Zeitschrift: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 8 (1990)

Artikel: La Première Guerre mondiale de l'émergence d'une politique migratoire interventionniste

Autor: Arlettaz, Gérald / Arlettaz, Silvia

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-871722

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

GÉRALD ET SILVIA ARLETTAZ

La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste

L'histoire et l'économie politique montrent que l'insertion de la Suisse dans l'économie mondiale est caractérisée en premier lieu par l'importance des échanges en matière de commerce, de finances, mais aussi de main-d'oeuvre.[1] S'il existe un certain nombre de travaux concernant les relations commerciales, à un niveau bilatéral surtout, et les investissements financiers, les recherches consacrées aux politiques et aux implications sociales de ces mouvements sont en revanche beaucoup plus rares. Pourtant, accompagnée d'études similaires sur les politiques migratoires, une telle approche s'avérerait indispensable à la compréhension de l'évolution de la formation nationale[2] dans les rapports internationaux.

I. La politique migratoire libérale de l'Etat fédéral

Les études générales sur les déplacements de main-d'oeuvre, plus généralement sur les migrations internationales relèvent que la Suisse du XIXème siècle est d'abord un pays d'émigration, devenant dès 1850 un pays à double mouvement, avec des renversements de balance migratoire spectaculaires vers 1890, 1914 et 1950. Cette évolution résulte évidemment de profondes transformations économiques. C'est le cas au cours du XIXème siècle, où la main-d'oeuvre étrangère tend progressivement à occuper des emplois créés par la croissance

---

1 Pour la période qui nous intéresse, voir notamment Paul BAIROCH, «L'économie suisse dans le contexte européen: 1913–1939», in Revue Suisse d'Histoire, 34, 1984, No 4, pp. 468–497.

2 Par formation nationale, nous entendons la nation perçue comme entité historique en construction permanente, à la fois dans son espace social et dans sa situation par rapport à l'économie mondiale. Voir notamment Gérard NOIRIEL, Le creuset français. Histoire de l'immigration XIX–XXe siècles, Paris, Seuil, 1988; ainsi que Etienne BALIBAR, «La forme nation: histoire et idéologie», in Race, nation, classe. Les identités ambiguës, Paris, La Découverte, 1988, pp. 117–143.

industrielle, alors que la population indigène voit son mode de vie et ses revenus traditionnels mis en cause par ces mêmes transformations. Or, si pour reprendre l'expression d'Erich Gruner, la Suisse est proportionnellement la plus grande plaque tournante du marché de l'emploi en Europe,[3] c'est notamment parce que son système économique est d'essence libérale. Fondée sur l'exportation de produits finis et sur une politique financière déjà expansionniste – prenant selon Roland Ruffieux l'«allure d'un colonialisme oblique»[4] – la conception dominante des pouvoirs politiques et économiques n'entend entraver ni la circulation des biens ni celle des «forces ouvrières». Les adaptations consenties, en matière de commerce uniquement, le sont à la faveur d'une pression de partenaires extérieurs et, plus rarement, de celle d'acteurs sociaux orientés sur la production intérieure. En revanche, sur le plan de la main-d'oeuvre, la forte immigration ouvrière, allemande et surtout italienne à partir de 1890, devient un facteur nécessaire au développement d'une économie fortement intégrée dans le circuit international des échanges.

Reste à savoir comment le système national et les acteurs sociaux qui y agissent gèrent ces échanges de main-d'oeuvre. Le système dispose-t-il d'une politique migratoire et d'une stratégie d'action sociale?[5] Il convient tout d'abord de s'entendre sur les termes. Le système ne devient national qu'avec l'apparition d'un ordre politique fondé sur un Etat. Symboliquement, la Constitution fédérale de 1848 représente non seulement l'apparition d'un pouvoir central, même embryonnaire, mais surtout la prise de conscience d'une entité nationale. Les processus d'intégration et d'unification de cette entité ne sont encore qu'ébauchés. A l'exception des pouvoirs militaires et diplomatiques, signes premiers de la souveraineté, toute politique cohérente à l'égard de l'étranger ne se définit qu'au rythme de ces processus d'intégration. Or, ceux-ci sont marqués par de brusques accélérations au nombre desquelles les années 1870 à 1874, en raison

---

3 Erich GRUNER, «Immigration et marché du travail en Suisse au XIXe siècle», in Les migrations internationales de la fin du XVIIIe siècle à nos jours, Paris, CNRS, 1980, p. 180.

4 Roland RUFFIEUX, «La Suisse des radicaux», in Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses, III, Lausanne, 1983, p. 74.

5 Ces questions s'inscrivent dans le cadre d'une recherche plus vaste menée par les auteurs sur «La Suisse et les étrangers 1900–1930. Politique d'immigration et d'intégration», étude subventionnée par le Fonds national suisse de la recherche scientifique et patronnée par Oscar Gauye, directeur des Archives fédérales suisses.

des débats sur la révision de la Constitution fédérale, et les années 1914 à 1920 comptent sans doute au nombre des plus importantes de notre histoire.
De 1848 à 1914, l'entité nationale reste essentiellement d'ordre politique; elle gère les conditions d'acquisition de la citoyenneté et l'exercice des droits individuels; encore ne le fait-elle que passivement, la souveraineté en ces matières demeurant cantonale.[6] L'Etat fédéral n'a guère d'autre politique que celle d'accroître la prospérité commune des Confédérés, explicitée à l'article 2 de la Constitution. Il le fait suivant l'insertion de la nouvelle formation nationale dans l'ordre économique mondial. Or, celle-ci considère la valeur d'échange comme absolument prépondérante. Dans ces conditions, les politiques sont donc libérales en matière de déplacement, empiriques et contractuelles en matière d'intégration.
Sur le plan de l'émigration, l'Etat fédéral prend à son compte et développe les lignes directrices retenues dès 1830 par les précurseurs d'une doctrine nationale,[7] à savoir:
1. la Suisse n'est pas surpeuplée, mais susceptible de développement;
2. l'émigration n'est pas une nécessité structurelle, mais un fait conjoncturel et culturel;
3. il ne faut dès lors ni l'entraver ni la favoriser, mais la déconseiller;
4. l'émigration se développe suivant la loi de l'offre et de la demande mais ne se dirige pas en fonction de l'expansion commerciale. Le Suisse de l'étranger ne sert la prospérité collective que s'il contribue à l'exportation; il n'est pas forcément le principal acteur de l'expansion économique du pays; intervenir en sa faveur risquerait donc de se révéler préjudiciable;
5. à partir de 1874, avec le renforcement du pouvoir central et l'intensification du développement économique, le système national envisage la mise sur pied

