

Attitudes suisses vis-à-vis de l'immigration italienne après 1945

Autor(en): **Perrenoud, Marc**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **82 (1990)**

Heft 4

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-386380>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Attitudes suisses vis-à-vis de l'immigration italienne après 1945

par Marc Perrenoud*

La perception des phénomènes migratoires pose souvent le problème de la mémoire sociale: en effet, le souvenir des difficultés économiques est maintes fois évoqué pour restreindre l'immigration. De même, la volonté de préserver une identité nationale, qui serait ancrée dans une longue histoire, incite à limiter le nombre des étrangers. De plus, la mémoire des problèmes posés par les vagues migratoires précédentes soulève aussi des questions: les uns occultent certains épisodes pour souligner les difficultés actuelles; d'autres évoquent les expériences passées pour justifier ou critiquer les attitudes contemporaines. Tout cela montre l'importance et la difficulté des recherches historiques qui sont confrontées à la fois aux problèmes du passé et aux interrogations du présent.

Dans cette perspective, la question des Italiens en Suisse après 1945 mérite d'être examinée. Certes des études sociologiques et juridiques y ont déjà été consacrées. Toutefois, elles ont commencé à paraître surtout dès les années 1960, soit au moment de l'apparition des «initiatives xénophobes». Il semble important de comprendre les racines de ces mouvements qui se révèlent sur la scène politique à l'occasion de la ratification de l'accord italo-suisse de 1964. La période antérieure qui est marquée par une forte augmentation du nombre des Italiens en Suisse peut être étudiée sur la base des archives désormais ouvertes.¹

I. Evolution et réglementation de l'immigration italienne en Suisse

Les recensements fédéraux permettent de résumer une évolution de la population italienne résidant en Suisse qui s'élève à 41 881 en 1888, à 117 059 en 1900 et à 202 809 en 1910. La Première Guerre mondiale inverse

¹Les références des documents et des ouvrages cités dans cet article se trouvent dans mon étude sur «La politique de la Suisse face à l'immigration italienne (1943–1953)» publiée dans les Actes du Colloque, organisé par Michel Dumoulin à l'Université de Louvain-la-Neuve, sur les *Mouvements et politiques migratoires en Europe depuis 1945: le cas italien*, Bruxelles, 1989, CIACO – ARTEL, (Collection Histoire de la construction européenne), pp 113–141. En plus, deux livres contiennent des informations importantes:

- Philippe Garbani et Jean Schmid, *Le syndicalisme suisse. Histoire politique de l'Union syndicale*, Lausanne, Editions d'En Bas, 1980.
- René Riedo, *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970*, Bern – Frankfurt/M., Lang, 1976.

*Historien

la tendance à l'augmentation: on compte 134 628 Italiens en 1920 et 127 093 en 1930. En 1941, il n'en reste que 96 018. Toutefois, leur nombre va augmenter à nouveau et passer de 140 280 en 1950, à 346 223 en 1960, à 583 855 en 1970 et à 418 989 en 1980.

Ces chiffres donnent un aspect de la situation des Italiens en Suisse qui est aussi déterminée par les attitudes helvétiques telles qu'elles se traduisent, d'une part, dans les accords conclus avec les «pays exportateurs de main-d'œuvre» (un «arrangement» italo-suisse est signé en 1948, puis un accord bilatéral est paraphé en 1964), d'autre part, dans la législation et la réglementation au sujet des étrangers (en fait, la loi de 1931, révisée en 1948).

