober 1921*, Bern, Stämpfli, 1921, p. 18.

conférence des directeurs de police cantonaux, le partage des compétences est entériné avec l'adoption par le peuple, le 25 octobre 1925, d'un article 69 ter qui autorise le Conseil fédéral à légiférer en matière de séjour et d'établissement des étrangers.

Dès lors, l'Office central de police des étrangers est de plus en plus en plus considéré comme l'instrument privilégié de la lutte contre l'*Ueberfremdung*. Pour autant, Heinrich Häberlin, chef du Département fédéral de Justice et Police, estime que la protection du travail national ne doit pas servir de prétexte à une politique autarcique. Le but de l'Office central de police des étrangers n'est pas de répondre à chaque fluctuation du marché du travail par un renvoi d'étrangers. Il convient de tenir compte des besoins du patronat auxquels l'offre indigène, quantitativement et qualitativement insuffisante dans certains secteurs, n'est pas à même de répondre. Le chef de l'Office central, Heinrich Rothmund, partage cette analyse. À ses yeux, si les mesures policières peuvent freiner l'*Ueberfremdung*, elles ne sauraient suffire pour équilibrer l'offre et la demande d'emploi.

Pour Rothmund, il est nécessaire de ménager les employeurs et d'éviter les lourdeurs bureaucratiques qui entravent la gestion de la main-d'œuvre étrangère car :

Ist das nicht der Fall, so entsteht eine Misstimmung, die sich eines schönen Tages dadurch Luft machen kann, dass die gesetzlichen Vorschriften, die zum Schutze des Arbeitsmarktes und der Ueberfremdung erst aufgestellt werden müssen, vom Volke zurückgewiesen werden⁴⁵.

Or, d'une manière générale, Rothmund constate que « Seit dem der Arbeitsmarkt vom Staate beobachtet und geschützt wird, werden dem Arbeitgeber oft Zumutungen gestellt, die vernünftigerweise nicht gestellt werden dürfte [...] »⁴⁶.

En 1926, soucieux d'alléger la procédure en vue de la prise d'emploi⁴⁷, Rothmund propose aux Offices cantonaux du travail d'introduire

45. AF, E 4300 (B) 1, bd 8, Rothmund à Pfister, Berne, 25 août 1926.

46. AF, E 4300 (B) 1, bd 8, « Bemerkungen zu den Ausführungen von Herrn Dr Pfister », Rothmund, Berne, 11/13 septembre 1926, p. 2.

47. Au terme de l'art 17 J 3 de l'ordonnance du 29 novembre 1921: « Lorsque l'étranger a l'intention de prendre un emploi, l'autorité de police des étrangers est tenue,

un examen global des demandes d'entrée pour les emplois saisonniers non qualifiés, tels le service de maison ou certains travaux de la construction. Son projet se heurte à l'opposition farouche du chef de l'Office fédéral du travail, Hans Pfister. Ce dernier redoute que les patrons, assurés de la main-d'œuvre nécessaire, se dispensent de rechercher des ouvriers indigènes, voire réservent les meilleures places aux étrangers⁴⁸. Rothmund juge ces craintes infondées, du moment qu'il s'agit d'une pratique limitée à une période où les chômeurs nationaux sont occupés et où le marché du travail a besoin de milliers d'étrangers.

Toutefois, bien que favorable à des allègements sectoriels, Rothmund n'entend pas pour autant relâcher le contrôle du marché du travail, rendu d'autant plus nécessaire par la suppression progressive des visas⁴⁹ et par le laxisme de certaines autorités cantonales. Il reproche notamment aux cantons d'abuser des permis de saisonniers afin d'éviter de passer par Berne pour la délivrance de permis de séjour temporaire. Il demande d'intensifier les visites de chantiers et de sévir avec vigueur contre les ouvriers en situation illégale.