---

6 Voir Georges SAUSER-HALL, La nationalisation des étrangers en Suisse, Neuchâtel, 1914.

7 Sur l'émigration suisse et sur les conceptions politiques en la matière, voir les travaux de Gérald ARLETTAZ: «L'élite nationale et l'élaboration d'un ordre social. L'exemple du discours sur le paupérisme et l'émigration à la Société suisse d'utilité publique (1810–1830)», in Revue Suisse d'Histoire, 37, 1987, No 3, pp. 239–259.
«L'émigration suisse outre-mer de 1815 à 1920», in Etudes et Sources, No 1, Berne, Archives fédérales (désormais AF), 1975, pp. 31–95.
Emigration et colonisation suisses en Amérique 1815–1918, in Etudes et Sources, No 5, Berne, AF, 1979.
«‹Les Suisses de l'étranger› et l'identité nationale», in Etudes et Sources, No 12, Berne, AF, 1986, pp. 5–35.

de mesures de police doublées d'une politique culturelle décourageant l'émigration mais restant toutefois dans les limites du libéralisme. Il s'agit de contrôler les opérations des agences d'émigration, de renseigner les émigrants sur les conditions prévalant dans les pays d'accueil et de promouvoir une formation professionnelle adéquate aux structures économiques du pays. Cependant, ces mesures ne sont guère coordonnées et n'impliquent aucune volonté d'intégration de l'émigrant potentiel dans une politique économique.

Le simple énoncé de ces lignes directrices tend à démontrer que l'émigration suisse existe dans la mesure où une formation nationale en construction est confrontée à un phénomène social qui concerne ses objectifs.[8] Il s'agit là d'une situation historique datée et non pas d'une prétendue tradition nationale.

De même, l'immigration en Suisse ne se comprend que par rapport à la formation nationale, à l'évolution de sa conscience, de ses besoins et de ses critères. Sur ce phénomène, la stratégie d'action sociale de l'Etat fédéral est encore plus rudimentaire et plus empirique qu'en matière d'émigration. La situation juridique de l'étranger relève des cantons et, contrairement à l'émigration, l'Etat fédéral n'éprouve pas le besoin d'exercer quelque compétence que ce soit, sauf en matière de police politique. Jusqu'en 1914, il se borne à conclure des traités bilatéraux d'établissement, de séjour et de commerce, dont les buts se limitent à définir les règles de l'exercice des droits fondamentaux aux ressortissants des Etats signataires. La politique d'immigration tend donc à se réduire à celle de la satisfaction de besoins économiques dictée par le patronat. La politique d'intégration, pour sa part, repose sur un ensemble complexe de pratiques cantonales, voire locales, relativement tempérées par les traités internationaux.

Limitée à un choix axé sur la capacité de production et de consommation du pays, négligeant d'inscrire ce choix dans l'évolution des processus d'intégration nationale où la résistance des collectivités locales reste forte, la politique

---

8 L'analyse détaillée des données statistiques ou des causes de départ débouche sur la constatation évidente de l'existence d'une infinité de variables, mais cette constatation ne saurait mettre en cause l'insertion du phénomène migratoire dans l'évolution de la formation nationale. Georges LOBSIGER, («L'émigration de Suisse pour outre-mer de 1887 à 1938», in Le Globe, 1946, No 85) et Léo SCHELBERT, (Einführung in die schweizerische Auswanderungsgeschichte der Neuzeit, Zürich, 1976) n'ont pas perçu cette problématique.

migratoire libérale débouche sur une impasse qui devient angoissante à partir du début du siècle.[9]

Instrument au service de la conscience nationale, le Bureau fédéral de statistique enregistre et interprète des faits quantifiables jugés d'autant plus inquiétants qu'ils se combinent à d'autres événements qualitatifs perçus comme traumatisants.[10] Pour en rester au strict domaine de la présence étrangère, celle-ci atteint 14,7% de la population au recensement de 1910, 16% de la population active. Dans l'industrie, la proportion des étrangers monte à 23% et à près de 30% dans la branche «bâtiment et ameublement» avec une véritable hégémonie dans la construction des chemins de fer (88,9%), dans la maçonnerie (58,2%) et dans la taille des pierres (54,7%).[11] La main-d'oeuvre étrangère est également forte dans l'industrie chimique, dans l'hôtellerie, ainsi que dans de nombreuses professions artistiques, artisanales et commerciales. Ces données démontrent que la classe ouvrière travaillant en Suisse est de moins en moins nationale; elle n'est donc guère en mesure d'imposer une protection du travail. L'inquiétude porte sur le fonctionnement de l'appareil politique et social du pays. La Suisse semble, en effet, se révéler incapable d'intégrer les étrangers à sa citoyenneté, de former des ouvriers aptes à travailler dans les secteurs vitaux de la production, d'empêcher la main-d'oeuvre de s'expatrier en laissant la place à de nouveaux étrangers. S'ajoutent les craintes sur les influences réelles ou supposées d'idées et de moeurs véhiculées aussi bien par les étrangers insérés dans l'industrie ou dans les services que par les touristes. En outre, le poids de l'Allemagne dans la situation internationale se fait de plus en plus sentir. Les ingrédients d'une conception nationaliste, parlant d'identité menacée, sont en place. Entre 1900 et 1910, le vocabulaire politique s'enrichit de nouveaux concepts: «question des étrangers», «surpopulation étrangère» et surtout «Überfremdung», terme renvoyant directement à l'expression exacerbée d'une conscience nationaliste.

