

démographie et destin des sous-populations

Colloque de Liège (21-23 septembre 1981)



ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE

AIDELF

QUELQUES CONSIDERATIONS SUR L'EVOLUTION RECENTE DES PROBLEMES

LIES A LA PRESENCE DES ETRANGERS EN SUISSE ET A LA POLITIQUE

PRATIQUEE A LEUR EGARD

HILDEBERT HEINZMANN

(Commission fédérale pour les problèmes des étrangers, Suisse)

De par sa situation géographique au centre de l'Europe et sa stabilité politique et économique, la Suisse exerce depuis longtemps une attraction sur les étrangers. La première vague d'immigration est intervenue de 1850 à 1914 consécutivement au développement économique de notre pays, favorisé par la construction des chemins de fer. A cette époque, les ressortissants des Etats avec lesquels la Suisse avait conclu des traités d'établissement pouvaient s'établir librement dans le pays et y exercer l'activité professionnelle de leur choix. Pour résoudre les problèmes découlant de la présence des étrangers, les autorités s'efforcèrent d'encourager l'assimilation et la naturalisation. Les mesures restreignant la liberté d'établissement prises à la fin de la Première Guerre mondiale et le retour de nombreux étrangers dans leurs pays d'origine, dû aux hostilités et à la dépression économique de l'entre-deux-guerres, ont eu pour conséquence que la proportion d'étrangers par rapport à la population de résidence est passée de 15,4 % en 1914, à 5,2 % en 1941. A la faveur de la haute conjoncture persistante, la population étrangère a augmenté considérablement depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La proportion des étrangers a évolué comme suit : 6,1 % en 1950 ; 9,5 % en 1960 ; 16,2 % en 1970 ; 16,8 % en 1974. Depuis 1974, les mesures limitant l'immigration et facilitant l'acquisition de la nationalité suisse et surtout le fléchissement de l'emploi ont provoqué une réduction sensible de l'effectif de la population étrangère. C'est ainsi que la proportion des étrangers par rapport à la population totale n'était plus que de 14,9 % en 1977 pour se stabiliser par la suite à un peu plus de 14 %.

I. LE CONTEXTE DE L'IMMIGRATION APRES LA SECONDE GUERRE MONDIALE

De 1945 à 1962, la Suisse a adopté une politique libérale d'admission de main-d'oeuvre étrangère. Par la suite, le Conseil fédéral (gouvernement suisse) fut contraint de limiter l'entrée en Suisse de nouveaux travailleurs étrangers. En 1970, vu l'opposition croissante du peuple suisse contre le nombre élevé d'étrangers -opposition qui s'est matérialisée par cinq initiatives populaires-préconisant une réduction massive de la population immigrée- et vu la faible efficacité des mesures restreignant l'immigration, le Conseil fédéral décida de stabiliser le nombre des travailleurs bénéficiant d'une autorisation à l'année ainsi que le nombre des "établis" (1). Il remplaça à cet ef-

(1) En règle générale, les titulaires d'une autorisation de séjour à l'année reçoivent une autorisation d'établissement après dix années de séjour (cinq ans pour les Français ainsi que les ressortissants du Bénélux et d'un certain nombre d'autres pays européens). Ce document est valable pour une durée illimitée. Les personnes qui en bénéficient sont en principe placées sur un pied d'égalité avec les citoyens suisses, sauf pour le droit de vote et d'éligibilité et les obligations militaires. Plus des trois quarts de la population étrangère résidente et plus de la moitié des étrangers travaillant en Suisse en été (occupation maximale) bénéficient aujourd'hui de l'autorisation d'établissement.

