

# Les effets de la première guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse

L'attitude d'un pays à l'égard de l'immigration et de l'intégration des étrangers est l'expression de rapports économiques, sociaux et culturels qui tendent à déterminer les choix fondamentaux de sa politique intérieure et extérieure. De ce fait, l'étude critique de cette attitude suppose la prise en considération des éléments qui modifient la perception des divers milieux agissant au sein de la société d'accueil, notamment des groupes sociaux, de l'opinion publique, des partis politiques et de l'État. Elle implique également l'analyse des effets de cette modification sur l'insertion de la société nationale dans les rapports internationaux<sup>1</sup>.

En Suisse, la balance migratoire, fortement excédentaire depuis le recensement fédéral de 1888, se renverse au cours de la Première Guerre mondiale et reste déficitaire jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. La Suisse perd provisoirement son rôle de pôle migratoire. Les mobilisations militaires puis économiques qui s'opèrent sous le choc des nationalismes, le poids des crises consécutives au conflit mondial et l'évolution du système suisse de production vers un mode plus intensif expliquent ce phénomène. A ces facteurs d'ordre général s'ajoute toutefois un ensemble de considérations découlant de l'évolution des mentalités. En 1920, au moment

1. Cet article, rédigé avec la collaboration de Silvia BURKART, s'inscrit dans le cadre d'une recherche plus vaste que nous menons sur la politique suisse d'immigration et d'intégration des étrangers de 1900 à 1930.

même où la population étrangère diminue, le discours helvétique officiel redoute un « envahissement » imminent de « l'élément étranger » allant jusqu'à menacer « l'existence nationale... au point de vue moral, économique et politique »<sup>2</sup>.

# I. — LA « QUESTION DES ÉTRANGERS » ET LA MONTÉE DES PÉRILS

A la fois terre d'émigration et d'immigration, la Suisse du XIX<sup>e</sup> siècle « est, proportionnellement parlant, la plus grande plaque tournante du marché de l'emploi en Europe »<sup>3</sup>. Dans une économie en expansion, fondée sur la transformation de produits finis à l'usage du marché extérieur, la main-d'œuvre étrangère tend progressivement à occuper les emplois créés par la croissance industrielle, alors que la population indigène voit son mode de vie et ses revenus traditionnels mis en cause. Plus encore qu'en matière commerciale, la loi de l'offre et de la demande régit les échanges de population.

Si, en droit, l'établissement et le séjour des étrangers sont de la compétence des cantons, la politique des traités bilatéraux d'établissement, de séjour et de commerce, contractés par l'État fédéral avec les États étrangers, assure à la quasi-totalité des hôtes de la Suisse des droits civils comparables à ceux des Confédérés établis sur le territoire d'un canton dont ils ne sont pas originaires. De ce fait, le nombre d'étrangers recensés passe de 151.000 en 1870 (5,7 % de la population) à 552.000 en 1910 (14,7 %). C'est de très loin la plus forte proportion en Europe<sup>4</sup>.

Cependant, dans l'ébranlement général de l'Europe du début du siècle, la confiance dans les idéaux démocratiques, progressistes et libéraux que la Suisse s'était forgée pour intégrer ses populations est progressivement remise en cause. Une partie des élites culturelles et politiques prend conscience des effets des transformations socio-économiques et leur donne une interprétation négative. Dans une société en voie d'urbanisation, la dénatalité, l'accentuation de l'exode rural, le développement du tourisme et l'augmentation de la présence étrangère suscitent une interrogation dont l'objet affecte non seulement les choix politiques et culturels mais aussi l'image que les Suisses se donnent d'eux-mêmes. S'étant présentée dès 1848

2. « Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant la révision du contrôle des étrangers », 19 avril 1920, in *Feuille fédérale de la Confédération suisse* (désormais *FF*), 1920, II, p. 566.

3. Erich GRUNER, « Immigration et marché du travail en Suisse au XIX<sup>e</sup> siècle », in *Les migrations internationales de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, CNRS, 1980, p. 180.

4. De façon générale sur les étrangers en Suisse avant la Première Guerre mondiale, cf. Rudolf SCHLAEPFER, *Die Ausländerfrage in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg*, Zürich, 1969 ; ainsi que Gérald ARLETTAZ, « Démographie et identité nationale (1850-1914). La Suisse et "la question des étrangers" », in *Études et Sources*, revue des Archives fédérales suisses, n° 11, Berne, 1985, pp. 83-180.

comme un exemple d'ordre social fondé sur le modèle républicain, la Confédération aurait-elle échangé sa « personnalité morale » au profit d'une conception matérialiste, industrialiste et « basement utilitaire »<sup>5</sup> ?

Au reste, les mutations démographiques et économiques ne sont pas les seuls symptômes d'une modification du tissu social. Elles provoquent un effet d'autant plus fort sur la psychologie collective qu'elles sont, en quelque sorte, l'incarnation visible d'une remise en cause des valeurs communes.

Ainsi, la montée des nationalismes voisins suscite une certaine dérive des parties linguistiques du pays, que de nombreux auteurs jugent accentuée par la présence d'importantes colonies étrangères dans les régions frontalières de même expression linguistique (Allemands dans les cantons de Bâle, Schaffhouse, Zurich et Thurgovie ; Français à Genève ; Italiens au Tessin). De plus, l'affirmation des partis et des groupes d'intérêt, liée à une accentuation des revendications sociales, est l'expression d'un effritement de la culture politique consacrée par le régime radical. Or, travailleurs allemands et italiens, intégrés dans le marché suisse du travail, participent à la lutte politique et syndicale du mouvement ouvrier<sup>6</sup>. Cette attitude heurte l'idéologie nationale, selon laquelle le droit à l'activité politique est l'apanage exclusif du citoyen suisse. Or, cette idéologie ne se limite pas aux milieux bourgeois et paysans, elle affecte également une partie de la classe ouvrière.

Perçus dans leur nombre comme un danger pour la société suisse, les étrangers sont de plus en plus considérés comme les vecteurs d'idées et de mœurs nouvelles désignées comme non suisses. Cadres français et surtout allemands dans le système économique, ouvriers allemands ou italiens, étudiants russes<sup>7</sup>, employés du secteur tertiaire et touristes sont considérés comme les représentants d'une nouvelle société qualifiée de « cosmopolite », voire d'« exotique ». Dans ce contexte, la « question des étrangers » prend une dimension nationale. Le débat sur leur présence au sein de la société suisse, sur les effets de cette présence, sur la politique d'intégration et d'immigration de la Suisse se généralise à partir de 1908 et renvoie directement à une interrogation sur les spécificités culturelles d'une identité helvétique mise en péril.

5. Ces interrogations sont notamment formulées par la nouvelle génération artistique et littéraire s'exprimant entre 1904 et 1914, cf. ARLETTAZ, *op. cit.*, pp. 160-168, et Alain CLAVIEN, « Une revue nationaliste romande du début du siècle : "Les Feuilletés" (1911-1913) », in *Revue suisse d'Histoire*, vol. 37, 1987, pp. 285-302.

6. Marc VUILLEUMIER, « Mouvement ouvrier et immigration au temps de la deuxième Internationale. Les travailleurs italiens en Suisse. Quelques problèmes », in *Revue européenne des sciences sociales, Cahiers Vilfredo Pareto*, t. XV, 1977, n° 42, pp. 115-127.