En effet, la révision de la loi fédérale en 1948 est marquée par les souvenirs de l'entre-deux-guerres. La hantise d'une crise économique aussi grave que celle des années 1920, la crainte de troubles politiques et la volonté d'éviter des conflits sociaux inspirent les amendements au texte de 1931. Le Conseil fédéral exprime notamment la volonté d'empêcher que les étrangers puissent représenter le 15% de la population comme en 1910: «Le danger d'être envahi par les étrangers qui nous menaçait gravement à l'époque, peut donc être considéré comme écarté pour l'essentiel. Il s'agit cependant de continuer à se montrer vigilant, particulièrement à l'heure actuelle, où la Suisse exerce de nouveau une force d'attraction toute particulière pour les étrangers». Alors qu'avant 1914 le marché du travail fonctionnait librement, les autorités politiques ont progressivement acquis les moyens de contrôler la circulation de la main-d'œuvre, en particulier par le biais des polices (fédérales et cantonales) des étrangers et de l'Office Fédéral de l'Industrie, des Arts et Métiers et du Travail (OFIAMT). Le gouvernement affirme sa volonté d'être «vigilant» afin que les lois et règlements limitent la proportion d'étrangers à 5% de la population totale comme en 1945. Actuellement, on sait que cet objectif officiellement proclamé en 1948 sera contredit par l'évolution historique qui fait passer cette proportion de 6% en 1950, à 9,5% en 1960 et à 16,2% en 1970. Après la Deuxième Guerre mondiale, la Suisse devient le pays vers lequel partent le plus grand nombre d'Italiens: de 1946 à 1976, 31% de ceux qui quittent la Péninsule se dirigent vers la Suisse qui connaît alors une exceptionnelle période de croissance économique. Cette prospérité imprévue aurait été impossible sans le recours à la main-d'œuvre étrangère. Les statistiques montrent que l'Italie fournit le contingent d'immigrants le plus important par rapport aux autres Etats étrangers.

II. Antifascisme, «épuration» et immigration

Pour plusieurs raisons, la chute du régime fasciste en 1943 marque le début d'une nouvelle phase dans l'histoire de l'immigration italienne en Suisse.

Alors que des antifascistes fondent les «Colonies Libres Italiennes», les milieux de gauche exigent une «épuration» pour expulser les partisans de la dictature de Mussolini. Confrontées à la fois à des manifestations en Suisse et à des interventions diplomatiques des Alliés, les autorités fédérales tentent alors de concilier ces pressions avec la défense des intérêts économiques de la Suisse: les milieux d'affaires soulignent l'importance (passée et future) des relations économiques et financières avec la Péninsule. Il importe donc de ne pas prendre des mesures qui mécontentent les nouvelles autorités italiennes, comme l'explique le nouveau chef de la diplomatie fédérale, Max Petitpierre dans une lettre de septembre 1945 adressée au Ministère public de la Confédération afin de modérer une certaine tendance à expulser: «Nous avons de sérieuses craintes que les mesures prises contre les Italiens en Suisse n'entraînent tôt ou tard du côté italien des mesures analogues à l'égard de compatriotes en Italie dont les autorités italiennes auraient intérêt à se débarrasser. De nombreux Suisses en Italie – et, parmi eux, certains qui avaient à charge des intérêts suisses considérables – ont forcément, de par leur situation ou leurs affaires, été, pendant les quelque vingt ans de régime fasciste, en contact avec les autorités du pays. Il en a été également de même dans le nord de l'Italie à l'égard du régime néofasciste.»

Finalement, les autorités suisses écrivent le 22 août 1946, en réponse à une note diplomatique italienne, que «l'épuration» est terminée après le départ de 419 personnes dont «l'activité fasciste» avait «vivement préoccupé l'opinion publique du pays. Aussi le départ de ces éléments, loin d'affaiblir les colonies italiennes, rétablira l'ancienne atmosphère de confiance et contribuera à assurer leur essor futur.» Les diplomates helvétiques précisent qu'il ne saurait être question de menacer les milliers d'Italiens vivant en Suisse, «la prospérité dont ils jouissent et les facilités nouvelles accordées à l'entrée en Suisse de main-d'œuvre italienne en sont la preuve évidente».

En effet, dès l'automne 1943, l'afflux de dizaines de milliers de réfugiés pose le problème du contrôle du marché du travail: dans certaines branches économiques, le manque de bras causé par la mobilisation peut être comblé grâce aux internés. Cette demande persiste notamment dans l'agriculture, à la fin de la guerre marquée par une situation économique favorable.

III. Contrôler les étrangers pour consolider la paix du travail

Des contacts bilatéraux se nouent pour organiser ce mouvement migratoire qui suscite des entretiens entre les divers milieux suisses concernés. Au cours de l'automne 1945, plusieurs séances réunissent, sous l'égide des

autorités fédérales, les représentants des milieux ouvriers et patronaux afin de convenir d'une attitude commune.