Toutefois, en dépit d'un certain nombre de contestations, le primat du progrès économique dans une nation se définissant avant tout par des critères politiques et non encore ethniques reste en place. En conséquence, les pouvoirs n'envisagent de modifier ni la politique d'immigration ni celle d'émigration. Dès

---

9 Voir Gérald Arlettaz, «Démographie et identité nationale (1850–1914). La Suisse et ‹La question des étrangers›», in Etudes et Sources, No 11, Berne, AF, 1985, pp. 83–180.

10 Ibid.

11 Voir Rudolf SCHLÄPFER, Die Ausländerfrage in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg, Zürich, 1969, pp. 23–32 et annexe V.

1899, ils portent leurs efforts sur une politique d'«assimilation», en particulier, sur une modification des modes d'accès à la nationalité.[12] Pourtant le 1er août 1914, rien n'est fondamentalement changé.

II. Les effets de la guerre sur les mouvements migratoires

Comme pour la période antérieure, l'absence de statistiques des flux, à l'exception de l'émigration des Suisses à destination des pays d'outre-mer, interdit toute analyse conjoncturelle des effets de la guerre sur les mouvements migratoires. Cette analyse s'avérerait pourtant indispensable à une étude des relations entre ces mouvements et le marché du travail, objet majeur des préoccupations des partenaires sociaux de l'époque.

Sur l'ensemble de la période 1914–1920, la population étrangère diminue d'un tiers, soit de plus de 200'000 personnes; la réémigration est cause des trois quarts de cette chute.[13] A l'inverse, le nombre des Suisses rentrés de l'étranger dépasserait celui des départs de quelque 10'000.[14] Ainsi, sur le plan démographique, il est légitime de parler d'une nationalisation du peuple suisse, d'autant que ce phénomène va s'accentuer jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale. D'abord imposée par la Première Guerre, cette nationalisation tendra à devenir un objet prioritaire des stratégies de l'ensemble du corps social helvétique.

D'août 1914 à avril 1915, les mobilisations des armées provoquent une forte perte de main-d'oeuvre, de l'ordre de 100'000 personnes pour les seuls étrangers. La «surpopulation étrangère», constamment évoquée avant le conflit, devrait donc faire place à une pénurie de travailleurs qui avait d'ailleurs été redoutée par les libéraux comme une cause majeure d'arrêt au développement. Avec la guerre toutefois, l'économie du pays est désorganisée, la dynamique de la concurrence brisée par la perturbation des communications, les interdictions d'exportation, les difficultés d'approvisionnement, ainsi que par un fort recul d'activité dans

---

12 Voir Gérald et Silvia Arlettaz, «Naturalisation, ‹assimilation› et nationalité suisse», in Devenir suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse. Actes du Colloque organisé en novembre 1988 par l'Institut d'ethnologie de l'Université de Neuchâtel, Genève 1990, pp. 47–62.

13 Voir Gérald ARLETTAZ, «Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse», in Relations internationales, No 54, été 1988, pp. 164–165.

14 Wilhelm BICKEL, Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz seit dem Ausgang des Mittelalters, Zürich, 1947, p. 207.

certaines branches comme le textile, le bâtiment, l'horlogerie et le tourisme. De ce fait, le manque de bras ne se fait guère sentir que dans les secteurs stratégiques de l'industrie des machines et de l'agriculture. Cependant, avec la prolongation du conflit et le développement de l'économie de guerre, la carence va s'accentuer et se généraliser à partir du deuxième semestre de 1915 jusqu'à la fin de 1917, ce que confirme la statistique des demandeurs d'emploi par rapport aux offres, publiée par le Bureau central de l'Union des Offices suisses de travail à Zurich.

Demandeurs d'emplois pour 100 places offertes[15]

	Hommes	Femmes	Total
1913	143	74	118
1914	154	96	134
1915	121	119	120
1916	102	92	99
1917	94	87	92
1918	106	66	94

A ces chômeurs inscrits auprès des Offices publics de travail, s'ajoutent les chômeurs du dehors et les ouvriers de passage dont le nombre recule considérablement de quelque 130'000 en 1913 à 21'000 en 1918.[16] Cette forte diminution d'une population «flottante» est une conséquence de la mobilisation et de la chute de la présence étrangère.[17]

De manière générale, après avoir constitué un soulagement au début du conflit, le départ de la main-d'oeuvre étrangère est un phénomène supportable pour l'économie suisse. Les besoins sectoriels ressentis en 1916 et 1917 ne peuvent pourtant être satisfaits en raison de la fermeture du marché international. Ainsi, l'Italie décline les propositions émanant de la Société suisse des entre-

15 E. BOHNY, «Der Arbeitsmarkt in der Schweiz während der Kriegsjahre 1914–1918», in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung, 1er mars 1919, p. 40.

16 Revue commerciale et industrielle suisse 1914–1918, publiée par la Société de Banque Suisse, Bâle, s. d., p. 11.

17 Voir Jakob LORENZ, «Der Schweizerische Arbeitsmarkt in den Jahren 1916 und 1917», in Journal de statistique et Revue économique suisse, 1918, Nos 2 et 3, pp. 306–307.

preneurs.[18] L'ouvrier suisse est alors promu à son tour au rang d'enjeu stratégique.
A partir de 1918, la situation s'inverse. Le ralentissement, puis l'arrêt brutal de la production de guerre engendrent une nouvelle vague de chômage qui s'accentue jusqu'en février 1922. Les difficultés croissantes d'approvisionnement et le renchérissement de la vie provoquent des troubles sociaux, dont la grève générale de novembre 1918. La crainte d'une guerre économique et d'une «invasion» du pays par les soldats démobilisés en quête de travail complète les angoisses d'une formation sociale en péril. Déjà modifiée au cours du conflit, la politique migratoire libérale n'est plus adaptée à une pareille crise de structure.