7. Voir Ladislav MYSYROWICZ, « Université et Révolution. Les étudiants d'Europe Orientale à Genève au temps de Plékhanov et de Lénine », in *Revue suisse d'Histoire*, vol. 25, 1975, pp. 514-562.

A ces doutes sur la pérennité d'un ordre social, l'imminence du conflit mondial ajoute de nouvelles dimensions touchant aux fondements de la politique extérieure. Encerclée par quatre puissances disposant d'une forte colonie sur son territoire, la Suisse pourra-t-elle maintenir sa neutralité, alors que les régions linguistiques manifestent une très forte sympathie pour leur voisin culturel ? Plus grave, l'indépendance même du pays n'est-elle pas menacée par l'hégémonie allemande dont l'opinion publique romande dénonce la mainmise financière sur l'économie suisse et l'influence culturelle sur la classe politique, militaire et universitaire de Suisse alémanique ?

Formulées jusqu'en 1914 par des groupes influents mais non directement associés au pouvoir, ces interrogations vont se généraliser avec le déroulement du conflit. Le choix des solutions à apporter à ce constat, en ce qui concerne singulièrement immigrés et immigrants potentiels, va à son tour se modifier sous l'empire des traumatismes.

## II. — LES ÉTRANGERS EN SUISSE PENDANT LA GUERRE : STATISTIQUE ET MENTALITÉ

Estimé à 609.000 personnes à la fin de 1913<sup>8</sup>, le nombre des étrangers en Suisse tombe à 402.000 au recensement de 1920, soit une perte nette d'un tiers (207.000). Au cours de cette période, l'augmentation des étrangers due au mouvement naturel (12.557 personnes)<sup>9</sup> est compensée par un excédent des gains de nationalité suisse par mariage d'étrangères avec des Suisses sur les pertes dues aux mariages de Suissesses avec des étrangers (10.959 personnes)<sup>10</sup>. Dans le même temps, 52.715 personnes, satisfaisant aux conditions légales, obtiennent la naturalisation ou la réintégration dans la nationalité suisse<sup>11</sup>. De ce fait, l'ensemble de ces mouvements correspond au quart de la diminution du nombre des étrangers. Le mouvement d'émigration nette de la population étrangère est donc de l'ordre de 156.000 personnes. Faute d'une statistique des flux, c'est le solde d'un bilan très difficile à reconstituer.

D'après des estimations contemporaines, l'immigration brute de la période de guerre — sans compter les prisonniers internés rendus à leur pays d'origine à la fin du conflit<sup>12</sup> — serait de quelque 30.000 personnes<sup>13</sup>. D'autre part, de l'armistice au 31 décembre 1920,

8. D'après Julius WYLER, *Die schweizerische Bevölkerung unter dem Einfluss des Weltkrieges*, Zürich, 1922, p. 45.

9. Calculé d'après les données publiées dans « Mouvement de la population de la Suisse pendant l'année 1921 », in *Bulletin de statistique suisse*, 5<sup>e</sup> année, 1923, 2<sup>e</sup> fascicule, pp. 25-26.

10. *Idem*, p. 24.

11. *Annuaire statistique de la Suisse*, 1923, Berne, 1924, p. 27.

12. A savoir 67.700 personnes.

13. WYLER, *op. cit.*, p. 47.

42.000 civils et soldats démobilisés obtiennent des permis d'établissement<sup>14</sup>. L'immigration brute s'élèverait ainsi à un minimum de 72.000 personnes et, par déduction, l'émigration brute à un minimum de 228.000. Les départs sont particulièrement nombreux dans les deux premières années de guerre avec la mobilisation de quelque 100.000 soldats accompagnés d'environ 40.000 autres personnes<sup>15</sup>. Il faudrait y ajouter 88.000 autres étrangers quittant la Suisse entre 1914 et 1920.

Bien que connaissant une partie de ces données, les contemporains n'ont pris conscience ni de l'ampleur, ni surtout du caractère durable de ce reflux. Ainsi, se fondant sur les statistiques de 1914 à 1916 réunies par les cantons de Zurich, Bâle-Ville et Genève, les trois principaux centres de la population étrangère en Suisse (39,2 % des étrangers en Suisse en 1910 et 40,6 % en 1920), le professeur de statistique Liebmann Hersch constate en mai 1918 :

« La guerre ne tend donc nullement à réduire indéfiniment le nombre des étrangers résidant en Suisse ; au contraire, une fois réduit de 10 ou 15 %, leur nombre paraît avoir atteint sa limite inférieure et, alors, c'est plutôt l'augmentation, bien lente il est vrai, qui recommence »<sup>16</sup>.

De même en 1919, l'avocat genevois Albert Picot, un des politiciens ayant préconisé avant la guerre une solution à la question des étrangers, pense que même en baisse « le problème étranger subsiste dans son entier » à Bâle, à Zurich et à Genève<sup>17</sup>.

Hersch et Picot sont d'ailleurs des exceptions. De manière générale, le discours dominant ne relève pas les indices de reflux ; tout au contraire, il insiste lourdement sur les concepts d'« Ueberfremdung », de « surpopulation étrangère », et d'« indésirables » auxquels il ajoute constamment le risque d'invasion consécutif à la guerre. Volontairement ou non, certains politiciens articulent même des chiffres fortement tronqués, tel le député bâlois Rudolf Gelpke, rapporteur de la commission chargée d'examiner les mesures du Département fédéral de justice et police pour assurer la neutralité du pays, qui en 1920 voit 800.000 étrangers en Suisse au lieu de 400.000<sup>18</sup>.

Comment expliquer cette fausse conscience statistique ? D'abord, depuis le recensement de 1880 et surtout depuis celui de 1900, hommes politiques et statisticiens se sont volontiers livrés à des extrapolations. Partant de l'augmentation du nombre des étrangers

14. Charles DELESSERT, *L'établissement et le séjour des étrangers au point de vue juridique et politique*, Lausanne, 1924, p. 530. Pour obtenir l'immigration totale de cette période, il faudrait encore ajouter le nombre de personnes ayant obtenu une simple autorisation de séjour transformée plus tard en permis d'établissement.

15. D'après WYLER, *op. cit.*, p. 47.

16. Liebmann HERSCHE, « Les étrangers en Suisse », in *Revue d'économie politique*, Paris, 1919, p. 58.

17. *Journal de Genève*, 3, 7 et 11 août 1919, 2<sup>e</sup> édition.

18. Archives fédérales (désormais AF), E 1302, I, procès-verbal du Conseil national, version en langue française, séance du 6 octobre 1920.

entre deux recensements — l'écart maximum est de 67 % entre 1888 et 1900 — ils ont envisagé cette croissance comme inéluctable, prédisant même parfois la date où la Suisse compterait plus d'étrangers que d'autochtones. Or les résultats du recensement de 1910 ne sont publiés qu'en 1915 : 552.000 étrangers ! augmentation par rapport à 1900 : 44 % ! En reproduisant ce calcul pour la décennie 1910-1920, Gelpke était fondé à trouver 795.000 étrangers en 1920<sup>19</sup> ! Les premiers résultats du recensement de 1920 ne seront connus qu'en 1921, encore faudra-t-il attendre 1925 pour avoir des publications détaillées.