fet les contingents par entreprise par un contingentement valable pour toute la Suisse. En d'autres termes, il s'agissait de fixer pour l'ensemble de la Suisse le nombre de travailleurs étrangers qui pourraient être admis chaque année, compte tenu des départs. Mais comme, à cause surtout de l'excédent des naissances, l'effectif de la population étrangère résidant en Suisse ne cessait d'augmenter malgré la stabilisation des travailleurs, le gouvernement fédéral prit en 1974 des mesures tendant à stabiliser la population étrangère dans son ensemble jusqu'à la fin de la décennie et de parvenir ensuite progressivement à une réduction. Le contingent de nouveaux travailleurs étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour à l'année fut réduit à un minimum. Finalement, en 1975, le gouvernement se prononça en faveur d'une nouvelle définition de l'objectif quantitatif. Il s'agissait non plus seulement de stabiliser, mais de réduire l'effectif total de la population étrangère résidante, déjà au cours des années 1975 et 1976.

Entre-temps, le problème des étrangers a perdu de son acuité du fait de la réduction de leur effectif due aux mesures restreignant l'immigration, aux naturalisations accrues et au fléchissement de l'emploi. C'est ainsi que de décembre 1974 à décembre 1980 le nombre des étrangers résidents s'est abaissé de 1 065 000 à 893 000, soit de 172 000 ou 16,2 % (tableau 1). Cet effectif représente un peu plus de 14 % de la population totale, c'est-à-dire une proportion qui dépasse très nettement -exception faite du Luxembourg (quelque 24 %) et du Liechtenstein (35 %)- celle des autres pays industrialisés.

TABLEAU 1 : POPULATION ETRANGERE RESIDANT EN SUISSE (a) AU 31 DECEMBRE (CHIFFRES ARRONDIS) 1974-1980

: Année	: 1974	: 1975	: 1976	: 1977	: 1978	: 1979	: 1980	: Différence 1974-1980:	
: Cat. d'étrangers :	:	:	:	:	:	:	:	: Chiffre :	% :
:	:	:	:	:	:	:	:	: absolu :	:
: Avec permis de :	:	:	:	:	:	:	:	:	:
: séjour à l'année :	427 000	358 000	304 000	268 000	237 000	211 000	209 000	-218 000	- 51,1 :
: Etablis :	638 000	655 000	665 000	665 000	661 000	673 000	684 000	+ 46 000	+ 7,2 :
: Total :	1065 000	1013 000	969 000	933 000	898 000	884 000	893 000	-172 000	- 16,2 :

Source : Registre central des étrangers. (a) Les chiffres en question ne comprennent pas les quelque 25 000 à 26 000 fonctionnaires internationaux et les membres de leurs familles.

N.B. : Pour interpréter les chiffres précités, il convient de tenir compte du fait qu'entre 1974 et 1980 quelque 136 000 personnes ont été "éliminées" de la statistique des étrangers par suite de l'acquisition de la citoyenneté suisse (naturalisations : 74 000, reconnaissances de la nationalité suisse aux enfants de Suissesses : 43 000, mariages entre Suisses et étrangères séjournant en Suisse : 14 000, adoptions et légitimations : 5 000).

D'août 1973 (époque à laquelle l'industrie de la construction connaissait une activité particulièrement intense) à août 1981 l'effectif des travailleurs étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement enregistrait une diminution de 90 000 personnes (-15,0 %). Si l'on tient compte également des saisonniers (diminution de 74 000 ou de 38,1 %) et des frontaliers (augmentation de 5 000 ou 4,8 %), la population active étrangère est passée de 897 000 à 738 000, soit une diminution de 159 000 personnes (-17,7 %) (tableau 2). Précisons que les quelque 26 000 fonctionnaires internationaux et les membres de leurs familles ne sont pas compris dans les statistiques en question.