Placées devant la nécessité de concilier les exigences des intérêts de l'appareil de production et celles de la protection du travail national, les instances de contrôle se heurtent à de nombreuses critiques. Les milieux patronaux maintiennent la pression en réclamant à plusieurs reprises des facilités d'embauche à l'étranger. Même des représentants de l'Association suisse des artisans, pourtant très sensible au problème de la « wirtschaftliche Ueberfremdung » prennent ponctuellement position en faveur d'une libéralisation des pratiques. Ainsi, en 1924, Louis Schirmer, membre du comité directeur, demande au Conseil fédéral s'il n'y aurait pas lieu de supprimer les restrictions apportées à l'entrée en Suisse d'ouvriers étrangers⁵⁰. Puis, en 1927, alors que l'Italie met des entraves à l'émigration de ses nationaux, le président de l'Association Hans Tschumi cosigne une interpellation priant le Conseil fédéral

avant d'accorder une autorisation, de demander le préavis de l'office cantonal de placement. » (RO, 41, p. 774).

48. AF, E 4300 (B) 1, bd 8, « Notizen zur Besprechung mit dem Eidgenössischen Arbeitsamt über den Verkehr von Fremdenpolizei und Arbeitsmarkt in den Kantonen, vom 10. September 1926 », Rothmund, Berne, 11 septembre 1925.

49. AF, E 4260 (C) 1969/146, bd 5, Referat Rothmund an der schweizerischen Justiz und Polizeidirektorenkonferenz in Freiburg am 14. September 1925.

50. Interpellation Schirmer du 1^{er} octobre 1924.

d'intervenir auprès du gouvernement italien afin «[...] de provoquer l'atténuation de ces difficultés et la cessation d'un régime qui cause du tort à l'économie nationale suisse »⁵¹. D'autres associations professionnelles, notamment dans l'industrie textile, prennent l'initiative de négociations directes avec l'Italie⁵².

Pour sa part, l'Union centrale des associations patronales cherche un compromis permettant d'empêcher un afflux d'« indésirables », tout en laissant la possibilité aux employeurs de choisir les ouvriers nécessaires. Elle propose à Rothmund de n'accorder une autorisation de travail qu'aux étrangers en possession d'un engagement⁵³. De fait, la préoccupation majeure des employeurs est de voir leurs demandes examinées avec rapidité.

À l'inverse, les milieux ouvriers condamnent le laxisme des autorités en matière de protection du travail national et de lutte contre le chômage. Otto Weber⁵⁴, secrétaire général des Föderativverbandes der Arbeiterunion der Schweiz. Transportanstalten, dénonce au Conseil national une politique d'entrée trop libérale qui provoque le renvoi des ouvriers suisses et leur remplacement par des étrangers. « N'y aurait-il pas lieu de faire en sorte que la police des étrangers écarte à l'avenir, exception faite pour les cas d'urgence, toutes les demandes d'entrée d'ouvriers étrangers »⁵⁵.

De même, l'Union syndicale suisse critique à plusieurs reprises la politique d'embauche antisociale des offices de contrôle :

[...] les autorités cantonales favorisent l'immigration d'ouvriers étrangers lorsque les travailleurs du pays sont en grève. Il arrive aussi que des autorisations d'établissement sont accordées pour les ouvriers saisonniers, sur la simple demande des associations patronales et sans que les syndicats soient consultés. Il a même été constaté que du travail avait été garanti à des ouvriers de

saisons pour la durée de leur séjour, alors que des ouvriers du pays se trouvaient au chômage⁵⁶.

En 1926, divers représentants de sociétés suisses d'employés, reprochant au Conseil fédéral de ne pas avoir été consultés lors de l'élaboration de l'ordonnance sur le contrôle des étrangers de 1921.

La forme des prescriptions sur le contrôle ne répond pas au but et l'application en est très imparfaite, délibérément sabotée en maints endroits ; ces prescriptions sont même ignorées par les organes de contrôle communaux et cantonaux. Un étranger a-t-il été admis dans un de nos cantons pour y travailler, c'est-à-dire a-t-il franchi la frontière suisse, il lui suffit d'un peu d'entregent pour s'établir chez nous à demeure, souvent aidé en cela par la connivence de quelque patron⁵⁷.

