

La xénophobie est née avec le siècle

Jusqu'en 1917, la Suisse croit pouvoir régler la question des immigrés en les assimilant. Suit la répression, puis le laisser-faire, malmené par la catastrophe Schwarzenbach de 1970. Avant l'an 2000, la xénophobie retrouve la violence de ses débuts

PIERRE-ANDRÉ STAUFFER

En quelques années, tout a basculé. C'était à la fin du siècle dernier. La Suisse, terre d'émigration qui envoyait ses paysans en surnombre au service des armées étrangères, se transforme en pays d'immigration. Industrialisation et grands travaux attirent une main-d'œuvre étrangère, essentiellement d'origine italienne et allemande, qui ne tarde pas à représenter quelque 15% de la population indigène, la plus forte proportion d'Europe occidentale. L'étranger prend un visage trop reconnaissable, il devient un voisin trop présent pour qu'on puisse faire comme s'il n'était pas là.

En 1893 à Berne, la population locale fait la chasse à l'Italien. Ce sont les émeutes dites de la «Käfigturm» qui font 40 blessés. Trois ans plus tard à Zurich, une banale altercation provoque la mise à sac pendant trois jours des cafés et épiceries tenues par des Italiens qui, obligés de quitter précipitamment la ville, se réfugient dans les bois des environs. Un fantasme est né, celui d'un «problème étranger». Un sentiment se développe, la xénophobie, qui collera comme un chewing-gum aux semelles de la politique suisse du XX^e siècle.

Avant 1880, la libre circulation des personnes est pratiquement illimitée en Europe occidentale et en Suisse. Un Français peut s'installer à Lausanne sans avoir subi le moindre contrôle à la frontière, ouvrir une épicerie, ou n'importe quel autre commerce au prix d'une autorisation de police qui se réduit à une vulgaire formalité. Comme l'explique l'historien Alain Clavien, «l'appareil légal demeurait très abstrait», presque irréel. D'ailleurs, qu'est-ce qu'un étranger? En 1880, l'opinion publique n'en sait trop rien. Elle ne fait pas, ou elle fait peu de différence entre migrants extérieurs et intérieurs. «Malgré l'exode rural, les gens sont encore nombreux à mourir là où ils sont nés, et s'ils quittent parfois leur canton, ce n'est que pour accomplir leurs obligations militaires.» Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de venir de très loin pour être considéré comme étranger. Les recherches de l'historien valaisan Gérald Arlettaz montrent qu'entre 1889 et 1904, 34 966 Suisses se font naturaliser dans le seul but d'obtenir le droit de cité du canton ou de la commune où ils sont établis. Une manière pour eux de ne pas sentir un peu moins étrangers à l'extérieur de leur canton d'origine.



Keystone



Début des années 50: une politique de laisser-faire qui sombrera en 1970

Mais l'économie en expansion, fondée sur la transformation de produits finis à l'usage des marchés extérieurs, va changer la nature des migrations. Les ouvriers italiens, par exemple, se concentrent sur les grands chantiers, le soir ils se regroupent dans certains quartiers ou quelques villages de baraquements. Ils sont peu intégrés. Sur les lieux de travail, les reproches et les ressentiments des ouvriers suisses s'accumulent devant ces Italiens qui acceptent des salaires plus bas ou sont employés comme briseurs de grève. Comme ils sont souvent moins instruits, et que cette ignorance se manifeste dans leur comportement, dans leur manque d'hygiène, ils sont souvent méprisés par leurs collègues indigènes. Ces oppositions tournent parfois au drame, comme on l'a vu à Berne en 1893 ou à Zurich en 1896.

Perçus dans leur nombre comme un danger pour la société suisse, les étrangers sont de plus en plus considérés comme les agents d'idées et de mœurs nouvelles désignées comme non suisses. Le débat autour de leur présence prend rapidement une dimension nationale en renvoyant directement, selon Gérald Arlettaz, «à une interrogation sur les spécificités culturelles d'une identité helvétique mise en péril». Mais à la «question des étrangers», comme on disait à l'époque, la Suisse officielle répond encore par une politique d'assimilation. Fort des idéaux de la démocratie libérale et républicaine de 1848, il s'agit somme toute de faire de chaque étranger un bon Suisse, et le tour sera joué. L'ennui est qu'une telle politique ne peut s'imposer que dans une société confiante en elle-même, ce que la Suisse a cessé d'être depuis la révolution industrielle de 1880.