Les dirigeants patronaux justifient l'engagement de la main-d'œuvre étrangère par la nécessité de profiter rapidement des opportunités économiques de l'après-guerre et par l'impossibilité de recruter du personnel suisse pour des emplois souvent pénibles et mal payés. Ils déclarent même que cette immigration ne menace pas les emplois des travailleurs suisses: cet afflux d'étrangers est indispensable pour multiplier les postes de travail sans devoir augmenter la productivité et donc sans licencier les travailleurs dépassés par les nouvelles techniques.

Par contre, les secrétaires syndicaux demandent que les emplois soient accordés en priorité aux Suisses et que les conventions collectives se généralisent afin de garantir les salaires et les conditions de travail. Confrontés à l'impatience des patrons qui ne veulent pas attendre la conclusion de négociations avec les organisations professionnelles, les responsables gouvernementaux cherchent à concilier les points de vue, ou du moins, à éviter que les secrétaires syndicaux quittent la table des négociations les mains vides. Finalement, il est convenu que ceux-ci participeront à la réglementation de l'immigration des travailleurs étrangers, notamment dans le secteur de la construction et de l'hôtellerie.

Constatant une augmentation croissante des demandes d'admission en Suisse de travailleurs étrangers, le Département fédéral de l'Economie Publique (DFEP) et celui de Justice et Police (DFJP) adressent le 13 décembre 1945 une circulaire aux autorités cantonales afin d'exposer les grandes lignes de la politique fédérale: Après avoir dressé un tableau de la situation et des demandes formulées par les employeurs, les conseillers fédéraux reproduisent la position du Vorort de l'Union suisse de commerce et de l'industrie qui estime que «seule l'utilisation complète de la capacité de production des entreprises peut faire diminuer le coût de la vie» et qui préconise «de suivre une politique du marché du travail de nature à faciliter l'amélioration de notre approvisionnement et la baisse des prix». Bref, l'intérêt de l'économie suisse exige d'examiner les demandes d'immigration avec bienveillance.

«On ne saurait toutefois sous-estimer le danger que nous courrons d'enregistrer un nouvel afflux d'éléments étrangers. L'expérience prouve qu'il est difficile, en cas de chômage, d'obliger les étrangers qui ont travaillé pendant un certain temps chez nous à quitter notre sol. Toutefois, en présence de la pénurie de main-d'œuvre qui règne dans ces branches de notre économie, on ne pourra faire autrement que d'autoriser dans une certaine mesure l'entrée des travailleurs étrangers.»

Il convient donc de s'entourer de nombreuses précautions: s'assurer que les candidats à l'immigration soient capables de répondre aux exigences de l'économie, qu'ils disposent de tous les papiers nécessaires pour entrer et sortir de Suisse, qu'ils jouissent d'une santé parfaite. «Seuls les travail-

leurs dont la tendance politique n'inspire aucune méfiance peuvent être admis. L'entrée doit être refusé aux éléments extrémistes. (...) Il est absolument nécessaire que les employeurs et les organisations de salariés s'entendent par avance, non seulement dans leur propre intérêt, mais aussi vis-à-vis de l'opinion publique. Si l'on négligeait de tenir compte de cette dernière, on courrait le risque que l'admission de travailleurs étrangers trouble la paix du travail, ce qu'il faut à tout prix éviter.»

L'amélioration des relations entre partenaires sociaux semblant aussi fragile que la reprise économique, les autorités fédérales prennent une série de mesures (administratives et sanitaires) pour régler les conditions de l'immigration. Pour la première fois dans l'histoire contemporaine de la Suisse, les pouvoirs publics, d'entente avec les organisations patronales et ouvrières, organisent l'immigration massive des travailleurs.

Dès le début de 1946, des contacts sont noués avec la Légation d'Italie à Berne. A cette fin, l'OFIAMT dresse le tableau des demandes les plus urgentes formulées par les associations patronales en précisant les conditions de travail et de salaires. L'agriculture demande 1500 femmes et 1000 hommes, l'industrie hôtelière 2480, l'industrie des conserves 200, de même que le service domestique. Les industriels du textile sollicitent 10 000 personnes: se méfiant des gens venant des grandes villes, ils préféreraient embaucher des ouvrières ayant déjà travaillé dans des filatures et «la main-d'œuvre devant être adaptée ne devrait pas avoir plus de 25 ans».