TABLEAU 2 : EVOLUTION DE L'EFFECTIF DES ETRANGERS EN SUISSE, D'AOUT 1973 A AOUT 1981 (CHIFFRES ARRONDIS)

Effectif	Population étrangère résidente		Etrangers exerçant une activité lucrative						
	Avec permis à l'année	Etablis	Total	Avec permis à l'année (1)	Etablis (2)	Total Saisonniers (3)	Frontaliers (4)	Total 2 (5)	
Au 31.8.73	496 000 a)	553 000	1 049 000	322 000	277 000	599 000	194 000	104 000	897 000
Au 31.8.76	314 000	654 000	968 000	196 000	327 000	523 000	61 000	85 000	669 000
Au 31.8.80	204 000	681 000	885 000	125 000	371 000	496 000	110 000	100 000	706 000
Au 31.8.81	212 000	689 000	901 000	127 000	382 000	509 000	120 000	109 000	738 000
Evolution août 73-août 81	-284 000	+136 000	-148 000	+195 000	+105 000	-90 000	-74 000	+ 5 000	-159 000
%	-57,3	+24,6	-14,1	+60,6	+37,9	-15,0	-38,1	+ 4,8	-17,7

Source : Registre central des étrangers. (a) Chiffre en partie déterminé arithmétiquement. (b) La proportion des personnes exerçant une activité lucrative a été estimée, sur la base de données enregistrées, à 50 % du nombre total des étrangers avec permis d'établissement.

NB : Pour apprécier correctement les chiffres mentionnés ci-dessus, il convient de tenir compte de ce qui suit : durant ces dernières années, 50 000 à 80 000 étrangers ont obtenu chaque année une autorisation d'établissement, ce qui explique en grande partie la diminution progressive du nombre des titulaires de l'autorisation de séjour à l'année, ces derniers, au contraire de ce qui s'est passé en période de haute conjoncture, n'ayant été remplacés que très partiellement par des nouveaux immigrés (tableaux 3+4). L'expérience montre que la rotation est très élevée dans la catégorie des saisonniers (1/3 en période de haute conjoncture). Il en va de même des frontaliers. Par ailleurs, on peut admettre que d'août 1973 à août 1981 50 000 à 60 000 travailleurs étrangers ont disparu de la statistique à la suite de l'acquisition de la citoyenneté suisse.

TABLEAU 3 : DEPARTS D'ETRANGERS DE SUISSE, 1968-1980

Année	Départs pour l'étranger					
	Titulaires d'autorisations de séjour à l'année		Titulaires d'autorisations d'établissement		En tout (2)	
	Total	Dont personnes actives	Total	Dont personnes actives	Total	Dont personnes actives
1968	*	*	*	*	114 000	76 000
1969	*	*	*	*	119 400	80 500
1970	*	*	*	*	108 900	79 000
1971	*	*	*	*	84 900	55 000
1972	*	*	*	*	71 800	44 000
1973	*	*	*	*	74 800	48 000
1974	60 680	35 691	20 359	10 195	81 039	45 886
1975	81 243	46 205	39 838	19 922	121 081	66 127
1976	65 470	35 357	44 827	22 416	110 297	57 773
1977	48 090	22 934	36 221	18 114	84 311	41 048
1978	38 902	17 522	24 855	12 465	63 757	29 987
1979	32 426	15 784	23 395	12 024	55 821	27 808
1980	38 167	19 266	25 530	13 240	63 697	32 506