Il existe toutefois une autre explication. Du début de la guerre à l'été 1917, la « question des étrangers », bien que demeurant un des thèmes majeurs de la politique nationale, perd une partie de son actualité en raison des mobilisations suisses et étrangères, du déroulement des opérations militaires et de la profonde division politique et culturelle entre la Suisse alémanique et la Suisse romande<sup>20</sup>. A partir de l'été 1917, en revanche, le thème des immigrants de guerre devient une obsession de la classe politique bourgeoise et de l'opinion publique<sup>21</sup>. Parmi cette population qualifiée de « flottante » ou d'« indésirable », selon un amalgame inlassablement répété d'août 1917 à 1920, on compte, sans pouvoir les dénombrer, espions, étrangers accapareurs, déserteurs ou réfractaires, hôtes de luxe, soit des catégories auxquelles la presse ajoute des termes fortement péjoratifs, voire orduriers, ne désignant personne en particulier mais tout « indésirable » en général.

Au sein de ces immigrants, les déserteurs s'ajoutent aux réfractaires ayant refusé d'obéir aux ordres de mobilisation ; leur nombre pourrait atteindre un maximum de 30.000 personnes, 25.900 d'après un recensement de mai 1919<sup>22</sup>. Ces immigrants qualifiés de « réfugiés militaires », par opposition aux « réfugiés politiques » infiniment moins nombreux, sont l'objet d'un débat politique incessant ponctué de quatre arrêtés fédéraux parfois contradictoires. Ce débat met en effet en cause deux conceptions difficilement conciliables partagées parfois par les mêmes personnes : l'une qui consiste à expulser, voire à refouler, des individus considérés comme perturbateurs ; l'autre, au contraire, qui entend sauvegarder le droit d'asile.

Moins que le nombre, on retiendra surtout la qualité de ces nouveaux étrangers dont la présence, jugée nuisible au pays, est

19. Usant d'une extrapolation analogue, Carl Alfred SCHMID évalue le nombre des étrangers en Suisse à 744.000 (18 % de la population) en 1920, cf. *National Bevölkerungspolitik in der Schweiz*, Zürich, 1920, p. 8.

20. Sur cette division, cf. Pierre DU BOIS, « Mythe et réalité du fossé pendant la Première Guerre mondiale », in *Union et division des Suisses. Les relations entre Alémaniques, Romands et Tessinois aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Lausanne, 1983, pp. 65-91.

21. Sur cette question, cf. Gérard ARLETTAZ, « La Suisse, une terre d'accueil en question. L'importance de la Première Guerre mondiale », communication présentée à Rome en mars 1988 dans le cadre du colloque « Exilés politiques en Europe aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles ».

22. « XIV<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par la loi en vertu des arrêtés fédéraux des 3 août 1914 et 3 avril 1919 », 25 mai 1920, in *FF*, 1920, III, p. 256.

opposée à celle des « bons étrangers » qui ont dû quitter la Suisse pour répondre, parfois à contrecœur, à l'appel de leur patrie. Parmi beaucoup d'autres prises de position, c'est ainsi que le professeur et fonctionnaire fédéral chargé du dossier des naturalisations, Georges Sausser-Hall, présente la question en novembre 1919 :

La guerre « nous a enlevé un fort contingent d'étrangers nés en Suisse, complètement assimilés, élevés dans nos écoles, gagnés à nos idées politiques, pour le remplacer par une population étrangère flottante, ignorante de nos coutumes, de nos idées et soucieuse surtout d'échapper sur sol neutre aux répercussions économiques de la guerre ; elle a multiplié les heimatloses et les déserteurs sur notre sol ; elle a exacerbé les luttes sociales... »<sup>23</sup>.

Ce type d'analyse aura une influence directe sur le changement d'attitude à l'égard des immigrants et sur l'adoption d'une politique nationale d'immigration. Pourtant, une fois de plus, elle n'est pas conforme aux faits statistiques. La population étrangère, dite « flottante », n'a pas chassé les assimilés. En 1920, 42 % des étrangers sont nés en Suisse : ils n'étaient que 35 % en 1910<sup>24</sup> ! En définitive, la fausse conscience statistique domine toute la période de guerre et d'après-guerre ; elle sert une cause nationaliste que le professeur Hersch résume fort justement en 1918 :

« Plus que jamais, le sentiment nationaliste, *chauvin* même, est excité par certains tribuns conservateurs et par une grande partie de la presse qui, dans l'exaltation de ce sentiment, voient un remède efficace et salutaire contre le mécontentement sourd, mais toujours plus menaçant, qui gronde dans les milieux populaires par suite des *difficultés toujours croissantes de la vie*. Et la nécessité de partager avec les très nombreux étrangers le maigre, le sec, le noir pain quotidien dont dispose encore le pays contribue certainement à rendre peu "désirables" non seulement les "perturbateurs" étrangers, mais aussi les "hôtes", jadis tant recherchés, qui peuplent les "palaces" et les grands hôtels, où le pain continue, malgré tout, à être moins maigre, moins dur et moins noir que dans les humbles logis des masses laborieuses du pays »<sup>25</sup>.

### III. — LA POLITIQUE DE NATURALISATION

De 1908 à 1914, l'opinion politique dominante considère que la « question des étrangers » constitue un péril national. Si l'analyse est en elle-même chargée de connotations protectionnistes, en revanche les solutions préconisées se réfèrent à une vision libérale. La liberté d'établissement, nécessaire au maintien de la prospérité, n'est pas mise en cause ; il n'est question ni de dénoncer les traités internationaux, ni d'instaurer un contingentement, ni d'imposer aux cantons, souverains en la matière, de politique nationale d'immigration.

23. *Tribune de Genève*, 23-novembre 1919.

24. « Recensement fédéral de la population du 1<sup>er</sup> décembre 1920. Résultats généraux », in *Bulletin de statistique suisse*, 7<sup>e</sup> année, 1925, 6<sup>e</sup> fascicule, p. 26.

25. HERSCH, *op. cit.*, p. 43.



Tout au plus, certains juristes envisagent-ils la possibilité d'introduire quelques mesures dissuasives<sup>26</sup>.

En fait, pour diminuer le nombre des étrangers, une majorité de la classe politique issue des partis libéral, radical et socialiste, envisage de réviser les dispositions légales sur la naturalisation, jugées inadaptées à une politique d'assimilation. La loi fédérale du 25 juin 1903 sur la naturalisation se référait déjà à la même tendance ; elle n'avait toutefois pu introduire que des dispositions mineures. De ce fait, le 17 décembre 1912, un groupe de travail multiparti, appelé « Commission des Neuf », dépose une pétition proposant une révision de l'article 44 de la Constitution fédérale sur la nationalité. Il est question d'un droit à la naturalisation pour les étrangers établis depuis quinze ans, d'un « jus soli » partiel concernant les enfants nés de parents établis en Suisse depuis au moins dix ans ou d'un parent né lui-même en Suisse. Enfin, les taxes communales et cantonales, extrêmement disparates, seraient unifiées. Ces propositions serviront de référence au processus révisionniste engagé par un rapport du Département politique fédéral en mai 1914.