En outre, dans une petite question, le conseiller national radical Philippe Schmid-Ruedin⁵⁸ demande au Conseil fédéral d'associer les organisations professionnelles indigènes aux préavis concernant les demandes de travail. Il réclame conjointement une limitation des compétences de l'Office central de police des étrangers à l'octroi des permis de séjour et l'attribution des autorisations de travail aux bureaux publics de travail.

La question du partage des compétences est un point sensible ; elle traduit notamment une lutte d'influence entre les deux principales instances chargées de gérer la présence étrangère. De fait, l'Office fédéral du travail n'a cessé de revendiquer des compétences élargies, sinon une préséance sur les décisions de l'Office central, en matière de contrôle du marché du travail⁵⁹. Porte-parole des offices cantonaux et communaux, qui se plaignent d'être tenus à l'écart par la police des étrangers,

51. Interpellation Zimmerli du 16 juin 1927. Voir AF, E 4001 (A) 1 bd 29.

52. AF, E 4300 (B) 1 bd 22, Pfister et Schulthess au Département politique fédéral, Berne, le 29 novembre 1928.

53. AF, E 21/16049, Zentralverband schweiz. Arbeitgeber-Organisationen à Rothmund, Zurich, 20 septembre 1928.

54. Selon la notice de Erich GRUNER, *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, vol. 1: *Biographies*, Bern, Francke, 1966, pp. 594-595.

55. AF, E 1301, I, 30 septembre 1924, Question Weber-St Gall.

56. *Rapport du comité de l'union syndicale suisse 1924-1927*, La Chaux-de-Fonds, 1927, p. 18.

57. AF, E 4001 (A) 1, bd 26, Mouvement des employés. Le placement des employés et le contrôle des étrangers.

58. Petite question du 23 mars 1925 (AF, E 7169/1 bd 6). Voir également AF, E 4300 (B) 1, bd 14, Conseil national au Conseil fédéral, Berne, 22 décembre 1925. Réponse de l'Office fédéral du travail dans AF, E 4001 (A) 1, bd 26, Berne, 30 janvier 1926.

59. Les mêmes clivages se retrouvent au niveau cantonal.

Pfister reproche à Rothmund de refuser aux offices du travail des pouvoirs accrus dans le processus décisionnel⁶⁰. Or, Rothmund se montre intransigeant :

Wir können beim Fremdenpolizei und Arbeitsamt nicht wohl von geteilten Verantwortlichkeiten sprechen, denn das Arbeitsamt hat nur Antrag zu stellen, der Entscheid liegt bei der Fremdenpolizei [...] Das Arbeitsamt muss sich eben in die Rolle des Hilfsbureaus für die Fremdenpolizei finden können, denn die Fremdenpolizei hat neben dem Arbeitsmarkt noch andere Faktoren, zu berücksichtigen, welche den Entscheid über das Aufenthaltsgesuch eines Ausländers beeinflussen⁶¹.

Ces critères d'admission de l'étranger sont déterminés par l'objectif de « nationalisation » du peuple suisse, formulé depuis 1917 et qui est à la base de la législation en matière de police des étrangers issue des pleins pouvoirs. Ils constituent également les fondements de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931⁶² et de son ordonnance d'exécution du 5 mai 1933⁶³. La loi de 1931 propose un ensemble de mesures protectionnistes devant permettre de lutter efficacement contre la « surpopulation étrangère » tout en ménageant la flexibilité indispensable pour répondre aux besoins du marché du travail ainsi que de préparer l'assimilation des étrangers en vue de leur naturalisation.