(a) Estimations jusqu'en 1977. Source : Registre central des étrangers

L'affirmation -qui continue d'être répandue tant en Suisse qu'à l'étranger- selon laquelle la Suisse aurait résolu le problème de l'emploi en renvoyant ou expulsant 230 000, 300 000 ou même 350 000 étrangers, n'est pas seulement simpliste, mais encore fautive. Elle ne tient pas compte de deux éléments importants. Le premier est l'incidence des naturalisations sur l'évolution de l'effectif des étrangers. Le deuxième élément est la rotation naturelle dans la population étrangère. Comme le montre le tableau 3, le chiffre moyen des étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement ou d'une autorisation de séjour à l'année, qui ont quitté la Suisse durant les années de haute conjoncture 1968 à 1973, était de 95 600 (63 750 actifs), alors que cette moyenne s'élevait pour la période 1974-1979 à 86 000 (44 800 actifs). La réduction de l'effectif de la population étrangère résidente, qui est intervenue à partir de 1974 et qui a été voulue par les autorités et l'immense majorité de la population suisse, s'explique essentiellement par le fait que les étrangers qui ont quitté la Suisse n'ont, contrairement à ce qui s'est passé durant la haute conjoncture, été remplacés que très partiellement. Le tableau 4 sert d'illustration de cette thèse irréfutable (moyenne des arrivées en Suisse durant la période 1968-1973 : 99 500 dont 65 500 personnes actives ; durant la période 1974-1979 : 53 000 dont 22 000 personnes actives). La même argumentation vaut pour l'évolution de l'effectif des frontaliers. En ce qui concerne les saisonniers (2), la situation est différente, bien que leur taux de rotation soit traditionnellement très élevé. Ainsi, chaque année, environ un tiers des travailleurs saisonniers viennent pour la première fois en Suisse (3). Notons également que quelque 40 % des étrangers qui rentrent dans leurs pays sont titulaires du permis d'établissement, c'est-à-dire des personnes qui sont mises sur le même pied que les Suisses en ce qui concerne l'exercice d'une activité lucrative et qui jouissent ainsi d'une protection particulière. Il faut reconnaître objectivement que la récession a provoqué une grande insécurité chez les étrangers qui, souvent, ont quitté la Suisse précipitamment sans contrainte économique ou administrative, avec toutes les conséquences négatives que

(2) L'autorisation saisonnière est destinée à l'étranger qui exerce une activité dans une branche de l'économie et dans une entreprise à caractère saisonnier, au sein de laquelle il occupe un emploi saisonnier. Elle n'est délivrée que pour neuf mois au plus et ne peut être prolongée au-delà de ce terme. Elle est transformée, sur demande, en autorisation de séjour à l'année si l'étranger a travaillé en Suisse, au cours de quatre années consécutives, durant 36 mois au total. L'admission de saisonniers étrangers est limitée (effectif maximum autorisé en août de chaque année 110 000).

(3) Cf. aussi CFE, Conséquences de la récession sur les étrangers, La vie Economique, N° 10, Berne, octobre 1977. Selon les estimations les plus récentes, la récession s'est traduite en Suisse par la suppression de 285 000 emplois de 1974 à 1976 dont deux tiers (185 000) ont concerné la main d'oeuvre étrangère et un tiers la population active suisse. Outre le reflux de main-d'oeuvre étrangère particulièrement sensible en ce qui concerne les travailleurs saisonniers, cette contraction du marché de l'emploi a eu pour conséquence une diminution du taux d'activité (rapport entre la population active et la population totale). Ce dernier a atteint 50,4 % en 1960 et 49,9 % en 1970 pour passer à 46,7 % en 1979. Comparé à celui d'autres pays industrialisés, ce taux demeure cependant supérieur à la moyenne puisqu'il s'établit à 42,7 % en RFA, à 41,5 % en France et à 38,5 % en Italie. D'autres précisions sur l'évolution de l'emploi en Suisse découlent de l'étude de l'Office fédéral de la statistique, Berne, "Statistique de la population active occupée en Suisse", publiée en avril 1980 dans : La Vie économique (no 4). Notons simplement que depuis plusieurs années le taux de chômage varie en Suisse entre 0,1 % et 0,3 % et que le nombre de places vacantes (environ 50 000) est nettement supérieur au nombre de demandeurs d'emploi (environ 5 000). En automne 1982, le taux de chômage a atteint 0,5 %.