Le «Chef de la section de la main-d'œuvre et de l'émigration» de l'OFIAMT multiplie les démarches diplomatiques et les voyages à Rome pour accélérer le recrutement en fonction de ces demandes. Mais les milieux patronaux s'impatientent et recrutent eux-mêmes du personnel. Le fondateur de la «Migros», Gottlieb Dutweiler, crée à Trente une officine qui fait venir en Suisse 2500 personnes en 1946. Par une démarche diplomatique de juillet 1947, la Légation d'Italie à Berne proteste contre les activités de recrutement menées par des agences privées à but lucratif, notamment celle dirigée par une certaine Madame Schwarzenbach.

Diverses associations italiennes (chrétiennes ou d'anciens combattants) proposent d'organiser le recrutement, mais l'OFIAMT rejette ces demandes en septembre 1946, car «l'employeur n'aurait plus la faculté de choisir ses ouvriers; il serait au contraire tenu d'engager du personnel qu'on lui aurait tout simplement attribué.» En outre, il ne serait plus possible de licencier et de renvoyer dans leur pays les travailleurs qui pourraient organiser «une résistance fort désagréable», voire «des conflits d'ordre politique ou de toute autre nature». Les autorités fédérales préfèrent donc que le recrutement se fasse par les employeurs eux-mêmes ou par les administrations italiennes. Dans cette perspective, les fonctionnaires suisses expriment souvent une certaine méfiance face à leurs collègues italiens qu'ils jugent trop lents, mal organisés et proches des milieux communistes. Il importe donc que les institutions de la jeune République italienne se

stabilisent afin que la situation économique et politique de la Suisse puisse en bénéficier. Dès l'été 1946, l'OFIAMT décide d'«employer tous les moyens pour simplifier et accélérer la procédure d'autorisation d'entrée». Il s'agit en fait de combler les vides sur le marché du travail déséquilibré par le déplacement d'une partie du personnel suisse vers des métiers plus qualifiés et mieux rémunérés.

IV. Origines et permanence d'un «arrangement temporaire»

Cette immigration suscite quatre types de réticences en Suisse:

1) Les syndicats estiment que les nouveaux venus contraints de tout accepter menacent les conditions de salaires et de travail. Afin d'éviter des conflits, voire des grèves, les autorités décident d'associer la FOBB aux discussions sur les contingents annuels de maçons autorisés. Toutefois, le Directeur de l'OFIAMT précise dans une notice adressée le 12 juin 1947 au Chef du DFEP que les organisations syndicales ne disposent pas d'un droit de veto sur les demandes patronales.

2) Alors que la reprise économique apparaît comme fragile, le «Délégué du Conseil fédéral aux possibilités de travail» s'inquiète des effets de cet afflux de forces de travail: il préférerait que des chantiers susceptibles d'occuper des chômeurs soient gardés en réserve; de plus, il redoute que l'expansion de l'appareil de production n'affaiblisse la compétitivité internationale de l'industrie suisse. Par contre, le Directeur de l'OFIAMT, comme les organisations patronales, insiste sur l'urgence des commandes extérieures et sur la nécessité de combattre la pression sur les salaires causée par l'assèchement du marché du travail.

3) Les diplomates suisses en Italie adressent des mises en garde à Berne: «étant donné la situation morale des populations des pays qui ont fait la guerre», ils craignent «les conséquences de l'importation massive d'étrangers» qui risquent de faire augmenter la criminalité et de nuire à la réputation d'honnêteté de l'hôtellerie helvétique.

4) La méfiance face aux Italiens est aussi politique: à ce sujet, dans un rapport de 1948, le Ministère public de la Confédération relève avec satisfaction que les travailleurs italiens en Suisse sont le plus souvent dépolitisés et surtout soucieux de gagner de l'argent pour le rapatrier. Certes, les communistes ont tenté de susciter quelques conflits, mais les secrétaires syndicaux suisses contrôlent bien leurs organisations et des expulsions ont frappé quelques grévistes.

Bref, les conditions politiques et économiques favorisent une sensible augmentation de l'immigration italienne. Une nouvelle réglementation nécessite l'ouverture de négociations bilatérales à Rome en 1948.