La loi ne légifère pas sur l'entrée en Suisse. Elle réserve cette matière à des ordonnances afin de permettre une adaptation rapide « pour le cas où des crises politiques ou économiques nous menaceraient d'une affluence excessive d'étrangers »⁶⁴. Une fois entré en Suisse, l'étranger n'est plus fondé à opter entre le séjour et l'établissement. L'octroi des

permis⁶⁵ dépend du choix des autorités qui tiendront compte « des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère »⁶⁶. Le séjour à court terme est érigé en principe. Avant de conférer à un étranger l'établissement, c'est-à-dire « le droit de résider dans le pays sans conditions et pendant une durée indéterminée, l'autorité examinera de nouveau à fond comment il s'est conduit jusqu'à ce jour et s'il a observé les conditions jointes à l'autorisation »⁶⁷. Les autorisations en vue de la prise d'un emploi ou d'un séjour à long terme sont soumises à l'approbation de la police fédérale des étrangers. Les cantons restent libres d'accorder des autorisations temporaires de séjour aux ouvriers saisonniers, mais pour un délai maximum de neuf mois et dans la limite d'un éventuel contingent fixé par l'Office fédéral des arts et métiers⁶⁸. Les séjours successifs dans plusieurs cantons seront additionnés. « En règle générale, une nouvelle autorisation ne sera accordée que si le saisonnier a séjourné au moins trois mois à l'étranger. Le séjour saisonnier ne doit, ni en fait, ni en droit, devenir permanent »⁶⁹. La prise d'emploi est subordonnée à autorisation et l'étranger ne peut changer librement d'activité⁷⁰. En outre, l'étranger peut se voir expulser pour cause d'indigence⁷¹.

L'Office fédéral des Arts et Métiers acquiert un pouvoir étendu. En dépit des résistances du Département de Justice et Police, la loi lui réserve la compétence de fixer un contingent annuel de saisonniers pour les cantons. De plus, la collaboration entre la police des étrangers et les offices cantonaux du travail et de placement est renforcée ; elle peut être

65. Permis A pour les saisonniers, B pour le séjour de longue durée, C pour l'établissement, D pour la tolérance. Art. 13 « Ordonnance d'exécution », *op. cit.*, p. 298.

66. Art. 16 LFSEE, *op. cit.*, p. 117.

67. Art. 11, « Ordonnance d'exécution », *op. cit.*, pp. 297. Häberlin proposait de statuer par un oui ou un non dans un délai de 5 ans au plus (AF, E 21/16049, Häberlin aux Départements cantonaux de Police, Berne, 20 novembre 1928).

68. Art. 18 LFSEE, *op. cit.*, p. 118. L'OFIAMT résulte de la fusion de la division de l'industrie et des arts et métiers et de l'office fédéral du travail en vertu de l'arrêté fédéral du 21 juin 1929.

69. Art. 10, « Ordonnance d'exécution », *op. cit.*, pp. 296.

70. Art. 3, *ibid.*, pp. 291-292.

71. « Si lui même, ou une personne aux besoins de laquelle il est tenu de pourvoir sont tombés à la charge de l'assistance publique ou privée ou sont, avec certitude, sur le point d'y tomber d'une façon permanente » (art. 10 LFSEE, *op. cit.*, p. 126).

60. AF, E 21/16049, Pfister, Berne, 4 décembre 1928.

61. AF, E 4300 (B) 1, bd 8, « Bemerkungen zu den Ausführungen von Herrn Dr Pfister », 13 septembre 1926, p. 3.

62. RO, 49, « Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931 » [désormais LFSSE] pp. 279-288. Voir également le « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 17 juin 1929 » (FF, 1929, I, pp. 929-949).

63. RO, 49, « Ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 5 mai 1933 », pp. 289-305.

64. « Message du 17 juin 1929 », *op. cit.*, p. 930.

rendue obligatoire en cas de crise ou de chômage⁷². En particulier, la police des étrangers est tenue de porter à la connaissance de l'office du travail toutes les décisions prises contrairement à son préavis⁷³.

L'action sociale de l'Etat

Au lendemain du conflit, le Conseil fédéral s'engage dans l'établissement d'une législation sociale. Sur le plan international, la Suisse participe à la conférence générale sur le travail de Washington dont elle adopte un certain nombre de résolutions. L'élaboration d'une législation nationale et l'exécution des principes découlant des résolutions internationales sont confiées à l'Office fédéral du travail, spécialement créé à cet effet par l'arrêté fédéral du 5 octobre 1920.