TABLEAU 4 : IMMIGRATION D'ETRANGERS EN SUISSE 1968-1980

Année	Entrées en Suisse						En tout (b)
	Titulaires d'autorisations de séjour à l'année		Titulaires d'autorisations d'établissement		Total		
	Total	Dont personnes actives	Total	Dont personnes actives	Total	Dont personnes actives	
1968	3 507	*	*	*	*	*	134 394
1969	7 691	*	*	*	*	*	132 554
1970	5 992	*	*	*	*	*	97 719
1971	8 318	*	*	*	*	*	76 824
1972	11 894	*	*	*	*	*	77 792
1973	11 552	*	*	*	*	*	78 566
1974	9 577	57 103	30 044	3 721	1 258	60 824	31 302
1975	7 890	40 617	16 284	5 716	1 752	46 333	18 036
1976	9 228	37 994	13 589	6 944	2 022	44 938	15 611
1977	5 776	46 445	16 997	8 920	2 736	55 365	19 733
1978	4 071	44 422	19 212	8 847	2 643	53 269	21 855
1979	3 740	48 330	23 025	8 517	2 465	56 847	25 490
1980	4 788	60 353	29 134	10 121	3 131	70 474	32 265

(a) Transformations d'autorisations saisonnières en autorisations de séjour à l'année.

(b) Sans transformations d'autorisations saisonnières en autorisations de séjour à l'année.

Source : Registre central des étrangers

comporte une telle décision. Ils ont également permis d'absorber en partie le fléchissement de l'emploi intervenu entre 1974 et 1977 en Suisse (diminution du niveau de l'emploi de plus de 10 % (4)). Précisons encore que le phénomène des flux migratoires n'est pas particulier à la Suisse et que la proportion des retours consécutifs à la récession a aussi été importante dans d'autres pays européens occupant des travailleurs migrants (5).

En ce qui concerne les mouvements de la population étrangère dans leur ensemble (y compris l'incidence de la natalité et de la mortalité), nous nous référons au tableau 5.

II. LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT SUISSE A L'EGARD DES ETRANGERS

La politique du gouvernement à l'égard des étrangers repose sur deux piliers principaux.

Il s'agit, d'une part, de parvenir à un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidante, compte tenu des différents intérêts en jeu (objectif quantitatif) ; d'autre part, d'assurer aux étrangers un statut juridique propre à faciliter, selon la durée de leur résidence, leur intégration dans la communauté nationale et d'encourager les contacts et la collaboration entre autochtones et allogènes (objectif qualitatif).

(4) Voir note (3).

(5) Voir à ce sujet les rapports SOPEMI élaborés chaque année par l'OCDE et Lauer/Oberloskamp, Kinder ausländischer Arbeitnehmer, Handbuch für Sozialarbeiter, Pädagogen, Juristen und sonstige Mitarbeiter in der Jugendhilfe, Bonn 1981.

TABLEAU 5 : BILAN DE LA POPULATION ETRANGERE RESIDANTE, DEPUIS 1976 (a)

	1976	1977	1978	1979	1980
: Mouvement de la population					
: Effectif de la population étrangère rési-					
: dante	: 958 599	: 932 743	: 898 062	: 883 837	: 892 807
: Différence de l'effectif par rapport à					
: l'année précédente : Chiffre absolu	: -54 111	: -25 856	: -34 681	: -14 225	: 8 970
: %	: - 5,3	: - 2,7	: - 3,7	: - 1,6	: 1,0
: Augmentation : Entrées en Suisse	: 44 938	: 55 365	: 53 269	: 56 847	: 70 474
: Naissances en Suisse	: 19 329	: 17 706	: 12 134	: 11 140	: 11 535
: Transformations (b)	: 9 228	: 5 776	: 4 071	: 3 740	: 4 788
: Autre augmentation	: 2 942	: 2 569	: 2 270	: 2 493	: 7 770
: Total	: 76 437	: 81 416	: 71 744	: 74 220	: 94 567
: Diminution : Départs de Suisse	: 110 297	: 84 311	: 63 757	: 13 623	: 63 697
: Reconnaissances de la citoyenneté suisse	: *	: *	: 25 183	: 13 623	: 3 867
: Naturalisations	: 12 609	: 14 354	: 9 437	: 9 372	: 9 735
: Mariages avec un Suisse (c)	: 1 876	: 1 769	: 1 793	: 1 799	: 1 908
: Décès (c)	: 3 730	: 3 667	: 3 619	: 3 651	: 3 834
: Autre diminution	: 2 036	: 3 171	: 2 636	: 4 179	: 2 556
: Total	: 130 548	: 107 425	: 106 425	: 88 445	: 85 597
: Excédent des naissances	: 15 599	: 14 039	: 8 515	: 7 489	: 7 701
: Excédent de la migration	: -65 359	: -28 946	: -10 488	: 1 026	: 6 777