Les négociateurs suisses précisent leurs intentions: «Notre but sera de simplifier et d'accélérer le recrutement des ouvriers italiens dont notre

économie a besoin et d'empêcher qu'ils n'obtiennent automatiquement, après un séjour de 5 ans, le droit de s'établir définitivement en Suisse. Il est en effet de la plus haute importance que nous puissions renvoyer cette main-d'œuvre en Italie lorsque les conditions du marché du travail en Suisse auront changé.»

Malgré quelques réticences italiennes, les entretiens aboutissent à la signature le 22 juin 1948 d'un «arrangement» bilatéral qui «s'applique à l'immigration en Suisse de main-d'œuvre saisonnière ou admise à titre temporaire». Les services diplomatiques italiens obtiennent la possibilité de contrôler les conditions économiques et géographiques de l'émigration, mais acceptent de tenir «compte du caractère essentiellement individuel de la demande de main-d'œuvre en Suisse et des relations traditionnelles existant entre employeurs suisses et travailleurs italiens». Cet article permet donc aux patrons de recruter «les travailleurs italiens avec lesquels ils entretiennent des relations personnelles», ou de proposer à ceux-ci de se porter «garants» de nouvelles recrues. Ceux qui ont été admis en Suisse depuis le 1^{er} janvier 1945 n'auront la possibilité d'obtenir l'autorisation d'établissement qu'après un séjour ininterrompu de 10 ans.

En outre, il sera nécessaire de conclure un accord sur les assurances sociales afin de régler les questions techniques soulevées par la présence en Suisse d'une population italienne que les autorités helvétiques divisent en deux catégories: d'une part, les résidents au nombre 110 000 environ, et d'autre part une «population italienne flottante» estimée à 120 000 personnes. Il est entendu que ce nombre varie en fonction de la conjoncture économique.

Prévu pour une brève période, cet «arrangement» restera en vigueur jusqu'en 1964 et détermine l'époque de la plus forte augmentation de l'immigration italienne en Suisse.

V. Participation et critiques des autorités italiennes

En 1948, confronté à un chômage massif et à un mouvement ouvrier actif, le gouvernement italien accorde à la Suisse la possibilité de recruter une main-d'œuvre également convoitée par la France et la Belgique. Néanmoins, les diplomates expriment deux réticences: d'une part, la volonté suisse de recruter directement risque d'accentuer les déséquilibres régionaux dans la Péninsule. D'autre part, l'interdiction du regroupement familial dénote une indifférence face aux problèmes psychologiques.

De 1948 à 1953, l'Ambassade d'Italie a transmis à l'OFIAMT 273 plaintes, dont 124 concernent des ouvriers agricoles qui doivent parfois travailler «comme des nègres». Il s'agit généralement de créances de salaires, de remboursement des frais de travail, de mauvais traitement ou de nourriture médiocre. De plus, les critiques italiennes portent sur trois aspects:

1. L'Ambassade à Berne perd la possibilité d'exercer un contrôle sur les salaires et les conditions de travail, car les cantons autorisent trop souvent l'engagement de travailleurs qui ne bénéficient pas de contrat visé selon le système prévu en 1948. Les diplomates italiens partagent ainsi l'opinion des syndicats suisses qui fustigent le laxisme des fonctionnaires trop complaisants pour les employeurs.

2. Les ouvriers licenciés après plusieurs années de travail devraient avoir le droit de chercher un autre emploi.

3. L'obligation de payer des impôts et de cotiser pour l'AVS devrait être assouplie pour ces travailleurs «temporaires».

Ayant décidé de rester fermes et restrictifs, les responsables suisses rejettent les ingérences des représentants italiens dans l'économie nationale. Toutefois, les exigences italiennes restent timides: ce n'est qu'en 1953 que la Légation d'Italie à Berne demande la constitution de la «Commission consultative mixte» prévue en 1948 afin de régler les divergences. L'évolution de la situation internationale permet aux représentants italiens d'exercer des pressions qui contribuent à infléchir la politique suisse. En effet, au début des années 1950, il s'avère nécessaire de préciser la politique suisse et d'y apporter quelques retouches: d'une part, les patrons continuent de vouloir engager de la main-d'œuvre étrangère. En août 1953, ils s'organisent même pour la recruter directement, car ils «estiment que la qualité des travailleurs italiens venant dans notre pays a beaucoup baissé ces dernières années, les autorités italiennes cherchant à expédier à l'étranger les moins bons éléments.» D'autre part, les milieux syndicaux expriment fréquemment leur mécontentement: par exemple, une interpellation du conseiller national Ryser en décembre 1952 souligne «la disproportion inquiétante entre le nombre anormalement élevé d'ouvriers étrangers» et «le nombre total d'ouvriers dans notre pays». Afin de réduire le «trop gros effectif d'ouvriers étrangers», le Conseil fédéral est incité à prendre des mesures drastiques, notamment de favoriser le licenciement des étrangers en anticipant sur les difficultés économiques.

