

11821

Rapport
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
sur la troisième initiative populaire contre l'emprise étrangère
(initiative populaire contre l'emprise étrangère
et le surpeuplement de la Suisse)

(Du 21 décembre 1973)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

L'Action nationale contre l'emprise étrangère a déposé, le 3 novembre 1972, à la Chancellerie fédérale une initiative populaire contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse appuyée par 68 362 signatures valables. Par arrêté du 24 janvier 1973, le Conseil fédéral a pris acte de l'aboutissement de cette initiative populaire, dont la teneur est la suivante¹⁾:

La Constitution de la Confédération suisse du 29 mai 1874 est complétée comme suit:

I

Article 69^{quater}

- a. La Confédération prend des mesures pour combattre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse.
- b. Le nombre des nouvelles naturalisations ne doit pas excéder 4000 par an.
- c. Le Conseil fédéral fait en sorte que le nombre des étrangers résidant en Suisse ne dépasse pas 500 000. Dans chaque canton, la proportion d'étrangers sera de 12 pour cent au plus de la population, à l'exception du canton de Genève, où elle sera de 25 pour cent au plus.
- d. Ne sont pas compris dans le nombre des étrangers selon la lettre c et sont exempts des mesures contre l'emprise étrangère et le surpeuplement: 150 000 saisonniers (ne résidant pas plus de 10 mois en Suisse et n'y ayant pas leur famille), 70 000 frontaliers, le personnel des établissements hospitaliers et les membres de représentations diplomatiques et consulaires.

II

L'article 69^{quater} entre en vigueur aussitôt après son acceptation par le peuple et les cantons et l'adoption de l'arrêté fédéral de validation.

¹⁾ Ce texte ne correspond pas à la version allemande de l'initiative, qui est déterminante. Selon cette version, il est question de la population suisse résidente. Le texte français de l'arrêté soumis aux Chambres a, par conséquent, été adapté au texte allemand.

Mesures selon I, c:

La réduction doit être opérée jusqu'au 1^{er} janvier 1978. Le chiffre de la population étrangère est réduit du nombre des étrangers naturalisés à partir du 1^{er} décembre 1970.

Les auteurs de l'initiative ont expressément renoncé à y insérer une clause de retrait.

Nous donnerons tout d'abord, dans le rapport qui suit, un aperçu de l'évolution de l'effectif des étrangers en Suisse et de la politique suivie jusqu'ici en matière d'admission des étrangers. Nous traiterons ensuite du degré actuel de pénétration étrangère, et nous examinerons les propositions contenues dans l'initiative. Nous exposerons enfin la politique que nous entendons suivre à l'avenir en matière de population étrangère.

1 L'évolution de l'effectif des étrangers exerçant une activité lucrative et de la population étrangère résidente, ainsi que la politique suivie jusqu'ici en matière d'admission des étrangers

11 L'évolution jusqu'en 1969

Dans nos rapports des 29 juin 1967 et 22 septembre 1969 (FF 1967 II 69 et 1969 II 1050), nous avons décrit de manière détaillée l'évolution de l'effectif des étrangers en Suisse et la politique suivie en matière d'admission des étrangers jusqu'en 1969.

Nous nous bornerons, dans le présent rapport, à revenir sur l'évolution enregistrée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Notons que la proportion d'étrangers en Suisse n'atteignait, en 1950, que 6,1 pour cent de la population résidente totale. Le danger de voir la population étrangère s'accroître d'une manière excessive était alors inexistant. L'évolution extrêmement favorable de notre économie après la guerre entraîna cependant rapidement un afflux massif de main-d'œuvre étrangère, le marché indigène du travail n'étant pas en mesure de couvrir les besoins considérables de main-d'œuvre provoqués par la croissance rapide de l'activité économique dans son ensemble. Le nombre des travailleurs étrangers occupés à l'année ou sous permis d'établissement passa ainsi, entre la fin de 1950 et la fin de 1969, de 172 000 à 603 000.