(a) Sans les saisonniers et sans les fonctionnaires internationaux ni les membres de leurs familles. (b) Transformations d'autorisations saisonnières en autorisations à l'année (c) Sans les saisonniers.

Source : Registre central des étrangers.

Le gouvernement entend par ailleurs faciliter la naturalisation des étrangers qui ont passé leur jeunesse en Suisse ainsi que des immigrés qui peuvent se prévaloir d'attaches étroites avec notre pays (p.ex. époux de Suissesses) comme aussi des réfugiés et des apatrides.

Le bureau exécutif de la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers (CFE), dont la tâche principale est d'améliorer les relations entre Suisses et étrangers et de promouvoir l'insertion de ces derniers dans la communauté nationale, a essayé, dans une étude publiée en mai 1979 (6), de définir la notion de rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population immigrée ou de répondre à la question d'un chiffre optimal de population étrangère. Il considère que le rapport est équilibré lorsque les Suisses ne se sentent pas gênés par la présence des étrangers et lorsque les étrangers admis en Suisse ne se sentent inquiétés ni par les réactions négatives des autochtones ni par la politique pratiquée à leur égard.

Il n'est donc pas possible de fixer une fois pour toutes, pas plus en chiffres relatifs qu'en chiffres absolus, l'effectif des étrangers que la Suisse

(6) Rapport équilibré entre le chiffre de la population suisse et celui de la population étrangère résidante. Cette étude peut être obtenue auprès du secrétariat de la CFE, Bundesrain 20, 3003 Berne.

est à même d'accueillir à demeure. Pour déterminer le nombre maximum d'étrangers pouvant, à un moment donné, être admis dans notre pays, il s'agit de pondérer au mieux les différents facteurs qui ressortent des grandes lignes de la politique gouvernementale pour les législatures 1975-1979 et 1979-1983 ou de la nouvelle loi sur les étrangers du 19 juin 1981 qui sera probablement soumise à l'approbation du peuple suisse en juin 1982. Ces facteurs sont d'ordre politique, démographique, culturel, humain et social ou relèvent de la formation, de la science et de la recherche, de l'économie et du marché de l'emploi ainsi que des relations internationales.

La définition de la notion de "rapport équilibré" implique une prise en considération équitable des intérêts non seulement des Suisses, mais aussi des étrangers. Pour ces derniers, il importe avant tout de faciliter l'intégration sociale qui suppose notamment la consolidation progressive de leur statut juridique, objectif qui est à la base de la nouvelle loi sur les étrangers du 19 juin 1981.

Cette loi constitue en quelque sorte une solution de rechange face à l'initiative "être solidaires" qui a été rejetée massivement par le peuple suisse lors de la votation fédérale du 5 avril 1981 (16,2 % de oui, 83,8 % de non, participation électorale 40 % environ) (7).