III. Vers une politique interventionniste de l'immigration

Aveuglée par la propagande nationaliste, l'opinion publique ne perçoit pas le recul de la population étrangère et les quelques statisticiens qui le constatent ne croient pas à un renversement de tendance durable.[19] S'étant donnée comme objectif de résoudre la «surpopulation étrangère», la Suisse continuera à y travailler. Ainsi, parmi les nombreuses manifestations de cette nature, un ingénieur de Zurich propose, en 1915, la «fondation d'une ligue contre l'invasion de la Suisse par les ressortissants des Etats étrangers».[20] Fondée en 1914, la Nouvelle Société Helvétique multiplie les réunions et les communiqués sur le thème de «la question des étrangers». La plupart des quotidiens, surtout ceux d'obédience nationale, partagent ces préoccupations; il en va de même d'une foule de sociétés culturelles et professionnelles.
Ainsi, selon le conseiller aux Etats schwytzois, Josef Räber, s'exprimant le 20 septembre 1915 à l'assemblée annuelle de la Société suisse d'utilité publique, la guerre aggrave l'«Überfremdung» en provoquant une émigration de

---

18 G. ARLETTAZ, «Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse», op. cit., pp. 176–177.
19 Idem, pp. 164–167.
20 Bibliothèque Nationale Suisse, fonds Nouvelle Société Helvétique, B 91, «Une ligue contre l'invasion étrangère» (17 août 1915).

Suisses formés et leur remplacement par des étrangers de niveau culturel inférieur.[21]

L'idée d'une infériorité de l'étranger, peu évoquée par la culture libérale, se répand avec l'immigration de guerre. En effet, l'absence de dispositions fédérales et l'insuffisance des effectifs policiers ne permettent pas un contrôle efficace de l'entrée et du séjour. Dans ce contexte, tout délit d'accaparement, d'espionnage, de droit commun, toute manifestation somptuaire est immanquablement amplifiée et attribuée aux étrangers. En outre, l'engagement des étrangers, notamment des déserteurs et des réfractaires sur la scène politique suscite une violente campagne de l'opinion publique, bientôt renforcée sur sa droite par de nombreuses associations nationalistes. A partir d'août 1917, l'étranger séjournant en Suisse se voit souvent qualifié d'«indésirable».[22]

De ce fait, la libéralisation de la politique de naturalisation, envisagée jusqu'alors comme un objectif prioritaire de la lutte contre la «surpopulation étrangère», est de plus en plus contestée et progressivement remplacée par une perspective inverse de durcissement des conditions d'accès à la nationalité. Désormais, la nouvelle stratégie préconisée par la classe politique met en cause la liberté de circulation. En vertu de ses pleins pouvoirs, le Conseil fédéral édicte le 21 novembre 1917 une ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers[23] qui instaure un Office central de police des étrangers. Justifiant sa décision notamment par les difficultés d'approvisionnement du pays,[24] l'exécutif exige de l'étranger voulant entrer en Suisse un passeport visé par un représentant diplomatique ou consulaire, la preuve du but légitime du séjour projeté, ainsi que la justification des moyens d'existence nécessaires. A l'intérieur, les étrangers sont également soumis à une déclaration d'arrivée, de changement de résidence et à une carte de contrôle servant de

---

21 J(osef) RAEBER, «Lehren des Krieges für unsere Volkswirtschaft», in Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 54, 1915, cahier 9, p. 349.

22 Voir Gérald ARLETTAZ, «La Suisse, une terre d'accueil en question. L'importance de la Première Guerre mondiale», in Exilés politiques en Europe aux XIXe et XXe siècles. Actes du Colloque organisé par l'Ecole française de Rome en mars 1988, à paraître.

23 Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse (désormais RO), nouvelle série, vol. 33, p. 989.

24 «Xe Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par lui en vertu de l'arrêté fédéral du 3 août 1914», du 24 mai 1918, in Feuille fédérale de la Confédération suisse (désormais FF), 1918, III, p. 93.

pièce de légitimation pour tout séjour temporaire. Mesure de police fondée sur un droit d'exception, cette ordonnance inaugure en fait une nouvelle stratégie d'action sociale en matière d'immigration.

Appelée à s'institutionnaliser après la guerre, cette stratégie est l'expression de la nationalisation de la sociétié suisse. Elle est axée sur le concept d'«Überfremdung», dont les acceptions, loin de se limiter à l'idée d'un excédent démographique d'étrangers, comprennent au contraire l'ensemble des surcharges étrangères de toute nature affectant la formation sociale. Disséquée et analysée dans de nombreuses conférences et réunions, notamment au sein de la Nouvelle Société Helvétique et de la Société suisse d'utilité publique, l'«Überfremdung» est promue, à partir de 1917, au rang d'objet constitutif d'une science nationale, politique et économique. A cet égard, la réunion du groupe Winterthur de la Nouvelle Société Helvétique au printemps 1917 est significative. Trois orateurs se répartissent les aspects de la question: politique, culturelle, et économique.[25] La littérature spécialisée retiendra désormais cette nomenclature, tout en insistant sur la complexité des imbrications.