Effectif des travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour annuelle ou d'une autorisation d'établissement (1950-1969)

Année (fin)	Travailleurs au bénéfice d'une autorisation de séjour annuelle	Travailleurs au bénéfice d'une autorisation d'établissement	Total
1950	89 000	83 000	172 000
1955	148 000	73 000	221 000
1960	266 000	71 000	337 000
1965	437 000	104 000	541 000
1969	445 000	158 000	603 000

Les taux d'accroissement les plus importants apparaissent au cours des années 1959 à 1963. En 1960, le nombre des travailleurs étrangers accusait une augmentation de 47 000, en 1961 de 77 000, en 1962 de 62 000; l'année suivante, l'augmentation se montait encore à 47 000.

Cet afflux massif de main-d'œuvre étrangère ne manqua pas d'influer sur l'accroissement de l'ensemble de la population étrangère résidant en Suisse:

Population étrangère résidante (1950-1969)
(saisonniers et frontaliers non compris)

Année (fin)	Sous permis annuel	Sous permis d'établissement	Fonctionnaires internationaux ¹⁾	Total des étrangers	Population étrangère en %
1950	120 000	159 000	6 000	285 000	6,1
1955	195 000	137 000	8 000	340 000	6,8
1960	357 000	138 000	11 000	506 000	9,5
1965	608 000	202 000	15 000	825 000	14,1
1969	655 000	317 000	19 000	991 000	16,1

¹⁾ Y compris les membres de la famille (estimation).

On s'accordait généralement à penser, durant la période qui suivit immédiatement la Seconde Guerre mondiale, que le nouvel essor économique n'aurait qu'un caractère passager, et qu'en conséquence la majeure partie des travailleurs immigrés regagneraient leur pays d'origine après quelques années. Les relevés statistiques effectués alors confirmaient ces vues. En outre, l'effectif des étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement régressa jusqu'en 1957, pour n'augmenter ensuite, jusqu'en 1960, que de manière insignifiante. Les autorités purent ainsi considérer comme acquis, dans la seconde moitié des années cinquante encore, que le danger d'accroissement excessif de la population étrangère n'était pas imminent. Diverses organisations de travailleurs étaient d'un avis différent.

L'évolution, qui montra dès 1959 un caractère fébrile et des taux de croissance élevés, amena cependant rapidement à la conclusion que la poursuite de la politique libérale d'admission des étrangers suivie jusqu'alors n'était plus supportable. Aussi avons-nous, à plusieurs reprises, demandé que l'on use de plus de retenue; les organisations faïtières de l'économie suisse en appelèrent dans le même sens aux employeurs. Lorsqu'il est apparu à l'évidence que ces recommandations n'étaient suivies d'aucun résultat appréciable, nous nous sommes résolus, au printemps 1963, à introduire une limitation de la main-d'œuvre étrangère en réduisant l'afflux de travailleurs étrangers.

Un regard sur les années précédentes permet de constater que les mesures ordonnées depuis 1963 par différents arrêtés fédéraux pour parer à une pénétration étrangère excessive ont été, jusqu'en 1969, couronnées de succès dans la mesure où les taux d'accroissement de la population étrangère ont diminué

de manière sensible. Ainsi, on notait encore, durant les cinq premières années de la décennie précédente, un accroissement total de 363 000 étrangers, alors que cet accroissement passait, au cours des années 1965 à 1969, à 179 000, diminuant de moitié. Ce résultat ne suffit cependant pas à rétablir l'équilibre rompu. Nous sommes en conséquence arrivés à la conclusion, déjà dans notre rapport du 29 juin 1967 sur la première initiative populaire contre la pénétration étrangère déposée par le Parti démocratique du canton de Zurich le 30 juin 1965, que, pour des motifs politiques et économiques, des mesures de protection s'imposaient également à l'avenir, face au danger persistant d'une pénétration étrangère excessive. L'objectif immédiat que nous nous sommes fixé consistait à empêcher une nouvelle augmentation de l'effectif de la main-d'œuvre étrangère. Nous n'avons cependant pas suivi les auteurs de l'initiative, qui exigeaient que l'effectif des étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement et d'un permis de séjour fût ramené à une proportion n'excédant pas 10 pour cent de la population résidante, et, à cet effet, que le nombre d'étrangers au bénéfice d'un permis de séjour fût réduit de 5 pour cent au moins chaque année; une telle diminution n'aurait en effet pas tenu compte des réalités humaines, politiques et économiques. Se fondant sur les objectifs que nous avions fixés, le comité pour l'initiative populaire contre la pénétration étrangère décida, le 16 mars 1968, à la majorité requise des deux tiers, de retirer l'initiative qu'il avait déposée le 30 juin 1965.