Dans la perspective de « nationalisation » de la société, le développement de l'État social remet en cause le processus d'intégration des étrangers, jusqu'alors assimilé à celui des nationaux. De fait, la participation aux acquis sociaux tend à être réservée aux étrangers établis et dont les États d'origine accordent la réciprocité aux Suisses.

Le principe de la réciprocité est inscrit pour la première fois dans la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance maladie et accidents⁷⁴. Dans la législation d'après-guerre, il s'impose comme une clause incontournable, un prolongement logique d'une politique qui entend également protéger les nationaux établis à l'étranger en monnayant l'égalité de traitement par le biais de traités bilatéraux. C'est ce que montre l'évolution de la législation fédérale découlant des révisions de l'article 34 de la Constitution fédérale de 1874, ainsi que les dispositions relatives au secours des chômeurs.

Le secours aux chômeurs

À la fin de l'année 1918, le Conseil fédéral estime le nombre des chômeurs entre 20'000 et 30'000. La crise économique, latente dès 1920, se développe en 1921 et en décembre 142'937 personnes sans travail sont recensées. Le point culminant est atteint à la fin février 1922 avec

72. Art. 7, « Ordonnance d'exécution », *op. cit.*, pp. 293-294.

73. *Ibid.*

74. G. ARLETTAZ, « Aux origines... », *art. cit.*, pp. 179-189.

146'302 chômeurs. Ces derniers sont encore 39'673 en décembre 1923⁷⁵.

Initiée pendant le conflit, la lutte contre le chômage conduit d'abord à l'adoption de mesures sectorielles pour prendre la forme d'une action durable avec l'arrêté du Conseil fédéral sur l'assistance des chômeurs, du 29 octobre 1919⁷⁶. Si les arrêtés antérieurs du Conseil fédéral n'établissaient aucune différence entre les citoyens suisses et les étrangers, la nouvelle législation sanctionne un traitement différentiel. Pour bénéficier des secours à la charge des pouvoirs publics, les étrangers doivent justifier :

[...] avoir travaillé en Suisse, ou y avoir fréquenté une école, pendant une durée totale d'au moins une année dans les cinq années précédant le 1^{er} août 1914 et si, dans leur pays d'origine, des secours d'importance à peu près égale sont, en cas de chômage, expressément assurés aux Suisses⁷⁷.

Toutefois, afin de protéger les ouvriers indigènes contre une embauche préférentielle d'étrangers, les patrons sont tenus de verser aux étrangers des prestations équivalentes à celles payées pour les nationaux.

L'introduction d'un traitement différentiel est motivée par la raison que « les étrangers qui n'ont pas contribué à la prospérité de notre économie nationale ou qui ont même supplanté nos nationaux pendant leur service militaire n'ont aucun droit à bénéficier aussi de l'assistance »⁷⁸. Il est également envisagé comme un moyen régulateur du marché du travail : « étant donné l'abondance actuelle de la main-d'œuvre, l'ouvrier suisse lui-même a le plus grand intérêt à ce que ces étrangers rentrent dans leur pays »⁷⁹.

Jugé insuffisant pour soutenir efficacement les chômeurs, l'arrêté du Conseil fédéral est contesté par de nombreux milieux. Parmi eux, Bâle-

75. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1921, p. 858 ; 1922, p. 781 ; 1923, p. 790. Les chiffres englobent les chômeurs complets et les chômeurs partiels.

76. RO, 56, « Arrêté du Conseil fédéral sur l'assistance des chômeurs, du 29 octobre 1919 », pp. 915-930.

77. Art. 3, *ibid.*, p. 916.

78. FF, 1919, V, « Circulaire concernant l'assistance des chômeurs, du 10 novembre 1919 », p. 430.

79. *Ibid.*

Ville et l'Union syndicale suisse réclament, outre une amélioration générale des prestations, la suppression de la clause de réciprocité ainsi que des dispositions discriminatoires à l'égard des étrangers. Soumises à la consultation des cantons, ces propositions sont massivement rejetées⁸⁰.