Politique, le concept d'«Überfremdung» fait appel à l'unité d'un peuple de citoyens menacé dans son existence et dans son activité par une population étrangère qu'il faut assimiler par la naturalisation, voire diminuer par des restrictions à la liberté d'établissement. Beaucoup plus ambiguë, l'«Überfremdung» culturelle s'oppose à une spécificité, à une identité historique, morale, voire ethnique, évidemment mythique, de la collectivité nationale qu'elle tendrait à ronger de l'intérieur. Elle implique donc non seulement une protection contre les mouvements de la population étrangère, mais surtout un redressement patriotique fondé sur des valeurs conservatrices.[26]

Si les dimensions politique et culturelle de l'«Überfremdung» ont été fréquemment abordées avant la guerre, l'aspect économique n'est explicité qu'au cours du conflit. De 1916 à 1924, il suscite de nombreux exposés et publications, dont la plupart émanent de personnalités du commerce et de l'industrie, telles que Arthur Steinmann[27] et Richard Iklé,[28] dirigeants de l'industrie textile;

---

25 «Wirtschaftliche, politische und kulturelle Überfremdung», in Nouvelle Société Helvétique. Bulletin mensuel, décembre 1917, No 27, pp. 2–8.

26 Voir, par exemple, W(ilhelm) EHRENZELLER, Die geistige Überfremdung der Schweiz, Zürich, 1917, (tiré de la Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1917, cahier 11 et 12)

27 Arthur STEINMANN, Zur wirtschaftlichen Überfremdung der Schweiz, Zürich, 1918, (tiré de la Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1918, cahier 10).

Paul Gygax,[29] responsable de la rédaction commerciale de la Neue Zürcher Zeitung et Leo Bindschedler,[30] secrétaire du Vorort.
Définie comme une pénétration anormale de main-d'oeuvre, d'entreprises et de capitaux étrangers dans l'appareil de production menaçant les conditions de vie et l'indépendance économique du pays,[31] l'«Überfremdung» économique devient un concept très englobant nécessitant une action sur plusieurs fronts. Les spécialistes, suivis par l'opinion publique, par les milieux du commerce et de l'industrie et par une majorité de la classe politique, redoutent la concurrence étrangère, en particulier celle de l'Allemagne, et craignent que l'armistice ne transforme la Suisse en une colonie déguisée ou en une place servant à neutraliser, à helvétiser, la production allemande. A leurs yeux, une telle situation entraînerait une perte de confiance des puissances de l'Entente dans la nationalité de la fabrication suisse, voire de l'appareil de production et même des citoyens. Parmi d'autres, cette raison contribue à un renversement d'attitude à l'égard de la naturalisation, les «nouveaux Suisses» devenant suspects d'exercer des activités économiques nuisibles aux intérêts de la nation. Les craintes portent en outre sur une dégradation de l'image de qualité des produits suisses.
La pénétration d'entreprises étrangères se révèle un thème dominant. En février 1919, la Neue Zürcher Zeitung relève que, de février à octobre 1918, 278 des 565 nouvelles firmes inscrites au registre du commerce de la ville de Zurich sont d'origine étrangère, dont 180 Allemandes et Austro-Hongroises.[32] Cette statistique distingue la Galicie, région évoquant une origine juive orientale. L'infiltration du capital étranger est un autre sujet de préoccupations. Dans son exposé présenté à la Société suisse d'utilité publique en octobre 1918, Arthur Steinmann parle d'une «dénationalisation» de la direction des sociétés ano-

---

28 (Richard) IKLE, «Wirtschaftliche Überfremdung und Massnahmen zu ihrer Abhilfe», in Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 63, 1924, cahier 10, pp. 355–383.

29 Paul GYGAX, «Die wirtschaftliche Überfremdung der Schweiz», in Politische Rundschau, 1, 1922, cahier 5, pp. 129–134; cahier 6, pp. 174–181.

30 Leo BINDSCHEDLER, «Betrachtungen zur wirtschaftlichen Überfremdung der Schweiz», in Zur Überfremdungsfrage, Vorträge gehalten an der Jahresversammlung der Neuen Helvetischen Gesellschaft in Rapperswil, Sonntag den 5. Oktober 1924, s. l. n. d.

31 John BRUNNER, «Überfremdung, wirtschaftliche», in Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, vol. II, Berne, (1939), p. 435.

32 Neue Zürcher Zeitung, 14 février 1919, No 228, «Ausländerfirmen in der Stadt Zürich».

nymes. Il estime le capital des sociétés étrangères établies en Suisse à 1,5 milliard de francs contre 3,8 milliards détenus par les sociétés suisses,[33] soit 28,3% du total. Les sociétés anonymes étrangères sont peu nombreuses (2,3% du total en 1916), mais gigantesques. Pourtant, la guerre n'a pas modifié les proportions, car la part du capital des sociétés étrangères était déjà évaluée à 28,1% en 1913.[34] Paul Gygax, quant à lui, s'en prend implicitement au manque de conscience nationale manifesté par les banquiers suisses dans leur politique de crédit.[35]

Quoi qu'il en soit, d'entente avec le Département fédéral de l'économie publique, le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie nomme une commission d'étude[36] et, le 3 décembre 1917, s'adresse à toutes ses sections pour obtenir des informations et des suggestions de lutte contre l'«Überfremdung» économique.[37] Réunie en huit séances, jusqu'au 16 janvier 1919, cette commission élabore:[38]

– un arrêté sur les documents d'origine, adopté par le Conseil fédéral le 30 août 1918;[39]

– une révision de l'Ordonnance II du 21 novembre 1916 sur le registre du commerce et la feuille officielle du commerce, décidée par le Conseil fédéral le 16 décembre 1918;[40]

– un arrêté du Conseil fédéral modifiant et complétant les dispositions du code suisse des obligations du 30 mars 1911 relatives aux sociétés anonymes, aux

---

33 A. STEINMANN, op. cit., p.8.

34 Revue économique et financière suisse 1914–1917, publiée par la Société de Banque Suisse, Bâle, s. d., p. 19.
Selon Sébastien Guex, les milieux bancaires et industriels se posent, dès la fin de 1914, la question de reprendre en main suisse les parts du capital-action de nombreuses entreprises, juridiquement suisses, mais détenues par des étrangers. Sébastien Guex prépare une thèse de doctorat sur les finances et la politique monétaire de la Confédération entre 1900 et 1925.