L'éclatement du conflit ralentit ces travaux préparatoires mais entraîne une forte augmentation de requérants. De ce fait, le nombre d'étrangers obtenant ou réintégrant la nationalité suisse du début 1914 à fin 1918 s'élève à une moyenne annuelle de 8.468 contre 4.097 pour la période 1904-1913<sup>27</sup>. L'analyse par origine relève une divergence de comportement séparant Allemands et Austro-Hongrois des autres étrangers. Ce phénomène s'explique par une meilleure intégration des germanophones dans la société suisse, ainsi que par la volonté des ressortissants de nationalités dissidentes (Alsaciens, Tchèques, Tyroliens de langue italienne, etc.) de changer de citoyenneté.

#### *Etrangers et naturalisés en Suisse*

	Naturalisés 1914-1918 en % des étrangers <sup>28</sup>	Moyenne annuelle des naturalisés <sup>29</sup>	Recensés en 1910 en % des étrangers	Recensés en 1920 en % des étrangers
Allemands .....	61,7	2,2	39,8	37,2
Italiens .....	17,4	0,7	36,8	33,5
Français .....	6,5	0,8	11,5	14,2
Austro-Hongrois .....	11	2,1	7,3	14
Autres Européens ....	2,9	1	3,8	
Non-Européens .....	0,5	0,9	0,8	1,1
TOTAL .....	100	1,4	100	100

26. Sur les mesures politiques à l'égard de la « question des étrangers » envisagées avant la guerre, cf. ARLETTAZ, « Démographie et identité nationale (1850-1914)... », *op. cit.*, pp. 119 et ss.

27. D'après « Naturalisations dans les cantons de 1889 à 1908 », in *Journal de statistique suisse*, 1911, p. 21, ainsi que *Annuaire statistique de la Suisse*, 1923, Berne, 1924, p. 27.

28. D'après *Annuaire statistique de la Suisse*, 1922, Berne, 1923, p. 38. Les réintégrations dans la nationalité suisse ne sont pas comprises.

Allemands, Français et Italiens, qui ensemble représentent 88,1 % des étrangers en Suisse en 1910 et encore 84,9 % en 1920, fournissent 85,6 % des naturalisés. C'est dire que la Suisse n'a objectivement aucune raison de redouter ni l'immigration, ni l'intégration de populations d'origine culturelle et raciale trop différente. Une fois de plus, mentalité et statistique vont complètement diverger. La politique d'assimilation par une naturalisation facilitée, contestée dès 1915, s'enraye en 1917, pour céder le pas à une conception inverse fondée sur un nationalisme xénophobe. Acteur et observateur du mouvement, le conseiller d'État et député au Conseil des États, le radical zurichois Oskar Wettstein, le décrit sans complaisance en 1923 :

« L'histoire de la naturalisation des étrangers en Suisse n'est malheureusement pas celle d'une théorie victorieuse, l'évolution triomphale d'un idéal national. Ce serait plutôt l'exposé des succès et des tribulations d'un principe qui paraissait inébranlable jusqu'au moment où il vint sombrer dans le terrain des angoisses politiques et des soucis économiques.

» Nos annales n'ont presque jamais eu à enregistrer un changement d'opinion si profond et si violent, tel que celui qui s'est manifesté au sujet de la question de l'assimilation des étrangers. Il faut en rechercher la cause dans les secousses morales par lesquelles la guerre a ébranlé les peuples »<sup>30</sup>.

La question de la naturalisation est l'objet d'un vaste débat au sein des sociétés patriotiques — en particulier à la Nouvelle Société Helvétique, fondée en 1914 « pour fortifier le sentiment national » — dans des revues, tel *Wissen und Leben*, publiée à Zurich dès 1907 pour analyser les fondements culturels nationaux. La pratique de l'octroi de la naturalisation et les conceptions théoriques en la matière constituent également un thème fréquemment abordé par la presse, ainsi que par une multitude de conférences tenues dans l'ensemble du pays.

Au début de la guerre, les conceptions sont partagées. La doctrine de la Commission des Neuf, plus ou moins acceptée par de nombreuses publications antérieures au conflit, bénéficie d'un prestige certain. Toutefois, la spéculation sur la vente du droit de cité pratiquée par des communes pauvres, en particulier dans le Jura bernois et dans le canton de Zurich, suscite l'indignation des patriotes. Proche des milieux révisionnistes, le *Journal de Genève* range, en 1915, la naturalisation au nombre des manifestations d'un idéal national, humaniste et chrétien<sup>31</sup>. De tendance violemment germanophobe, la *Tribune de Genève*, en revanche, insiste sur la

29. En pourcentage des ressortissants de chaque État résidant en Suisse au recensement de 1910.

30. Oskar WETTSTEIN, « La naturalisation des étrangers en Suisse », in *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, 129<sup>e</sup> année, mars 1924, p. 257.

31. Voir, par exemple, *Journal de Genève*, 8 mars 1915, 2<sup>e</sup> édition, article « L'idéal suisse », signé Horace MICHEL.

« vente au détail » de la patrie<sup>32</sup> et sur les plaintes alliées accusant la Suisse « de fabriquer de faux Suisses avec des Allemands suspects »<sup>33</sup>. Dès la fin 1915, elle souhaite que le Conseil fédéral suspende toute demande de naturalisation jusqu'à la fin de la guerre<sup>34</sup>. Le 19 juillet 1916, la *Tribune de Genève* estime qu'il serait indiqué de porter les conditions de domicile de deux à cinq ans<sup>35</sup>.

La *Gazette de Lausanne*, qui n'a jamais franchement été acquise aux thèses de la Commission des Neuf, et dont la tendance est également très anti-allemande, développe une opinion voisine de celle de la *Tribune de Genève*. Plus étonnant pour un journal libéral, la *Gazette de Lausanne* publie, le 25 janvier 1915, un commentaire sur les « Leçons de la guerre », article de l'académicien Paul Bourget dans *L'Écho de Paris*. Le journal vaudois recommande des thèses inspirées de l'Action française « aux méditations de nos législateurs fédéraux » !

« Dans ce qu'écrivait M. Bourget, remplacer partout le mot "France" par "Suisse", l'argumentation et les conclusions demeurent inattaquables.

» La psychologie abstraite de la Révolution a si longtemps faussé l'intelligence française, qu'hier encore bien peu de personnes osaient objecter qu'il y a pourtant une âme nationale, un caractère national, des instincts nationaux et qu'un acte de l'état civil ne crée ni ne supprime cette ineffaçable empreinte élaborée dans notre inconscient par l'hérédité, par le milieu, par la pesée de longues habitudes »<sup>36</sup>.

En Suisse alémanique, des divergences encore plus fortes séparent les partisans d'une démocratie modèle qui devrait être en mesure d'intégrer les étrangers et les défenseurs d'une identité suisse de plus en plus définie contre le concept d'« Ueberfremdung ». En février 1915, la revue *Wissen und Leben* lance un débat de fond en publiant un article de l'ingénieur Max Koller intitulé : « Das Kulturproblem der Schweiz und die Einbürgerungsfrage »<sup>37</sup>. Max Koller, que l'historien Willi Gautschi identifie comme étant, en 1923, un agent du mouvement hitlérien<sup>38</sup>, est, dès 1915, un propagandiste de doctrines racistes. Se référant à Houston Stewart Chamberlain, Koller défend la thèse que tout mélange de races constitue un affaiblissement de leur caractère et, par conséquent, de la force nationale. Dans cette optique, Koller rejette les conceptions de la Commission des Neuf et préconise de n'appliquer le « jus soli » qu'aux ressortissants de la même race, c'est-à-dire aux Allemands en Suisse

32. Voir, par exemple, *Tribune de Genève*, 22 avril 1916.

33. *Idem*, 18 juillet 1917, article « La solution législative du problème des étrangers ».