VI. Politique suisse et flux migratoires

Dans ce contexte marqué durablement par la hantise de la crise, les autorités fédérales élaborent de nouvelles lignes directrices qui sont d'abord discutées lors d'une séance très discrète qui réunit le 1^{er} mai 1953 des hauts fonctionnaires et des secrétaires patronaux. Le «Chef de la section de la main-d'œuvre et de l'émigration» de l'OFIAMT déclare aux représentants des employeurs: il faut «marcher la main dans la main et mettre tout en œuvre pour éviter l'encombrement du marché du travail par la main-d'œuvre étrangère.» Celle-ci doit donc être utilisée comme un

réservoir qui évite un «assèchement» du marché qui reste «fluide» grâce à la réglementation officielle.

Après cette réunion pratiquement secrète, les autorités fédérales réunissent les représentants des partenaires sociaux pour examiner le projet amendé. A cette occasion, le secrétaire de l'USS s'inquiète des conséquences de la récente décision prise par l'Organisation européenne de coopération économique visant à faciliter la circulation des personnes: «Si théoriquement un assouplissement dans l'échange de la main-d'œuvre est souhaitable, il faut tout de même se rendre compte que la Suisse ne tarderait pas à être envahie par la main-d'œuvre italienne meilleure marché que la nôtre.» Le représentant de l'OFIAMT précise que, dans le but de ne pas être «submergée», la Suisse «a été le premier et le seul pays à formuler des réserves quant à l'application de cette décision, de sorte que la procédure pratiquée jusqu'ici par les autorités suisses en matière d'immigration ne changera en rien.»

Finalement, en septembre 1954, l'OFIAMT diffuse une circulaire préconisant des «mesures préventives contre l'excès de main-d'œuvre étrangère» (*Gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes*). Il s'agit notamment d'octroyer le plus souvent possible des autorisations saisonnières, «d'éloigner les travailleurs étrangers qui ne donnent pas satisfaction du point de vue professionnel et du caractère», de renvoyer ceux dont le but du séjour est atteint, de prévoir le remplacement des travailleurs étrangers insuffisamment qualifiés, de contraindre les étrangers congédiés à quitter effectivement la Suisse, de refuser en règle générale les changements de profession. Il convient aussi «d'user en général de prudence lors de l'admission des membres de la famille de travailleurs étrangers, afin de tenir compte du caractère temporaire de l'emploi de la main-d'œuvre étrangère. Il ne faudrait toutefois pas négliger à cet égard certaines considérations personnelles ou morales.»

Le résultat essentiel de ces mesures consiste à limiter l'autonomie des travailleurs italiens par rapport aux employeurs suisses. Ceux-ci peuvent continuer à recruter selon leurs besoins une main-d'œuvre qui n'a guère les moyens de revendiquer une amélioration de sa situation «temporaire» et qui ne nécessite pas des dépenses massives pour le logement, la formation professionnelle et la protection sociale.

Les années suivantes sont marquées par une forte augmentation du nombre des travailleurs italiens soumis au contrôle: leur nombre passe de 162 343 en août 1955 à 474 340 en août 1964. On peut noter un certain déplacement selon les secteurs économiques: la construction continue d'occuper près d'un tiers du personnel, alors que l'agriculture qui recrutait 18,1% en 1955 ne représente plus que 2,5% en 1964. Par contre, l'industrie des machines et de la métallurgie voit sa part s'élever de 9,2% à 21,1%. La proportion des femmes baisse par rapport au total des travailleurs italiens. Dans les professions les plus pénibles et plus mal rémunérées, les

Italiens commencent à être remplacés par de nouveaux immigrants: en 1961, un accord hispano-suisse favorise l'immigration des Espagnols, bientôt suivis par les Portugais. La proportion des Italiens parmi l'ensemble des étrangers tend à diminuer. De plus les statistiques dressées par la Légation d'Italie à Berne montrent clairement l'évolution des «bassins de recrutement»: en 1947, 96,3% des travailleurs immigrés venaient de l'Italie du Nord, 3% d'Italie centrale et 0,7% du Sud. Au fil des ans, cette répartition est bouleversée: en 1961, 30,4% viennent du Nord, 14,7% d'Italie centrale et 54,9% du Sud.