35 «Aus dem Korreferat», résumé de l'exposé concernant l'«Überfremdung» économique, présenté le 8 octobre 1918, in Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 57, 1918, cahier 10, pp. 296–298.

36 Voir Communications sur les affaires traitées par le Vorort pendant le 48me exercice (1917/1918), annexe au 48me Rapport annuel, Zürich, 1918, p. 13.

37 AF, E 22/2313.

38 Voir les travaux in AF, E 22/2313.

39 RO, nouvelle série, vol. 34, pp. 927–936.

40 Ibid., pp. 1262–1267.

sociétés en commandite par action et aux sociétés coopératives, du 8 juillet 1919.[41]

En revanche, la commission s'oppose à la création d'une marque de reconnaissance officielle pour les produits suisses.

Les dipositions adoptées pour le registre du commerce visent à assurer la véracité des désignations. En outre, le Vorort insiste pour dissocier toute inscription au registre d'un droit individuel à l'établissement.[42] Quant à la révision du code des obligations, le nouvel arrêté exige notamment que la majorité des membres de l'administration des sociétés anonymes soient citoyens suisses domiciliés dans le pays. De plus, un Suisse doit obligatoirement avoir procuration pour représenter la société.[43] Ces mesures fondées sur le postulat de «la nationalisation des organes sociaux»[44] sont destinées à empêcher les infiltrations étrangères.[45] De plus, les sociétés existantes doivent adapter leurs organes aux nouvelles règles avant le 15 juillet 1922, ce qui sera contrôlé scrupuleusement.[46] Par rapport à d'autres pays,[47] ce dispositif nationaliste reste limité et n'est pas fondé sur un interventionnisme d'Etat. Toutefois, il est piquant de constater qu'à l'instigation de Julius Frey, président du Crédit Suisse, le Vorort demande que l'arrêté sur les sociétés anonymes soit promulgué en vertu des pleins pouvoirs du Conseil fédéral, pour éviter le référendum ainsi que des débats parlementaires «désagréables pour le pays».[48]

L'autoritarisme gouvernemental, violemment critiqué par les milieux d'affaires en cet immédiat après-guerre, peut ainsi se révéler utile à ces mêmes milieux!

---

41 Idem, vol. 35, pp. 533–538.

42 Communications sur les affaires traitées par le Vorort pendant le 50me exercice (1919–1920), annexe au 50me Rapport annuel, Zürich, 1920, p. 85.

43 L'efficacité de ces mesures sera contestée au cours des années 1920. Voir «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui du projet de loi revisant les titres XXIV à XXXIII du code des obligations», du 21 février 1928, in FF, 1928, I, pp. 283–284.

44 «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le projet de loi fédérale portant réglementation pénale pour le registre du commerce et les raisons de commerce», du 3 juin 1921, in FF, 1921, III, p. 348.

45 Union Suisse du Commerce et de l'Industrie, 49me rapport annuel sur l'exercice avril 1918/mars 1919, Zürich, 1919, p. 12.

46 Voir AF, E 22/2130.

47 Voir Carl WIELAND, «Ausländische Unternehmungen und Handelsgesellschaften», in Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1924, pp. 216–284.

48 AF, E 22/2313, Die wirtschaftliche Überfremdung der Schweiz, Protokoll der 8. Sitzung vom 15/16 Januar 1919, p. 430.

Si la liberté d'entreprendre des étrangers n'est que contrôlée et limitée dans certaines branches, leur liberté d'établissement est remise en cause de manière beaucoup plus catégorique. Jugés inadaptés et considérés comme n'assurant pas la réciprocité réelle des prestations,[49] les traités d'établissement avec l'Allemagne et l'Italie sont dénoncés le 10 avril 1919. La Suisse estime d'abord nécessaire de revoir son droit public, avant de renégocier sa situation en droit international. C'est une très longue histoire, dont la première étape n'aboutira qu'avec la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931. En 1918–1919, elle débute dans un climat de xénophobie touchant à l'hystérie. Les comités patriotiques cherchant à sauver la Suisse du péril étranger et les publications consacrées à cette question ne se comptent plus. Dans un premier temps, la politique d'immigration s'oriente vers un contrôle rigoureux des entrées au moyen de visas qui ne sont accordés que par l'Office central de police des étrangers. Progressivement, sous la pression des milieux touristiques et grâce à une amélioration des conditions politiques, le contrôle s'assouplit. Dès l'été 1919, la stratégie se précise, elle cherche désormais à régler les mouvements des étrangers visant à obtenir l'établissement, un séjour de longue durée ou l'emploi.[50] Parmi les motifs pris en considération pour l'octroi des permis d'établissement, le Conseil fédéral mentionne les rapports personnels avec le pays (origine chez les femmes, parenté, résidence avant la guerre); l'utilité pour l'économie publique nationale (personnel domestique féminin et main-d'oeuvre spécialisée dans l'industrie).[51] Le critère de la «capacité de réception»,[52] c'est-à-dire d'une demande économique contrôlée par l'Etat en accord avec les partenaires sociaux concernés, se substitue au laisser faire d'avant 1914. Statistiquement, de novembre 1918 à fin 1923, l'autorisation de s'établir[53] est accordée à 75'557 personnes, refusée à 31'971 autres, soit à 29,8% des requérants, proportion montant à 33,4% pour les Allemands et tom-

---

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

50 Idem, pp. 318–335.

51 «XIV Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par lui en vertu des arrêtés fédéraux des 3 août 1914 et 3 avril 1919», du 25 mai 1920, in FF, 1920, III, p. 262.

52 «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», du 2 juin 1924, in FF, 1924, II, p. 521.