34. *Idem*, 8 décembre 1915, article « Pour l'honneur suisse », signé Ed. BAUTY.

35. *Idem*, 19 juillet 1916, « Les naturalisations ».

36. *Gazette de Lausanne*, 25 janvier 1915, « La naturalisation forcée ».

37. *Wissen und Leben*, VIII, Heft 9/10, 15 Februar 1915, pp. 275-282.

38. *Geschichte des Kantons Aargau, 1803-1953*, Willi GAUTSCHI, Dritter Band 1885-1953, Baden, 1978, p. 274 et p. 585.

allemande, aux Français en Suisse romande et aux Italiens au Tessin. Le rédacteur de la revue, Ernest Bovet, un des porte-parole d'une conception démocratique et idéaliste de la société suisse, est surpris par l'énoncé de pareilles idées, mais considère toutefois qu'elles méritent la plus sérieuse attention<sup>39</sup>. En fait, Koller va trouver d'autres supports à sa pensée. En 1915 également, il publie *Die Fremdenfrage in der Schweiz*, éditée par une collection d'obédience très germanophile, les *Stimmen im Sturm aus der deutschen Schweiz*<sup>40</sup>. De 1916 à 1919, il fait paraître quatre conférences présentées devant les groupes de Rorschach<sup>41</sup> et de Winterthour<sup>42</sup> de la Nouvelle Société Helvétique, ainsi qu'à l'Association libérale-démocratique des Étudiants suisses à Zurich<sup>43</sup>. De ce fait, Koller se profile comme une autorité en matière de question des étrangers et de politique culturelle suisse dans des cercles de large audience, ce qui en soi constitue déjà un fait très révélateur d'une certaine évolution des idées en Suisse<sup>44</sup>. Affinant sa problématique, Koller insiste sur l'existence d'une identité suisse fondée sur trois troncs : allemand, français et italien, devant éviter toute altération par intégration prématurée d'éléments issus des autres troncs. Koller élabore un processus différentiel de naturalisation suivant la proximité culturelle des Allemands en Suisse allemande, par exemple — Bava-rois et Tyroliens étant considérés comme présentant plus d'affinités que les Allemands du Nord — et surtout il aboutit à la conclusion de la nécessité absolue d'exclure de la citoyenneté suisse les non-Européens, Slaves, Turcs, Orientaux et Juifs<sup>45</sup>. L'analyse des causes de l'« Ueberfremdung », la valorisation mythique d'une ancienne conception germanique de la liberté, une critique violente de la société issue de la Révolution de 1789, l'antisémitisme et la dénonciation des peuples « mélangés » complètent une vision du monde encore inhabituelle dans la culture politique suisse mais dont plusieurs éléments réapparaîtront à partir de 1918.

39. *Wissen und Leben*, VIII, Heft 9/10, 15 Februar 1915, p. 275.

40. Zurich, 1915.

41. Max KOLLER, *Das Schweizervolk und die Fremden vom Standpunkt des Heimatschutzes*, Vortrag gehalten in der Gruppe Rorschach der N.H.G., Basel, 1916.

42. Max KOLLER, *Die Kulturelle Ueberfremdung der Schweiz*, Vortrag gehalten in der Gruppe Winterthur der N.H.G. den 31 Mai 1917, in *Schriften für Schweizer Art und Kunst*, Zurich, 1918.

43. Max KOLLER, *Deux conférences sur la politique culturelle suisse*, Zurich, 1919.

44. Il conviendrait d'étudier cette évolution à la lumière de la problématique des « nationalismes préfascistes » telle qu'elle est explicitée par Pierre MILZA, *Les Fascismes*, Paris, 1985, pp. 25-54, 132-139.

45. « Vor allem alle nicht-europäischen Völker. Unter den Europäern Slaven, Türken, Orientalen, Juden inbegriffen. Sie stehen unserem angeborenen Wesen so fremd gegenüber, dass eine wirkliche Assimilation nie zu erwarten ist. Sie wären von jeder Einbürgerung auszuschliessen »; KOLLER, *Das Schweizervolk und die Fremden...*, op. cit., p. 25.



Pour l'heure, en 1915, *Wissen und Leben* n'accepte pas cette conception comme définitive et publie quatre autres articles sur la naturalisation, dont deux reprennent le titre de celui de Max Koller. De sensibilités différentes, les quatre auteurs mettent la question en rapport avec l'assimilation. Ainsi, pour Ernest Bovet, le rédacteur de la revue, l'assimilation doit émaner de la société réceptrice. Pour être attractive, la Suisse doit présenter la conscience « d'une grande mission », « ...l'exemple d'une démocratie d'élite, la conscience civique, libre et respectueuse de liberté », ce qui implique un « effort politique, intellectuel et moral »<sup>46</sup>. Cette conception de l'assimilation par la force de l'identité culturelle est modulée sur une tonalité plus nationaliste par le psychologue Alphonse Maeder qui réclame la construction d'un « geistigen Schweizertums » sur les fondements d'une culture nationale<sup>47</sup>. Enfin, le pacifiste suisse d'origine allemande, Otfried Nippold, se démarque des thèses fondées sur la race, la nation ou un idéal missionnaire et réaffirme le postulat de l'influence déterminante du milieu. Dans son optique, il faut naturaliser ceux qui sont assimilés, c'est-à-dire les immigrés de la deuxième génération. De ce fait, Nippold adhère aux thèses de la Commission des Neuf, en ce qui concerne le « jus soli » tout au moins<sup>48</sup>.

Une étude de la presse alémanique devrait permettre de mesurer l'influence des thèses en présence. Dans la *Neue Zürcher Zeitung*, Carl Alfred Schmid, un des pionniers de la lutte contre la pénétration étrangère, se fait l'adepte d'une politique de naturalisation fondée sur des bases « biologiques »<sup>49</sup>. Le 2 juin 1917, le journal voudrait combattre l'installation d'entreprises étrangères dans le pays en portant les conditions de domicile pour la naturalisation de deux à dix ans<sup>50</sup>.

Sur le plan national, la Nouvelle Société Helvétique (NSH) fait de la question des étrangers, et singulièrement de la naturalisation, un de ses sujets principaux de réflexion. Ces thèmes y sont abordés dans les assemblées des délégués, dans les groupes locaux et dans des commissions spéciales. Groupe de pression comptant 2.400 membres en 1917<sup>51</sup>, la NSH défend des conceptions assez représentatives de celles de l'élite bourgeoise. Les opinions y sont relativement plura-

46. Ernest BOVET, « L'assimilation politique et morale des étrangers », in *Wissen und Leben*, IX, Heft 1, 1 Oktober 1915, pp. 39-48.

47. Alphonse MAEDER, « Das Kulturproblem der Schweiz und die Einbürgerungsfrage », in *Wissen und Leben*, VIII, Heft 15, 1 Mai 1915, pp. 480-485.

48. Otfried NIPPOLD, « Ein Wort zur Einbürgerungsfrage », in *Wissen und Leben*, VIII, Heft 19, 1 Juli 1915, pp. 614-623.