Quand la guerre éclate en 1914, la Suisse officielle, qui entretient encore le mythe de 1848, se refuse toujours à surveiller systématiquement les entrées d'étrangers sur son territoire. Mais l'introduction du raisonnement partiel en 1917 exacerbe les tensions sociales. «D'enjeu économique et diplomatique, l'immigration se transforme en objet d'angoisse nationale, dans un contexte social et économique qui se dégrade gravement», explique Gérald Arlettaz. Les manifestations revendicatives du mouvement ouvrier, où déserteurs et réfractaires étrangers au service militaire sont parfois actifs, provoquent une réaction de l'opinion bourgeoise, qui lance une violente campagne contre les «indésirables», selon l'expression du «Journal de Genève» de l'époque.

Il s'agit désormais d'expulser les «indésirables», assimilés aux révolutionnaires soviétiques. Cette demande n'est plus présentée comme l'émanation d'une opinion publique, mais comme l'expression de la volonté du peuple. Véritable «*dieu caché*», comme dit Gérald Arlettaz, le peuple devient l'idole des grands prêtres de l'opinion. Les publicistes, déjà, le célèbrent avec vénération. Ils en évoquent les possibles colères expiatoires et rappellent leurs longues intercessions pour éviter le déclenchement d'un châtimeur dévastateur.

Devant l'ampleur des protestations, le Conseil fédéral se sent acculé. Le 21 novembre 1917, en vertu de ses pleins pouvoirs, il édicte une première ordonnance qui soumet les étrangers à des formalités d'entrée et de séjour extrêmement strictes, dont l'exécution, placée sous la haute surveillance du Département de justice et police, est confiée à un nouveau service: l'Office central de la police des étrangers.

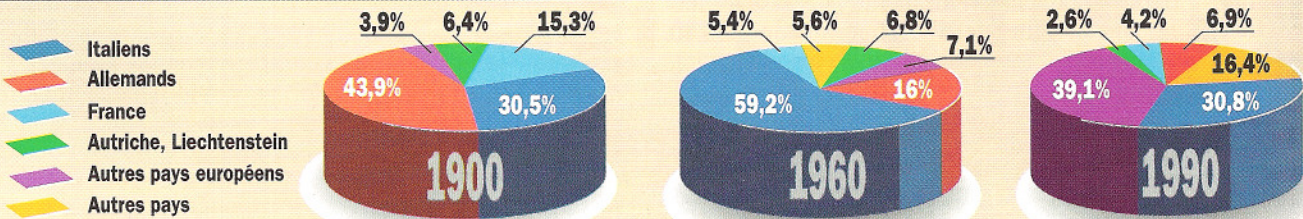
DE LA RAISON À LA RAISON D'ÉTAT

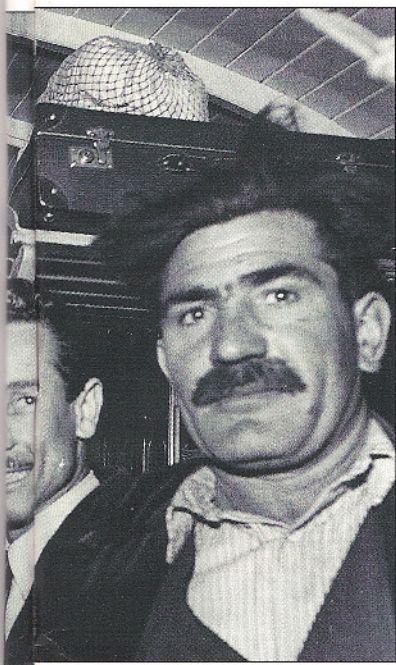
Une politique d'immigration fondée sur des bases protectionnistes est désormais possible. Conçue d'abord comme une mesure d'exception justifiée par la guerre, elle trouvera sa consécration de 25 octobre 1925 par l'adoption en votation populaire d'un article constitutionnel donnant à la Confédération «le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers». Mise en place de 1917 à 1925, elle se substitue complètement à la politique d'assimilation par naturalisation. Son mot d'ordre est la lutte contre «la surpopulation étrangère», concept répondant de plus en plus à une construction idéologique et de moins en moins à une réalité démographique. Selon le Conseil fédéral lui-même, il faut tenir compte, bien entendu, de «l'état du marché du travail», mais aussi et peut-être surtout de «la capacité de réception du pays» et de la défense de l'identité suisse.