Dans la Suisse influencée par la guerre froide et le consensus social, la méfiance face aux Italiens prédomine durablement. Mais à la fin des années 50 s'estompe la hantise de la crise économique, ce qui favorise le lancement de grands travaux d'infrastructures (autoroutes, barrages, tunnels, etc.). Ces chantiers provoquent une augmentation de l'immigration dans un pays qui s'industrialise et se modernise. Ces multiples bouleversements ébranlent des certitudes et des situations acquises: une «nostalgie conservatrice» commence à s'exprimer, notamment en prenant les étrangers comme boucs émissaires.

VII. Poursuite de l'expansion économique et débuts de la construction européenne: l'accord italo-suisse de 1964

D'abord méfiante et sceptique, la Suisse doit se rapprocher des organisations européennes, tout en préservant son statut de neutralité. Au cours de l'année 1960, la presse suisse se fait à plusieurs reprises l'écho des préoccupations de ceux qui considèrent que les ouvriers italiens préfèrent désormais se diriger vers les chantiers de la CEE où leurs droits sont mieux reconnus. Les modifications structurelles de l'économie européenne révèlent que la Suisse est devenue dépendante de la nécessité de faire travailler les étrangers. Cette évolution incite à mettre l'accent sur l'amélioration des conditions de vie et de travail des Italiens. Le Conseil fédéral adresse une circulaire aux gouvernements cantonaux pour les rendre attentifs à certains «abus». C'est seulement à partir de ces années que paraissent des articles (notamment dans la «Revue syndicale suisse») et des études qui analysent les difficultés des travailleurs italiens en Suisse (sentiment d'isolement et d'incompréhension, rupture du lien familial, hostilité diffuse de la population suisse, etc.).

Au début de 1961, le gouvernement italien demande l'ouverture de négociations afin que l'arrangement de 1948 soit adapté à l'évolution économique et sociale de l'Europe occidentale. En novembre 1961, le ministre italien du Travail, F. Sullo, effectue une visite d'inspection en Suisse et affirme à Berne la nécessité d'améliorer le sort des Italiens en Suisse. Irrité, le Conseil fédéral considère qu'il s'agit d'une «immixtion dans les affaires

intérieures du pays». En fait, les conditions mêmes de négociations bilatérales ont profondément évolué depuis la fin de la guerre. La Suisse ne peut plus se contenter de demander; elle doit aussi concéder quelques améliorations en faveur des Italiens. En mars 1963, les Chambres approuvent la convention de sécurité sociale italo-suisse qui oblige les employeurs à assurer le personnel contre la maladie et permet certaines améliorations qui facilitent le versement d'allocations.