L'année suivante déjà, nous nous trouvions en face d'une seconde initiative populaire contre l'emprise étrangère, déposée le 20 mai 1969 par un comité issu des milieux de l'Action nationale contre l'emprise étrangère. Cette initiative posait comme exigence que la proportion d'étrangers dans chaque canton, à l'exception du canton de Genève, et à l'exclusion de quelques catégories d'étrangers, ne dépassât pas 10 pour cent des nationaux dénombrés lors du précédent recensement. La réduction devait être opérée dans un délai de quatre ans dès l'adoption de l'arrêté de validation de l'Assemblée fédérale. La réalisation de ces exigences aurait eu pour conséquence d'imposer aux dix-sept cantons touchés par l'initiative une réduction de plus de la moitié de l'effectif des travailleurs étrangers occupés à l'année, dont le nombre serait tombé de 365 000 à 160 000. Une diminution aussi radicale n'aurait pas été supportable, avant tout pour des motifs économiques; elle aurait en effet perturbé gravement l'économie, entraînant en particulier la fermeture d'un nombre important d'entreprises et affectant par là également le sort de travailleurs suisses. Menée à chef, l'initiative aurait en outre rendu impossible, dans de nombreux cas, la prise en considération des exigences de l'humanité. Nous vous demandions en conséquence, dans notre rapport du 22 septembre 1969, de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons en les invitant à la rejeter. Un examen attentif des nécessités politiques et des besoins de l'économie dans son ensemble nous amena cependant à nous en tenir à notre objectif immédiat: empêcher un nouvel accroissement de l'effectif des travailleurs étrangers. Nous avons toutefois fait observer qu'en raison avant tout du chiffre élevé des naissances constaté chez

les étrangers, le nombre des membres de familles étrangères sans activité lucrative augmenterait encore au cours des années suivantes, entraînant par là un accroissement de la proportion d'étrangers dans la population totale. Nous nous sommes en conséquence réservé la possibilité d'ordonner de nouvelles mesures d'après l'évolution économique et les nécessités politiques.

12 L'évolution de l'effectif des travailleurs étrangers depuis 1970

121 Stabilisation du nombre des travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation à l'année ou d'une autorisation d'établissement

Nous avons dû admettre par la suite, vu l'évolution récente, que le maintien du système de plafonnement par entreprise utilisé jusqu'alors, même renforcé, n'offrait plus une garantie de nature à empêcher une nouvelle augmentation de l'effectif des travailleurs occupés à l'année ou établis. Pour ce motif avant tout, et parce que nous souhaitions nous en tenir fermement aux promesses faites en matière de stabilisation, nous avons instauré, par l'arrêté du 16 mars 1970 sur la limitation du nombre des étrangers exerçant une activité lucrative (RO 1970 309), une réglementation applicable aux travailleurs étrangers qui était fondamentalement nouvelle. Cette réglementation supprimait le plafonnement par entreprise et le remplaçait par un plafonnement global, afin de limiter à l'effectif atteint à la fin de 1969 le nombre des travailleurs étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour à l'année ou d'une autorisation d'établissement; elle visait également à opposer, sous forme de dispositions simples et efficaces, un contre-projet clairement défini à la seconde initiative populaire contre l'emprise étrangère, qui permette de résoudre le problème délicat posé par la stabilisation recherchée.

Le nouveau système de plafonnement ne limite plus par entreprise les effectifs d'étrangers; il se contente, en substance, de fixer le nombre des travailleurs étrangers désormais admis en Suisse selon une clé de répartition déterminée pour l'ensemble du pays. L'attribution des nouveaux immigrants aux diverses branches économiques relève, en principe, de la compétence des cantons; cette manière de faire repose d'une part sur des considérations fédéralistes et, d'autre part, sur l'idée que les cantons, grâce à leur connaissance des situations locales, sont plus aptes à déterminer quelles entreprises méritent de recevoir la main-d'œuvre disponible. Seul un faible contingent est réservé à la Confédération pour les cas particuliers.