Certaines communes citadines choisissent toutefois de passer outre aux prescriptions fédérales. En décembre 1920, sous l'influence des milieux ouvriers, Bâle-Ville décide de secourir tous les chômeurs habitant le canton, pour autant qu'ils y soient domiciliés depuis trois mois au minimum⁸¹. Le gouvernement bâlois estime que l'assistance chômage est un moyen de stabiliser une main-d'œuvre étrangère dont l'industrie dépend et qu'elle protège les nationaux contre une concurrence déloyale d'étrangers prêts à travailler à n'importe quelles conditions. Opposées à cette mesure, les associations patronales demandent au Conseil fédéral d'être libérées de leur participation à l'assistance.

En juin 1921, le « grosse Stadtrat » de Zurich décide à son tour d'accorder l'égalité de traitement. Il renonce à son projet sous la pression du Département fédéral de l'économie publique, qui menace de suspendre les subventions fédérales. En mai 1922, il revient à la charge et demande au Conseil fédéral d'étudier l'éventualité d'une subvention fédérale pour l'assistance des familles étrangères non bénéficiaires de la réciprocité mais établies depuis six ans en Suisse, dont au moins les six derniers mois à Zurich⁸².

Inquiet des ces initiatives, le Conseil fédéral refuse catégoriquement d'étendre unilatéralement la catégorie des ayants droit. À ses yeux, l'expérience d'avant-guerre a prouvé que les pratiques trop généreuses en matière d'assistance ont été une des causes de l'*Ueberfremdung*. En outre, il estime qu'un nouveau sacrifice financier est impossible à un moment où la Suisse doit envisager de soutenir l'émigration des Suisses en raison du chômage⁸³.

D'une manière générale, l'assistance chômage est devenue un enjeu de la politique contractuelle de l'après-guerre. La complexité des négocia-

80. En ce qui concerne ces requêtes et les réponses aux consultations organisées auprès des gouvernements cantonaux, voir AF E 7169/1 bd 12 et 13.

81. Voir AF E 7169/1 bd 13.

82. *Ibid.*

83. Gérald ARLETTAZ, « Sommes-nous pour ou contre l'émigration ? », *Der Weg in die Fremde Le chemin d'expatriation*, Beatrix MESSMER (éd.), Berne, Itinera, Société générale suisse d'histoire, 1992, fasc. 11, pp. 79-98.

tions, notamment avec l'Italie⁸⁴, illustre de manière éloquent l'utilisation stratégique de l'intégration des étrangers. Il ne s'agit plus seulement d'assurer aux Suisses une égalité de traitement avec les nationaux, mais des prestations jugées équivalentes à celles offertes par la Suisse.

Avec l'abandon du principe de l'assistance chômage au profit de l'assurance chômage, la catégorisation des ayants droit étrangers s'institutionnalise. Au terme de l'article 11 de la loi du 17 octobre 1924 concernant l'allocation de subventions aux caisses chômage « le Conseil fédéral peut refuser ou abaisser le subsid pour les étrangers ressortissants à un État qui n'accorde pas l'égalité de traitement aux chômeurs de nationalité suisse ou n'applique pas contre le chômage des mesures équivalentes »⁸⁵.

À plusieurs reprises, le Conseil fédéral affirmera ne pas faire usage de ce droit et verser sa subvention sans égard à la nationalité de l'assuré⁸⁶.

Les conditions d'affiliation relèvent de la compétence des caisses⁸⁷. Les accords bilatéraux⁸⁸ obligent toutefois les caisses reconnues par la Confédération à traiter comme les citoyens suisses les ressortissants des États contractuels aussi bien en matière d'affiliation qu'en ce qui concerne les droits et les obligations. En revanche, les caisses ne sont pas tenues d'assurer les ressortissants d'autres États.