49. *Neue Zürcher Zeitung*, 9 mai 1917, n° 830, « Die Kauffe des Schweizerbürgerrechtes ».

50. *Idem*, 2 juin 1917, n° 993, « Ausländische Unternehmen in der Schweiz und Naturalisationsbewilligungen ».

51. *Nouvelle Société Helvétique*, *Bulletin mensuel*, IV, n° 2, octobre-novembre 1917, p. 8.

listes, mais une évolution de tendance se dégage nettement. Réunie à Zurich en avril 1916 à son initiative, une assemblée de 60 personnes, représentant partis politiques, associations économiques et scientifiques, s'engage à soutenir les principes de la Commission des Neuf et à élaborer un programme d'action et de propagande allant dans ce sens<sup>52</sup>. Pourtant, la Société redoute que les naturalisations accordées pendant la guerre à des déserteurs, à des réfractaires et à d'autres « indésirables » ne portent atteinte aux intérêts moraux et commerciaux du pays. Suite à une décision de l'Assemblée des délégués tenue à Bâle le 17 décembre 1916<sup>53</sup>, le Secrétariat central adresse une pétition au Conseil fédéral demandant de

« A) Renvoyer toutes les demandes de naturalisation à l'époque où une loi fédérale nouvelle, tenant compte des faits nouveaux, réglera la question d'une façon définitive, à l'exception toutefois des étrangers nés et élevés en Suisse, dont les demandes seraient prises définitivement en considération.

» A ce défaut et à tout le moins :

» B) Suspendre provisoirement, et jusqu'à la fin des hostilités, les demandes de naturalisation émanant d'étrangers qui n'ont un domicile en Suisse que depuis le 1<sup>er</sup> août 1914 »<sup>54</sup>.

Répondant le 18 mai 1917 au moyen d'une statistique des autorisations fédérales accordées du 1<sup>er</sup> août 1916 au 9 avril 1917, le Conseil fédéral constate que 3 % seulement de ces autorisations concernent des candidats ayant pris domicile en Suisse après le début des hostilités. Le langage de la réponse est l'émanation des convictions propres à la classe politique d'avant-guerre :

« Il résulte de ce qui précède que les appréhensions sont purement imaginaires qui aboutissent, comme c'est le cas pour les pétitionnaires, à considérer la continuation de notre politique de naturalisation comme incompatible avec les intérêts du pays par les temps actuels, et comme favorisant l'augmentation de citoyens indésirables »<sup>55</sup>.

Tout comme l'opinion publique et les associations culturelles, le pouvoir législatif est divisé entre une tendance favorable à l'assimilation des étrangers par une naturalisation facilitée et une autre, de nature conservatrice, devenue anxieuse à l'idée de devoir accorder la citoyenneté suisse à des déserteurs, à des réfractaires et à d'autres « indésirables ». Chaque année, la question est abordée au Conseil national et au Conseil des États lors de l'examen de la gestion du Conseil fédéral. Ainsi, le 7 juin 1916, la Commission de gestion du

52. *Idem*, II, n° 9, juillet 1916, p. 6. Voir également *Neue Zürcher Zeitung*, 14 avril 1916, n° 90, « Fremdenfrage ».

53. *Nouvelle Société Helvétique*, *Bulletin mensuel*, III, n° 4, janvier-février 1917, p. 10.

54. *Idem*, III, n° 7, juin 1917, pp. 13-14.

55. *Idem*, p. 15, « La Chancellerie de la Confédération suisse au Secrétariat central de la Nouvelle Société Helvétique », 18 mai 1917.

Conseil national suggère de porter les conditions de domicile de deux à cinq ans. Elle se heurte à l'opposition violente du chef du Département politique<sup>56</sup>, le conseiller fédéral, Arthur Hoffmann, pour qui « cette proposition est en contradiction absolue avec la politique actuelle »<sup>57</sup>. Hoffmann déplore l'existence « d'un courant xénophobe » s'opposant à une législation d'inspiration libérale<sup>58</sup>. La réponse du Conseil fédéral à la Nouvelle Société Helvétique, du 18 mai 1917, reflète également les convictions du chef de la diplomatie suisse.

Cependant, impliqué dans une tentative de paix séparée entre l'Allemagne et la Russie, Hoffmann, accusé de compromettre le devoir de neutralité, est contraint de démissionner le 19 juin 1917<sup>59</sup>. Ses successeurs au Département politique fédéral, Gustave Ador et Félix Calonder, plus favorables à l'Entente, sont également partisans d'une conception beaucoup plus restrictive en matière de naturalisation volontaire des immigrés de la première génération. Député au Conseil national, Ador l'a déjà fait savoir lors du débat sur la gestion du Conseil fédéral, le 7 juin 1916<sup>60</sup>. D'autre part, Ador, pour la fin de l'année 1917, et Calonder, depuis le début de l'année 1918, prennent en main la politique extérieure suisse à un moment où l'opinion bourgeoise développe la formulation d'une idéologie patriotique dirigée contre les étrangers « indésirables », contre les revendications du mouvement ouvrier, mais aussi contre l'Allemagne, de plus en plus considérée comme responsable de l'« Ueberfremdung » politique, culturelle et économique du pays.

De ce fait, le 30 novembre 1917, le Conseil fédéral décide de ne plus délivrer d'autorisations de naturalisation qu'aux candidats ayant accompli un séjour ininterrompu en Suisse de quatre années précédant immédiatement leur requête<sup>61</sup>, alors que la loi du 25 juin 1903 ne prévoit que deux ans. L'idée de cette mesure est d'empêcher l'accès à la citoyenneté suisse aux candidats « opportunistes » issus d'immigrations de guerre « qui nous sont défavorables »<sup>62</sup>. A partir de la fin de l'année 1917, la politique d'assimilation des immigrés par leur naturalisation n'est plus à l'ordre du jour. Tout au contraire,

56. Au niveau fédéral, les questions de naturalisation dépendent de la division des affaires intérieures du Département politique. Les affaires étrangères relèvent également de ce Département.

57. AF, E 1302, I, Procès-verbal du Conseil national, séance du 7 juin 1916.

58. *Ibid.* D'après le compte rendu de la séance publié par la *Gazette de Lausanne* (8 juin 1916), Hoffmann aurait qualifié la proposition de la commission de gestion de « réactionnaire ».

59. Sur cette question, cf. Paul STAUFFER, « Die Affäre Hoffmann/Grimm », *Schweizer Monatshefte*, 1973-1974, n° 1, cahier spécial, pp. 1-30.

60. AF, E 1302, I.

61. *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1917*, p. 40.

62. « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi fédérale du 25 juin 1903 sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse », 28 juin 1919, in *FF*, 1919, IV, pp. 235 et ss.

la presse bourgeoise et les associations patriotiques préconisent un durcissement des dispositions légales afin de préserver le pays d'une infiltration de nouveaux Suisses<sup>63</sup>. Les troubles sociaux de 1918 accentuent encore cette tendance. Ainsi, le 10 décembre 1918, lors des débats consécutifs à la grève générale, le député conservateur fribourgeois Jean-Marie Musy dénonce la pratique trop généreuse de l'octroi de la naturalisation, suggère de « dénaturaliser certains individus » et d'« éloigner la vermine étrangère »<sup>64</sup>. Au cours de l'année 1919, les suggestions défensives se multiplient. La *Neue Zürcher Zeitung*, par exemple, multiplie les articles consacrés à la menace étrangère et à la sauvegarde du « Schweizertum ». Dans un article, publié le 2 mars, l'écrivain Conrad Falke demande l'introduction dans la Constitution fédérale d'un article interdisant toute activité politique aux étrangers et n'accordant les droits d'éligibilité aux naturalisés qu'après une période probatoire de sept ans<sup>65</sup>. Le 28 juin, le Conseil fédéral propose de modifier la loi de 1903 et d'augmenter les conditions de domicile en Suisse nécessaires à l'octroi de la naturalisation à un minimum de six années sur les douze qui précèdent la requête<sup>66</sup>. Cette modification, qualifiée d'« urgente », est acceptée par les Chambres fédérales le 26 juin 1920. La surenchère se poursuit. Dès l'été 1919, un comité d'origine argovienne lance une double initiative constitutionnelle réclamant de porter les conditions de domicile à douze ans, d'introduire des dispositions politiques discriminatoires à l'égard des naturalisés n'ayant pas passé leur enfance en Suisse et de renforcer la pratique fédérale en matière d'expulsion. Soutenue par les associations patriotiques et par une partie de la presse de droite, cette double initiative recueille près de 60.000 signatures ; elle sera toutefois repoussée par le peuple le 11 juin 1922<sup>67</sup>.

Si les tendances en matière de naturalisation des immigrés de la première génération se renversent totalement, l'idée d'assimiler les étrangers de la deuxième génération par un *jus soli* partiel se maintient plus longuement. Mise à l'épreuve d'un nationalisme exacerbé, cette conception s'effrite pourtant au gré d'un processus décisionnel très complexe. Elle n'aboutira, en 1928, qu'à l'introduction d'un article constitutionnel général<sup>68</sup>.

Bien qu'ayant fortement diminué la population étrangère, la guerre a consacré dans l'opinion suisse la conviction que le pays

63. C'est là une conception très souvent exprimée à la N.S.H., notamment.

64. AF, E 1302, I, 10 décembre 1918. Musy est élu conseiller fédéral le 11 décembre 1919.

65. *Neue Zürcher Zeitung*, 2 mars 1919, n° 310, « Die politische Fremdherrschaft in der Schweiz und ihr Ende ».

66. « Message du Conseil fédéral... », 28 juin 1919, *op. cit.*

67. Sur cette question, cf. Angela GARRIDO, *Le début de la politique fédérale à l'égard des étrangers*, Lausanne, 1987.

68. Voir ARLETTAZ, « Démographie et identité nationale (1850-1914)... », *op. cit.*, pp. 172-174.



était surpeuplé d'étrangers. Elle a également exacerbé les angoisses culturelles et l'irrationalité collective. L'idée de défendre la « race » fait désormais partie des attitudes et du discours officiel. En 1920, le Conseil municipal de Zurich adopte des mesures discriminatoires à l'égard de la naturalisation des Juifs originaires d'Europe orientale<sup>69</sup>. En décembre 1921, le Conseil fédéral recommande aux gouvernements cantonaux

« de vouer un soin tout particulier aux informations relatives aux étrangers qui requièrent la nationalité suisse... de ne pas accepter de personnes... qui par l'état de leur culture et leur affinité ethnique apparaîtraient comme des éléments hétérogènes au sein de notre population »<sup>70</sup>.

#### IV. — LA NOUVELLE POLITIQUE D'IMMIGRATION

Avant la guerre, la politique d'assimilation des étrangers par leur naturalisation a été conçue comme la réponse nationale aux défis posés par la « question des étrangers ». Se présentant comme l'expression d'une classe politique et d'une opinion publique continuant de se référer aux idéaux de la démocratie libérale, cette politique se heurtait à l'opposition larvée des collectivités locales. Vouant transformer les étrangers en Suisses, elle était également quelque peu contradictoire avec la poussée nationaliste qui avait fait des étrangers une question. Ne pouvant s'imposer que dans une société confiante en elle-même, cette politique dont l'objectif final était de naturaliser un nombre d'étrangers supérieur à celui de leur augmentation dans le pays ne s'accompagnait d'aucune mesure restrictive en matière d'immigration.

Ainsi, lorsque la guerre éclate, la Suisse ne pratique pas de politique nationale de surveillance des entrées. Le contrôle de l'établissement et du séjour reste de la compétence cantonale. Les immigrants n'ont pas besoin de visas ; des papiers de légitimation suffisent, encore leur absence peut-elle être compensée par le dépôt d'une caution. En fait, en dépit d'une gendarmerie de l'armée et de recommandations du Conseil fédéral, les polices cantonales n'ont pas les moyens de pratiquer un contrôle efficace des entrées, des séjours et des déplacements à l'intérieur du pays<sup>71</sup>.

Jusqu'en 1917, cette situation reste tolérable. Avec le départ des mobilisés, la Suisse n'a pas à redouter la concurrence des ouvriers étrangers. Au contraire, en 1916, à l'instigation de la Société suisse

69. Voir Aaron KAMIS, *Antisemitismus in der deutschen Schweiz 1918-1930*, mémoire de licence dactylographié, Zürich, 1980, pp. 30-41.

70. « Circulaire du Conseil fédéral à tous les gouvernements cantonaux concernant les renseignements à prendre sur les candidats à la naturalisation suisse », 2 décembre 1921, in *FF*, 1921, V, p. 180.

71. Voir DELESSERT, *op. cit.*

des entrepreneurs, la légation de Suisse à Rome cherche à convaincre le gouvernement italien de permettre une nouvelle émigration de travailleurs du bâtiment<sup>72</sup>. Évoquant successivement la crainte d'une réémigration vers l'Allemagne, de mauvaises conditions de travail offertes par la Suisse et la nécessité de conserver sa main-d'œuvre, l'Italie refuse les propositions suisses. Son Commissariat général de l'émigration « a conscience du fait qu'après la guerre l'Europe entière va se jeter sur la main-d'œuvre italienne »<sup>73</sup>.

L'année 1917 marque une profonde rupture. D'enjeu économique et diplomatique, l'émigration se transforme en objet d'angoisse nationale, dans un contexte social et économique se dégradant gravement :

« L'exportation de produits coûteux, le manque de marchandises, l'afflux de capitaux étrangers et l'augmentation rapide des dépenses étatiques accrurent l'inflation et le renchérissement. L'indice du coût de la vie passa de 100 à 229 entre 1914 et 1920 ; le renchérissement des produits alimentaires, des vêtements et des combustibles était encore plus grand. Les salaires ne suivaient pas au même rythme, de sorte que l'ouvrier eût à supporter une perte de salaire réelle d'environ 30 % »<sup>74</sup>.