La loi confère aux étrangers toute une série de droits subjectifs qui peuvent, le cas échéant, être invoqués auprès des tribunaux, par exemple droit au renouvellement de l'autorisation de séjour après la cinquième année de résidence, quelle que soit la situation prévalant sur le marché de l'emploi, droit à la mobilité professionnelle et géographique après un séjour d'un an, droit au regroupement familial après six mois de séjour de l'un des conjoints, droit à la transformation de l'autorisation saisonnière en autorisation de séjour à l'année après 32 mois de travail effectué durant quatre années consécutives avec droit immédiat au regroupement familial, etc. La loi autorise expressément les étrangers à exercer une activité politique dans les limites imparties par l'ordre public et la sûreté de l'Etat. Elle consacre par ailleurs l'égalité de traitement entre l'homme et la femme. Elle améliore aussi la protection juridique des étrangers. C'est ainsi qu'elle dispose par exemple que l'étranger ne peut pas faire l'objet d'une mesure d'expulsion lorsqu'il est né en Suisse et y a toujours vécu. Elle attribue à la Confédération des tâches dans le domaine de l'information et charge le gouvernement fédéral d'établir à l'intention des cantons des directives sur l'aide sociale aux étrangers et sur les mesures propres à assurer leur intégration sociale. Notons enfin que la commission d'experts chargée des problèmes des étrangers doit, au terme de la nouvelle loi, comprendre des Suisses et des représentants des immigrants (8).

(7) L'initiative visait pour l'essentiel à ce que les étrangers soient -aux plans économique, social et juridique- mis dès le début de leur séjour sur le même pied que les citoyens suisses, c'est-à-dire qu'ils puissent bénéficier immédiatement du statut réservé actuellement aux titulaires de l'autorisation d'établissement.

(8) Depuis le 1er janvier 1981, la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers compte d'ores et déjà cinq représentants des communautés d'immigrés. Le 6 juin 1982 le peuple suisse a rejeté à une très faible majorité la nouvelle loi sur les étrangers. Ce vote négatif ne met toutefois pas en cause les principes de la politique gouvernementale à l'égard des étrangers.

III. NECESSITE DE MESURES FAVORISANT L'INTEGRATION SOCIALE DES ETRANGERS

En dépit de la diminution de la population étrangère enregistrée depuis 1974, quantité de problèmes d'ordre humain et social n'ont pas encore trouvé de solution. Tant que beaucoup d'étrangers résidant en Suisse -dont l'effectif s'élève actuellement à plus de 900 000 personnes (9)- éprouvent des difficultés à s'adapter au nouveau milieu et vivent en marge de notre société, il subsistera des tensions entre population étrangère et population suisse, tensions qui peuvent dégénérer en conflits. Ces difficultés ne peuvent être éliminées que par des efforts concertés des deux groupes de population visant à favoriser leur compréhension réciproque et l'intégration sociale des migrants.

Il est souhaitable, du point de vue humain et social, que les étrangers puissent devenir des membres à part entière de la société suisse, se sentir à l'aise chez nous, prendre part aux affaires de la cité, sans qu'ils soient pour autant obligés de renoncer à leurs liens culturels et à leur nationalité d'origine.

Il est dans l'intérêt de tout le monde -des Suisses comme des étrangers, des employeurs comme des salariés, des autorités comme des administrés- qu'une bonne harmonie s'établisse entre les deux groupes de population. Pour cela, des mesures spécifiques sont indispensables. Des solutions appropriées doivent être recherchées en premier lieu là où se posent les problèmes de la coexistence des immigrants et des autochtones sous leurs aspects humain, culturel, social et économique, c'est-à-dire dans les entreprises, au lieu de travail, dans les écoles, les communes et les paroisses, les villages, les agglomérations et les quartiers urbains, au sein des diverses organisations et associations, etc.

Une intégration bien comprise dans le pays d'accueil ne limite nullement les possibilités de retour au pays d'origine. L'expérience prouve qu'elle facilite même la réintégration dans la patrie. Une bonne formation scolaire et professionnelle acquise en Suisse présente, même à cet égard, un avantage indéniable.