D'une manière générale :

l'égalité de traitement n'est appliquée qu'aux étrangers qui sont au bénéfice d'un permis d'établissement. Les étrangers qui sont

84. La convention avec l'Italie est signée le 17 mars 1921. D'autres conventions sont signées entre 1921 et 1922 notamment avec l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la Belgique (voir AF, E 7169/1 bd 7 et 11).

85. RO, 41, pp. 243. Voir également « Les conditions des étrangers en matière d'assurance chômage », communiqué par l'OFIAMT (AF, E 7169 1981/39 bd 1).

86. AF, E 7169 1981/39 bd 1 « Situation des étrangers domiciliés en Suisse en matière d'assurance chômage », communiqué à la presse de l'OFIAMT, 19 avril 1939.

87. « Die privaten Kassen gehen in der Regel von der Gleichbehandlung aus, während die meisten öffentlichen Kassen sie nur vorsehen für die Angehörigen solcher Staaten, mit denen die Schweiz ausdrücklich Gleichbehandlung vereinbart ist » (AF, E 7169 1981/39 bd 1, « Exposé über die Gleichbehandlung der Ausländer in der schweizerischen Arbeitslosenversicherung », Office fédéral du travail, septembre 1926).

88. Sur les conventions bilatérales ratifiées entre 1921 et 1933, voir « Bericht für BIT, Auszug aus der Ratifizierungsliste » (AF, E 7169 1981/39 bd 1 s. d.).

en possession d'une autorisation de séjour de caractère limité et résidant en Suisse depuis assez longtemps peuvent s'affilier sous certaines conditions et restrictions à une caisse d'assurance chômage. En revanche, sont complètement exclus de l'assurance chômage les travailleurs étrangers qui ne viennent en Suisse que pour la durée d'une saison⁸⁹.

*L'assurance vieillesse et survivants*⁹⁰

Envisagée lors de l'élaboration de la loi fédérale sur l'assurance maladie et accidents, réclamée en 1920 par le postulat Rothenberger⁹¹ et inscrite dans la Constitution en 1925 par l'article 34 quater⁹², l'assurance vieillesse et survivants fait l'objet d'un premier projet de loi en août 1929. La loi fédérale ne sera votée qu'en 1946⁹³. Conçue comme une grande œuvre de solidarité et de concorde nationales, l'assurance vieillesse et survivants va marquer une étape importante vers l'intégration sociale du peuple suisse. Dans cette perspective, les prémices de la loi sont intéressants en ce qu'ils définissent clairement les conditions de l'assimilation des étrangers.

Le 29 août 1929, le Conseil fédéral dépose son premier projet de loi. Il entend mettre sur pied une assurance nationale qui engage l'action conjuguée de l'État, des employeurs et de « l'ensemble des membres de la communauté »⁹⁴. Dès lors, à quelle « communauté » le Conseil fédéral fait-il appel ? Le projet impose à « toute personne habitant le territoire de la Confédération »⁹⁵ l'obligation de participer aux charges de

l'assurance dès l'âge de dix-neuf ans et jusqu'à soixante-cinq ans. Toutefois, si le projet n'admet aucun motif d'exonération, il introduit une restriction importante basée sur le critère du domicile à l'égard des étrangers. De fait, seuls les étrangers qui justifient d'un séjour ininterrompu d'une année en Suisse sont incorporés dans l'assurance⁹⁶. Les étrangers qui viennent en Suisse « sans l'intention de s'y établir [...] soit pour travailler temporairement dans une entreprise suisse [...] » se voient exclus⁹⁷. Cette ségrégation touche particulièrement les ouvriers saisonniers qui, même s'ils travaillent plusieurs années en Suisse, ne sont au bénéfice que d'un permis de séjour limité à neuf mois. À l'inverse, elle profite aux employeurs qui ne sont pas tenus de verser leur contribution⁹⁸.