Après plus de trois années de négociations laborieuses, un accord bilatéral est signé en été 1964. L'exposé publié par le Conseil fédéral pour justifier la signature de l'accord exprime l'évolution des conceptions officielles depuis 1948: «Pendant des années, nous avons envisagé les choses presque exclusivement d'un point de vue économique. Il est temps d'accorder plus d'attention à l'aspect humain de la question.» Il n'est pas question de renoncer à lutter contre la hausse des prix et des salaires en utilisant la présence massive des étrangers sur le marché du travail. Toutefois, envisageant l'avenir, le gouvernement estime que trois éléments se conjuguent pour légitimer une nouvelle politique: l'économie suisse aura besoin longtemps encore d'un grand nombre de travailleurs étrangers dont les qualifications professionnelles doivent augmenter; les autorités italiennes exercent des pressions sur la Suisse en s'appuyant sur les avantages sociaux accordés par les autres Etats européens; en Suisse même, de «larges milieux» plaident pour une politique plus humaine, notamment pour l'admission des familles des travailleurs italiens. Le Conseil fédéral estime qu'une adaptation s'impose: «Notre politique d'admission future ne pourra se borner à freiner l'entrée de nouveaux travailleurs; elle devra tendre dans une mesure accrue à garder et assimiler la main-d'œuvre qui a fait ses preuves.» En fait le travailleur italien doit faire «ses preuves» à la fois professionnellement et moralement: son «caractère» doit correspondre aux normes helvétiques. Désormais, il sera moins difficile d'obtenir le permis d'établissement, de changer d'occupation professionnelle, de louer un logement, de faire venir sa famille et d'intégrer les enfants dans l'école publique. Bref, il s'agit de passer «de la rotation à l'assimilation» des Italiens en Suisse. Déterminée par la conjoncture économique et sociale, cette nouvelle politique des autorités fédérales s'appuie sur les mêmes structures que l'arrangement de 1948: il s'agit toujours de lutter contre «le danger de pénétration étrangère»; de plus, «le peuple et les autorités estiment unanimement que la limite supérieure de l'immigration est maintenant atteinte ou même dépassée.» Loin d'être aboli, le statut des saisonniers continue de déterminer les conditions de travail d'une forte proportion des Italiens salariés en Suisse. En fait, cet accord provoquera une longue série de controverses publiques, puis l'émergence des mouvements «xénophobes». Les «observateurs» ont été surpris par les succès de ces partis qui ont souvent «recyclé» des arguments utilisés par les responsables de la politique de la Suisse face à l'immigration italienne après 1945.

Lettre du 6 décembre 1952 du Directeur de l'Office cantonal de placement du Département genevois du Travail, de l'Hygiène et de l'Assistance publique:

«Nous constatons de plus en plus que le regroupement des familles d'étrangers se généralise. Nous avons regretté, dès le début, que les autorités fédérales aient admis tacitement, lors de la conclusion de l'accord avec l'Italie, la possibilité, pour un conjoint de rejoindre l'autre conjoint avec ses enfants. Il ne fait aucun doute que ce système a forcé inutilement la consommation d'étrangers. Il n'a pas été possible de surveiller ce regroupement qui s'est fait en pièces détachées et sous les motifs les plus divers. On voit généralement le père arriver le premier; il trouve aisément une place pour la mère, dans un emploi subalterne; puis viennent de jeunes enfants qui fréquentent nos écoles ou sont placés dans des homes d'enfants; puis viennent des enfants âgés qui prennent des emplois ou font des apprentissages. On invoque ensuite des raisons d'ordre humanitaire pour justifier la prise d'un appartement, etc. (...) Lorsqu'on veut provoquer le départ de l'un ou l'autre membre de la famille, on assiste à toutes les interventions imaginables: Consulat d'Italie, Chapelle catholique italienne, curés de paroisses, âmes charitables, députés, conseillers de toutes catégories, etc. Nous recevons l'ordre de modifier notre préavis favorable ou, s'il y a recours, il est généralement admis. La situation est encore aggravée lorsque le père est saisonnier, maçon par exemple; il reste pendant la morte saison, sans travailler peut-être, mais il ne rompt pas son séjour. (...) Si nous le voulions, nous pourrions vous signaler un nombre très grand de cas où l'implantation se fait tout lentement et systématiquement.»

L'expulsion d'ouvriers italiens accusés de propagande communiste est commentée dans le Rapport de gestion de la FOMH (devenue la FTMH) pour l'année 1963:

«Sans dramatiser pour autant ces faits, nous enregistrons avec satisfaction les mesures prises par les autorités. Car enfin, c'est de cette manière que commence le travail de sape des termites communistes. (...) De manière générale, les ressortissants étrangers, quelle que soit leur nationalité, ont une conception différente de la nôtre du syndicalisme et de ses tâches. Le comportement des travailleurs italiens les plus nombreux confirme nettement cette constatation. En grande partie indifférents en matière politique, ils se laissent convaincre et entraîner assez facilement par les agitateurs qui ont une formation politique. C'est la raison pour laquelle on a enregistré, ces derniers temps, une sensible augmentation des grèves *spontanées* de travailleurs italiens. Plutôt que d'adhérer à l'organisation syndicale pour la renforcer, un nombre croissant d'entre eux passent à l'action directe.» (p. 48) (cité par Garbani et Schmid, op.cit., pp 196-7)