A un Etat fondé sur la raison et la liberté comme il existait en 1848, succède une raison d'Etat seule dépositaire de l'in-

Evolution des origines des étrangers entre 1900 et 1990

En un siècle, les origines de la population étrangère en Suisse se sont considérablement modifiées. En 1990, 90% venaient d'Allemagne ou d'Italie. En 1960, cette proportion tombait à 81% et trente ans plus tard les ressortissants issus des pays voisins ne représentaient plus que 44,5% des étrangers.





térêt général. Et c'est en vertu de cet intérêt général que seront désormais jugés, agréés, ou refoulés les étrangers qui se présentent à la frontière. On en mesurera toute la gravité en 1938, lorsque seront refoulés de Suisse les premiers juifs autrichiens victimes de l'Anschluss, puis en 1942, quelques mois après le lancement de la solution finale, quand les frontières seront bouclées sous prétexte que «la barque était pleine».

Dans les années 50-60, l'intérêt général du pays, qui se confond avec l'intérêt de son économie, commande un laisser-faire absolu. La croissance qui suit l'immédiate après-guerre exige une immigration massive de bras étrangers. Personne ne se plaint, sauf les syndicats dont les protestations contre l'importation d'une main-d'œuvre bon marché, rendent un son extrêmement mou.

Et puis, tout à coup, les choses se gâtent. Un mouvement xénophobe prend souche à Zurich, dirigé par un homme, James Schwarzenbach, qui en quelques mois devient le nouvel oracle du pays. Tout à leurs préoccupations économiques, le Conseil fédéral et la Suisse officielle n'ont rien vu venir. A quelques mois de la votation sur l'initiative populaire lancée par James Schwarzenbach, le gouvernement sent que s'il ne réagit pas, le peuple va dire oui, au risque de mettre toute l'économie sens dessus dessous par l'expulsion de 200 000 travailleurs étrangers. Dans l'espoir d'apaiser la foule, il décrète par ordonnance un plafond global de la population étrangère par rapport à la population résidante. La proportion n'est pas précisée, elle doit simplement être «équilibrée». Autrement dit, elle changera en fonction de la conjoncture. Le nombre des nouveaux admis sera renégocié chaque année, autour d'une table, entre syndicats, patronat, partis politiques et cercles intéressés. C'est encore le système qui prévaut aujourd'hui.

L'initiative Schwarzenbach sera rejetée à une très faible majorité, les trois autres qui suivront jusqu'en 1974, avec des écarts toujours plus importants. Puis, la crise économique aidant, la population étrangère a diminué temporairement et l'extrême droite nationaliste a perdu une bonne partie de son influence. La xénophobie renaîtra à la fin des années 80, avec l'afflux de requérants d'asile. «Pour le Conseil fédéral, tout le problème consiste depuis dix ans à gérer le problème des réfugiés, de manière que la main-d'œuvre étrangère ne soit pas contaminée par la xénophobie qui entoure les requérants d'asile», dit le politologue Hans Mahnig, du Forum suisse pour l'étude des migrations.

La crainte de l'amalgame est d'ailleurs si forte que le fameux rapport de Peter Arbenz, plaidant pour une politique globale d'immigration, sorti au début des années 90, n'a jamais eu de suite. Le Conseil fédéral s'est contenté de bricoler des versions successives de la loi sur l'asile. Il se retrouve aujourd'hui face à une initiative de l'UDC blochéenne, dont le ton ressemble à s'y méprendre à celui des publicistes du début du siècle.

►
P.-A. S.