Avec l'introduction d'un rationnement partiel en 1917, les tensions sociales s'exacerbent. Les manifestations revendicatives du mouvement ouvrier, au sein desquelles déserteurs et réfractaires étrangers jouent un certain rôle, suscitent une réaction de l'opinion bourgeoise lançant une violente campagne contre les « indésirables »<sup>75</sup>. De l'été 1917 au printemps 1918, la proportion, pourtant minime, des immigrés dus à la guerre fait office de catalyseur. La presse bourgeoise puis la Commission de gestion du Conseil national<sup>76</sup> réclament des mesures rigoureuses contre les « indésirables » et la mise en place d'un contrôle fédéral en matière de police des étrangers. De ce fait, le 21 novembre 1917, le Conseil fédéral, en vertu de ses pleins pouvoirs, édicte une première ordonnance « concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers »<sup>77</sup>. Désormais, les étrangers désirant entrer ou séjourner en Suisse sont soumis à des formalités strictes dont l'exécution est placée sous la « haute surveillance » du Département fédéral de Justice et Police, doté à cet effet d'un nouveau service, l'Office central de la police des étrangers.

Une politique d'immigration fondée sur des bases protectionnistes est désormais possible. Réclamée par des milieux de plus en plus larges, cette politique est d'abord conçue comme une mesure

72. AF, E 2001 (A), 820.

73. *Idem*, lettre de Charles L. E. Lardy, chargé d'affaires *ad interim*, au Département politique fédéral, 22 août 1916.

74. Hans Ulrich JOST, « Menace et repliement 1914-1945 », in *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, t. III, Lausanne, 1983, p. 124.

75. Voir ARLETTAZ, « La Suisse une terre d'accueil en question. L'importance de la Première Guerre mondiale », communication présentée à Rome en mars 1988.

76. AF, E 1302, I, Séance du 3 octobre 1917.

77. *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse*, nouvelle série, t. XXXIII, p. 989.

d'exception destinée à faire face aux difficultés politiques, sociales et économiques liées à la liquidation de la guerre. En 1918, la crainte de la révolution socialiste est amplifiée par l'effondrement des Empires centraux. En novembre 1918, redoutant un « envahissement » du pays par les soldats démobilisés et les civils, le Conseil fédéral ferme provisoirement la frontière allemande et autrichienne. Il instaure des stations de passage à Feldkirch et à Singen. Les visas de passeport ne sont plus délivrés que par l'Office central de la police des étrangers à Berne<sup>78</sup>. Parallèlement,

« les expériences que les traités d'établissement nous ont permis de faire, la constatation notamment que ces traités n'offrent aucune garantie efficace contre l'envahissement du pays par les étrangers et qu'ils imposent aux cantons des charges excessives quant à l'assistance des étrangers, montrent que, vu le bouleversement du droit public dans un certain nombre d'États européens, il est absolument nécessaire de régler à nouveau tout notre droit international en matière d'établissement »<sup>79</sup>.

En conséquence, à la suite d'une nouvelle campagne de l'opinion publique, le 10 avril 1919, la Suisse dénonce les traités et conventions d'établissement et d'assistance conclus avec l'Allemagne et l'Italie<sup>80</sup>.

Au cours de l'année 1919, les conceptions de la politique migratoire tendent à opposer deux camps. Emmenés par la grande bourgeoisie zurichoise<sup>81</sup> et par l'Office central de la police des étrangers lui-même, les protectionnistes entendent soumettre cette politique migratoire à un contrôle rigoureux fondé sur les impératifs prioritaires que sont la protection du marché du travail, le critère de l'utilité économique et l'ordre social. Bien qu'admettant l'importance de ces objectifs, libéraux et radicaux des cantons romands et représentants des cantons touristiques réclament au contraire un assouplissement des mesures de contrôle.

Après de nombreuses modifications des dispositions fédérales sur l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangers<sup>82</sup>, le retour à des conditions internationales régulières, au cours des années 1920, permettra aux deux camps de se réconcilier. Les visas seront progressivement supprimés et le trafic touristique rétabli. En revanche, la politique d'immigration est définitivement consacrée, le 25 octobre 1925, par l'adoption en votation populaire d'un article constitu-

78. *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1918*, pp. 257-258.

79. *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1919*, p. 288.

80. Le 10 septembre 1918, la France avait pris l'initiative de la dénonciation du traité d'établissement entre les deux pays.

81. L'option protectionniste est affirmée avec force aussi bien par la *Neue Zürcher Zeitung* que par les députés radicaux zurichois aux Chambres fédérales.

82. Voir Uriel GAST, *Aufbau und Entwicklung einer eidgenössischen Fremdenpolizei in den Kriegs- und frühen Nachkriegsjahren des ersten Weltkrieges (1915-1922)*, mémoire de licence dactyl., Zürich, 1986.

tionnel donnant à la Confédération « le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers »<sup>83</sup>.

Mise en place de 1917 à 1925, cette politique d'immigration s'est totalement substituée à la politique d'assimilation par la naturalisation. Elle trouve sa justification officielle dans la lutte contre la « surpopulation étrangère »<sup>84</sup>, concept répondant de plus en plus à une construction idéologique et de moins en moins à une réalité démographique. Les fondements de la nouvelle politique reposent sur « l'état du marché du travail »<sup>85</sup>, sur « la capacité de réception du pays »<sup>86</sup> et sur la défense de l'identité suisse. Le droit d'établissement pouvant à long terme entraîner une demande de naturalisation, tout étranger devra nécessairement s'adapter pour être admis :

« De la sorte, si un étranger manque à ses devoirs envers notre pays, s'il encombre le marché du travail, s'il ne réussit pas à s'adapter à nos us et coutumes, il sera possible, même s'il n'existe pas de charges assez graves pour justifier une expulsion, de le mettre dans l'obligation de quitter notre pays, en refusant de renouveler son permis d'établissement qu'on laissera simplement venir à échéance »<sup>87</sup>.

Cette nouvelle politique d'accueil, dictée par une stratégie de défense, s'inscrit dans le contexte général de l'élaboration d'un nouvel ordre international. Elle est également l'émanation du bouleversement des systèmes de représentation opéré de 1914 à 1920. De civique, l'idée de nationalité tend désormais à renvoyer à une normalité définie par l'appartenance à une collectivité. A un État fondé sur la « raison » et sur la « liberté » se substitue une raison d'État se justifiant par la nécessité de protéger l'identité de la patrie. Dès lors, l'individu ne risque-t-il pas d'être jugé, agréé ou refoulé en fonction du critère subjectif de l'intérêt général ? C'est là une tendance que les autorités fédérales reconnaissent dès 1920<sup>88</sup>, dont les conséquences se révéleront avec gravité à partir de 1933<sup>89</sup>.

Gérald ARLETTAZ,  
*Archives fédérales suisses,*  
Berne.

83. *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse*, nouvelle série, t. XXXXII, p. 1.

84. Cette conception est exprimée de façon explicite dans le « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral », 2 juin 1924, in *FF*, 1924, II, p. 522.

85. *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1920*, p. 344.

86. « Message du Conseil fédéral... », 2 juin 1924, *op. cit.*, p. 521.

87. *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1920*, pp. 344-345.

88. « Neu ist nur, dass der Ausländer als unerwünscht und daher nicht einlassbar behandelt würde auch aus Gründen, die mit seiner Person wenig oder nichts zu tun haben und die ihm in keiner Weise zum Verschulden gereichen. Das ist aber nicht eigentlich ein neues Prinzip, sondern eine neue Tatsache » [AF, E 4300 (B) 1, Band 15, « Die Niederlassungsverträge », rapport non daté, probablement de 1920].

89. Sur cette question, voir dans ce numéro l'article de Daniel Bourgeois.