53 (Heinrich) ROTHMUND, «Die berufliche Überfremdung und Vorschläge zu ihrer Abhilfe», in Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 63, 1924, cahier 10, p. 349.

bant à 22% chez les Italiens très prisés par le patronat. Parallèlement, la demande décroît. En revanche, le contrôle de la main-d'oeuvre saisonnière n'est pas centralisé mais subordonné à des autorisations de séjour délivrées par les autorités cantonales.[54] La Suisse adopte donc une politique conciliant la liberté de circulation et le contrôle de l'immigration. Elle pourra «lutter contre l'envahissement» sans se priver de la main-d'oeuvre étrangère nécessaire.[55]

IV. L'impossible politique d'émigration

La nouvelle politique d'immigration est une des réponses que la société suisse s'est donnée face à son besoin de se rendre plus nationale. Cette réponse s'est définie contre le concept d'«Überfremdung»; elle a débouché sur un large consensus arbitré par l'Etat.

Dans ce contexte, l'émigration apparaît comme un obstacle privant la Suisse de ses propres forces et la propagande nationaliste la qualifie de danger social. Pour la Nouvelle Société Helvétique, l'immigration et l'émigration sont les deux faces d'un même mal menaçant l'indépendance politique et économique du pays.[56] Un courant dominant de l'opinion publique exprime la même conception. Toutefois, le consensus élaboré dès 1917 sur les étrangers et l'immigration se heurte à de nombreux obstacles en matière d'émigration.

Tout d'abord, l'évolution très nerveuse de la conjoncture est cause de violents conflits d'intérêts entre les partenaires sociaux. Au début de la guerre, le recul d'activité engendre un excédent de demandeurs d'emplois. L'industrie licencie une partie de sa main-d'oeuvre, même dans la métallurgie. Or, l'émigration à destination des pays d'outre-mer est devenue très difficile, tombant de 6'191 personnes en 1913 à 1'976 en 1915 (31,9%) puis à 304 en 1918 (4,9%).[57] Dans ces conditions, les ouvriers sont attirés par l'offre de l'industrie de guerre des pays belligérants. D'octobre 1914 à août 1915, les Offices suisses

---

54 «Ordonnance sur le contrôle des étrangers», du 29 novembre 1921, art. 18, in RO, nouvelle série, vol. 37, p. 833.

55 «Message ...», du 2 juin 1924, op. cit., p. 524.

56 Voir Gérald ARLETTAZ, «‹Sommes-nous pour ou contre l'émigration?›. Question à la société suisse des années 1920», Communication présentée à la réunion annuelle de la Société Suisse d'Histoire en octobre 1989, à paraître dans Itinera.

57 D'après Annuaire statistique de la Suisse.

du travail placent 2'037 ouvriers en Allemagne, en France et en Autriche;[58] la propagande et le recrutement étranger en embauchent encore plus. Le mouvement atteint son point culminant en juin 1915. Face à cette situation, les tensions entre patrons et ouvriers s'accroissent dès le printemps, en particulier dans les branches de la métallurgie et des machines.[59] Avec la modification du marché de l'emploi, la Société suisse des industriels sur machines adresse, le 23 novembre 1915, une pétition au Département fédéral de l'économie publique demandant un contrôle rigoureux de l'octroi des congés militaires pour l'étranger aux ouvriers de la branche.[60] Le 24 novembre, se préoccupant également des intérêts de l'économie nationale, le général Wille souhaite des renseignements précis sur les modalités d'octroi de ces congés et le nombre total de personnes concernées. En janvier 1916, l'adjudant général estime ce nombre à quelque 10'000 hommes. Le 24 mars, le Département militaire interdit, jusqu'à nouvel ordre, l'octroi de tels congés aux techniciens et ouvriers des métaux appartenant à l'armée et aux services auxiliaires. Il s'ensuit une violente protestation du Comité central de la Fédération suisse des ouvriers sur métaux et horlogers dénonçant cette mesure comme une interdiction complète d'émigration, contraire aux droits démocratiques fondamentaux et à l'égalité entre les groupes sociaux.[61] Le 2 juin, le Département militaire retire son ordonnance et porte désormais sa vigilance sur les demandes de congé à destination des pays n'assurant pas le retour des ressortissants suisses même pour cause de mobilisation, telle l'Angleterre. De manière générale, dans les dispositions militaires en la matière, la frontière entre la protection des intérêts de défense nationale et de l'économie ne paraît pas très précise. A cet égard, il est intéressant de constater que, le 29 novembre 1918, le Département militaire demande à l'Etat-Major de l'armée de renoncer à toute considération d'ordre purement économique, cette fonction incombant à d'autres autorités.

Besoin de main-d'oeuvre industrielle, crainte de l'exode rural et sensibilité nationaliste, ces facteurs convergent vers une conception hostile à l'émigration, ne se contentant plus du rôle de surveillance dévolu à l'Office fédéral d'émigra-

---

58 E. BOHNY, op. cit., p. 38.

59 Voir Schweizerische Metallarbeiter-Zeitung, 27 mars 1915, «Zur Abwanderung der Metallarbeiter».

60 Sur toute cette affaire, voir AF, E 27/5684. Voir également Arbeitgeberverband Schweizerischer Maschinen-Industrieller, 10. Jahresbericht des Auschusses und des Vorstandes an die Mitglieder pro 1915, Zürich, 1916, pp. 28–40.

61 Voir Revue syndicale suisse, avril 1916, «Défense d'émigrer».

tion. Ainsi, le 18 octobre 1915, un correspondant de la Neue Zürcher Zeitung réclame de nouvelles mesures législatives préservant la force défensive et la vie économique du pays.[62] Le 5 décembre 1917, le Conseil national adopte un postulat déposé par Johann Jakob Schär invitant le Conseil fédéral à étudier des mesures pour prévenir une dépopulation de la montagne et de la campagne et pour lutter contre une émigration excessive de la main-d'oeuvre agricole après la fin de la guerre.[63]