IV. CONCLUSION

Durant les années 1960 et au début de la dernière décennie, les problèmes soulevés par la présence des étrangers en Suisse constituaient l'un des thèmes les plus controversés de la politique intérieure. Ce sujet figurait alors au premier plan des préoccupations de la population, des autorités et des corps constitués. Notre système de démocratie directe explique que le peuple a été appelé à trois reprises (le 7 juin 1970, le 20 octobre 1974 et le 13 mars 1977) à se prononcer sur des projets de révision constitutionnelle visant à réduire massivement le nombre des étrangers (initiatives populaires contre l'emprise étrangère), nombre jugé par beaucoup de citoyens comme étant trop important (cf. tableaux 1 et 2). Chaque fois, la majorité du peuple suisse a refusé d'entériner ces propositions au caractère excessif et inhumain. Ces scrutins ont soulevé des discussions passionnées et ont attiré ainsi l'attention du

(9) Sans tenir compte des quelque 120 000 travailleurs saisonniers (effectif août 1981), des quelque 109 000 travailleurs frontaliers et des fonctionnaires internationaux (26 000 personnes), (tableaux 1 et 2).

grand public bien au-delà des frontières suisses. Le 5 avril 1981, les citoyens suisses se sont exprimés sur l'initiative populaire "être solidaires" qui entendait consacrer une large égalité de traitement entre la population suisse et les immigrés, indépendamment de la durée de la résidence de ces derniers. Le rejet très net de cette initiative doit à notre avis être interprété davantage comme une approbation de la politique gouvernementale, qui, selon un principe qui prévaut sur le plan international, entend consolider progressivement le statut juridique des étrangers en fonction de la durée du séjour en Suisse, que comme une marque de défiance à l'égard des immigrés. En tout état de cause, il est faux d'assimiler -comme certains l'ont fait en Suisse et à l'étranger- les partisans des initiatives contre l'emprise étrangère et les adversaires de l'initiative "être solidaires" à des xénophobes ou à des racistes. Les analyses scientifiques des différents scrutins ont montré que les motifs qui ont amené les citoyens suisses à voter pour ou contre les initiatives en question étaient très divers et n'avaient souvent qu'un lien indirect avec la présence d'un nombre élevé d'étrangers en Suisse. Malgré tous les problèmes et toutes les difficultés qui subsistent, nous constatons que la situation des étrangers s'est sensiblement améliorée au cours des dernières années aussi bien sur le plan juridique que social et professionnel (10). D'autres améliorations vont découler de la nouvelle loi sur les étrangers approuvée le 19 juin 1981 par le Parlement fédéral ainsi que de diverses mesures mises en oeuvre à travers tout le pays en vue de mieux associer les étrangers aux affaires publiques et surtout d'assurer à la deuxième génération les meilleures chances possibles de promotion sociale et professionnelle (11).

Les étrangers séjournant et travaillant en Suisse font désormais partie intégrante de notre vie économique et sociale. Il s'agit dès lors de créer les conditions favorables à une vie en commun aussi harmonieuse que possible. Ce qui importe aussi, c'est la volonté de s'opposer à l'avenir à des fluctuations marquées et rapides de la population allogène résidant et travaillant en Suisse. Ce postulat répond à des exigences économiques ; mais il s'impose avant tout pour des considérations d'ordre humain et social.

(10) cf. à ce sujet : CFE, Aspects culturels du problème des étrangers, (étude qui peut être obtenue auprès du secrétariat de la CFE, Bundesrain 20, 3003 Berne) ; Société Suisse de recherches sociales pratiques, Zurich/Centre de recherche de politique suisse de l'Université de Zurich, Analyses des votations populaires des 13 mars 1977 1981.

(11) Cf. CFE ; Les jeunes étrangers, la deuxième génération : Problèmes et solutions possibles, Berne, septembre 1980 (étude qui peut être obtenue auprès du secrétariat de la CFE, Bundesrain 20, 3003 Berne).