En outre, le versement des prestations aux étrangers est soumis à condition. Les établis devront avoir cotisé pendant un minimum de dix années pour pouvoir prétendre à une indemnité⁹⁹. Ce délai d'attente a pour but d'éviter que les étrangers ne viennent s'établir en Suisse à la veille de leur retraite.

Le Conseil fédéral entend également conserver sa liberté d'action vis-à-vis des États étrangers en se réservant la possibilité de déroger à la loi par le biais d'arrangements internationaux¹⁰⁰.

Aux Chambres, la voix de la « solidarité nationale » connaît quelques bémols. Certains députés souhaitent écarter de l'assurance diverses catégories de Suisses déjà au bénéfice d'une retraite vieillesse ; d'autres contestent l'incorporation des étrangers. Les réactions antiétrangères restent toutefois modérées et ne résistent pas aux arguments développés par Schulthess. Financièrement, l'exclusion des étrangers représenterait une perte pour les caisses cantonales estimées à quelques neuf à dix millions de cotisations annuelles¹⁰¹. Mais, surtout, cette pratique serait contraire aux principes de la nouvelle politique d'immigration qui voit dans l'établissement une étape devant conduire à l'assimilation des

89. *Ibid.*

90. Sur cette question, voir André LASSERRE, « L'institution de l'assurance vieillesse et survivants (1889-1947) », *La Démocratie référendaire au XX^e siècle*, t. I: *Analyse de cas*, Fribourg, Editions Universitaires, 1972, pp. 259-326.

91. FF, 1920, III, « Rapport sur la demande d'initiative populaire concernant l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants (initiative Rothenberger) du 18 mai 1920 », pp. 187-196.

92. FF, 1925, II, « Arrêté fédéral concernant l'assurance en cas de vieillesse, l'assurance des survivants et l'assurance en cas d'invalidité du 18 juin 1925 », pp. 717-718.

93. RO, 63, II, 20 décembre 1946, pp. 843-900.

94. Terme utilisé par le Conseil fédéral (FF, 1929, II, « Message relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et l'assurance-survivants, du 29 août 1929 », pp. 181 et 187).

95. Art. 10, *ibid.*, p. 332.

96. Art. 10, *ibid.*, pp. 307 et 332.

97. *Ibid.*

98. Art. 14, *ibid.*, pp. 311 et 333.

99. Art. 23, *ibid.*, pp. 319 et 336.

100. Art. 36, *ibid.*, pp. 325 et 339.

101. *Bulletin sténographique, Conseil des États*, 10 décembre 1930, p. 430, Schulthess estime à environ 400'000 le nombre des étrangers qui pourront être incorporés dans l'assurance.

étrangers. Schulthess ne peut envisager « Ein Ausschluss der Ausländer, die oft jahrelang bei uns wohnen, und von denen sich nachher viele bei uns einbürgern »¹⁰². De fait, dans cette perspective, l'étranger établi doit être intégré au processus de socialisation.

Ratifiée par les Chambres, le 31 juin 1931, la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants¹⁰³ est massivement repoussée par le peuple et par les cantons le 6 décembre 1931¹⁰⁴. Le développement de l'État social, pourtant réclamé par de nombreux milieux, se confronte à un peuple suisse partagé sur les moyens et la manière de réaliser le progrès social¹⁰⁵.

102. *Ibid.*, p. 431.

103. FF, 1931, I, pp. 1027-1041.

104. FF, 1932, I, « Arrêté du Conseil fédéral concernant le résultat de la votation populaire du 6 décembre 1931, du 5 janvier 1932 », pp. 1-3.

105. Le 30 novembre 1931, le comité référendaire constitué pour combattre la loi dépose une initiative populaire proposant d'instituer un service provisoire d'assistance réservé aux personnes indigentes de nationalité suisse (FF, 1932, vol. I, « Rapport sur l'initiative populaire visant à l'insertion d'une disposition transitoire à l'article 34 quater de la constitution fédérale relatif à l'assurance vieillesse et survivants, du 12 janvier 1932 », pp. 9-12).