Faut-il dès lors interdire l'émigration, tout au moins la contrôler sévèrement au moyen d'un appareil d'Etat? La classe politique et les milieux économiques ne peuvent se résoudre à une telle solution qui serait contraire à la tradition libérale et mettrait en péril toute possibilité de consensus social. En outre, les difficultés d'approvisionnement du pays, dès 1917, et l'augmentation du chômage, à partir de 1921, suscitent une autre tendance réclamant une politique totalement contraire à la précédente. Il s'agit de promouvoir une intervention de l'Etat en faveur de la création de colonies ou d'établissements suisses permettant de canaliser le flux des émigrants, voire d'encourager le départ des chômeurs. Le 15 décembre 1922, le Conseil fédéral confie à l'Association suisse pour la colonisation intérieure le mandat d'établir des entreprises de colonisation à l'étranger.[64] Un pareil renversement de perspectives tend à démontrer que les autorités fédérales ne définissent leur politique qu'à l'aune des changements conjoncturels, sous la pression d'intérêts sectoriels. La gauche s'en inquiète, de même qu'une partie de la droite nationaliste. Ces milieux se réunissent dans une volonté commune de préserver, voire d'accentuer, le caractère national de la main-d'oeuvre. Il en résulte que les intérêts supérieurs de la cohésion sociale empêchent l'adoption d'une nouvelle politique d'émigration contrôlée, comparable à celle retenue pour l'immigration. En la matière, c'est donc une politique libérale, entrecoupée de tentations dirigistes, qui continuera de prévaloir.

---

62 Neue Zürcher Zeitung, 18 octobre 1915, No 1387, «Auswanderung und Wehrkraft».

63 AF, E 1302, I, procès-verbal du Conseil national, 5 décembre 1917.

64 Voir G. ARLETTAZ, «‹Sommes-nous pour ou contre l'émigration?›. Question à la société suisse des années 1920», op. cit.

V. Interventionnisme et nationalisation de la politique migratoire

Ebranlée par la crainte de perdre son indépendance économique, voire sa souveraineté politique, la Suisse des années 1914 à 1925 a élaboré, à partir de 1917 en particulier, un ensemble de mesures défensives en matière de déplacement et d'intégration des populations.

Parmi les solutions envisagées, les milieux nationalistes conservateurs ont préconisé une politique démographique rigoureuse fondée sur l'unité morale du pays, impliquant une réduction linéaire de la population étrangère, ainsi qu'une diminution voire une suppression de l'émigration.[65] Cette conception autarcique aurait isolé le pays du nouvel ordre politique et économique mondial consacré par la Société des Nations; elle aurait également impliqué un arrêt du développement industriel et commercial du pays, ainsi qu'une reformulation des relations socio-économiques sur la base du primat de la colonisation agricole. C'est dire qu'elle n'était conciliable ni avec les intérêts des milieux d'affaires, ni avec ceux de la classe ouvrière, ni avec le maintien d'un système démocratique.

La solution retenue s'est donc révélée plus empirique, associant ponctuellement l'intervention de l'Etat au maintien d'une économie libérale et à la stabilisation d'une société en voie de nationalisation. Une formulation de cette conception est explicitée dans le programme d'activité retenu par le parti radical-démocratique en mars 1918[66] et immédiatement présenté au Conseil national sous forme de motion le 26 mars 1918 par le saint-gallois Albert Mächler;[67] il s'agit à la fois:

– d'empêcher l'émigration d'ouvriers qualifiés, non par une interdiction mais par une politique fondée sur la collaboration entre les classes, sur le développement des assurances sociales, sur un contrôle sévère de la propagande étrangère et sur un service d'information perfectionné;

---

65 Cette politique est notamment formulée par un des pionniers de la lutte contre la «surpopulation étrangère», Carl Alfred SCHMID, (Nationale Bevölkerungspolitik in der Schweiz, Zürich, 1920).
Le 10 février 1920, la commission de la conférence des directeurs de police évoque la thèse de Schmid ainsi qu'un projet de révision de toutes les autorisations d'établissement délivrées aux étrangers depuis le 1er août 1914 (cf. AF, E 4300(B) 1, carton 5).

66 Troisième Rapport sur l'activité du secrétariat du parti radical-démocratique suisse. Année 1917–1918, Berne, 1918, pp. 34–36 et pp. 68–72.

67 AF, E 1302, I, procès-verbal du Conseil national, 26 mars et 21 décembre 1918.

– de protéger le travail national et le marché de la main-d'oeuvre contre une immigration excessive ou «douteuse»;
– de lutter contre la prolifération des firmes étrangères et contre l'abus du domicile commercial suisse.

Ce qui est en cause, c'est le fonctionnement d'une formation nationale et sociale où le rôle de l'Etat et des partenaires économiques est défini par rapport à des objectifs devenant communs. En raison des crises économiques, de la fermeture des débouchés et de la divergence des intérêts, le consensus sur l'émigration restera problématique jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale.

La lutte contre l'«Überfremdung» économique ne remettra en question ni la liberté de circulation ni celle d'entreprise. Définie tout d'abord contre l'expansion étrangère, elle servira de plus en plus à définir un nouveau statut aux Suisses de l'étranger, désormais considérés comme indispensables au prolongement de l'appareil national d'exportation.[68] Le contrôle de l'immigration – de l'établissement d'abord, puis du séjour – sera, en revanche, la pierre angulaire du nouvel édifice. Exerçant une fonction politique, culturelle et sociale, ce contrôle implique un rôle actif de l'Etat garantissant les droits des nationaux. Economiquement, ce rôle répond au constat d'Immanuel Wallerstein, directeur du «Centre Fernand Braudel» à l'Université d'Etat de New York: «(...) Les Etats du centre ont fait en sorte, historiquement, que partout et toujours dans le monde, l'argent et les biens circulent plus ‹librement› que les travailleurs. La raison en est simple: ce faisant, les Etats du centre encaissent les bénéfices de l'‹échange inégal›».[69]

---

68 Voir Ernst MÜLLER, Unsere Auslandschweizer, Zürich, 1919.

69 Immanuel WALLERSTEIN, «Le conflit de classes dans l'économie-monde capitaliste», in Race, nation, classe, op. cit., p. 167.