Avec le recul, nous croyons pouvoir affirmer que le passage du plafonnement par entreprise au plafonnement global et, en même temps, la déclaration par laquelle nous avons manifesté notre intention d'appliquer strictement la nouvelle réglementation des travailleurs étrangers et de la maintenir même en cas de rejet de l'initiative, ont agi de façon déterminante sur la formation de la volonté populaire. Lors de la votation fédérale du 7 juin 1970, la seconde initiative populaire contre l'emprise étrangère a été rejetée par 654 844 non contre 557 717 oui, et par treize cantons et quatre demi-cantons contre six cantons et

deux demi-cantons. Ainsi que nous l'avons déclaré à l'issue de la votation, nous avons vu dans le rejet de l'initiative la volonté du peuple suisse d'apporter des solutions appropriées et conformes à nos traditions aux problèmes culturels, humains et économiques que pose la présence dans notre pays d'un nombre important de ressortissants étrangers; nous n'en avons pas moins reconnu que le danger d'un excès de population étrangère inquiétait une bonne part des citoyens. Par cette déclaration, nous soulignons les deux aspects fondamentaux de notre politique future à l'égard des étrangers, à savoir, d'une part, la nécessité de limiter le nombre des travailleurs étrangers et, d'autre part, celle de résoudre les problèmes liés à l'intégration sociale et à l'assimilation des immigrés.

Comme le montre le tableau suivant, notre objectif, la stabilisation, a pu, grâce au nouveau système de limitation, être atteint déjà à la fin de 1970.

**Effectif des travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation
de séjour annuelle ou d'une autorisation d'établissement (1969-1972)**

Année (fin)	Travailleurs au bénéfice d'une autorisation de séjour annuelle	Travailleurs au bénéfice d'une autorisation d'établissement	Total
1969	445 000	158 000	603 000
1970	410 000	183 000	593 000
1971	370 000	217 000	587 000
1972	342 000	254 000	596 000

L'introduction du plafonnement global a même permis, en 1970 et 1971, de ramener de 603 000 à 587 000 le nombre des travailleurs étrangers, soit de le réduire de 16 000 par rapport à l'effectif noté à la fin de 1969. En revanche, une légère augmentation (9000) a été constatée en 1972; cet accroissement doit être attribué à l'augmentation du nombre des transformations d'autorisations saisonnières en autorisations à l'année, au recul des départs volontaires et au nombre accru d'étrangers employés dans les hôpitaux, qui ne sont pas soumis aux mesures de limitation. Cette hausse n'en demeure pas moins dans les limites fixées à la stabilisation.

122 Saisonniers

Le statut du travailleur saisonnier a une importance particulière. Les ouvriers et employés saisonniers sont des étrangers dont l'activité dépend essentiellement du rythme des saisons. Les autorisations ou les prolongations de séjour ne sont délivrées aux ouvriers et employés saisonniers que pour la saison; elles ne doivent en tout cas pas dépasser neuf mois (art. 18, 5^e et 6^e al., du règlement d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers). Au cours des dernières années, les progrès techniques ont donné à nombre de ces étrangers la possibilité d'être employés pratiquement toute l'année, sans égard aux variations saisonnières de leur branche économique. Considérés néanmoins comme saisonniers, ils se trouvent privés du statut

juridique correspondant à la durée effective de leur séjour. Les épouses de ces «faux saisonniers» ne sont autorisées, selon les prescriptions en vigueur, à rejoindre le chef de famille que si elles peuvent également occuper un emploi saisonnier. En outre, la prolongation du séjour au-delà de neuf mois a amené parfois les épouses et les enfants à résider illégalement en Suisse. De plus, les enfants soustraits au contrôle des autorités sont, en règle générale, privés de scolarisation.

Pour des motifs humanitaires, sociaux, juridiques et politiques, nous considérons que l'assainissement de la situation des faux saisonniers constitue une des tâches actuelles primordiales de notre politique en matière de main-d'œuvre étrangère. Comme nous l'avons exposé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971-1975, il faut éviter que n'apparaissent de nouveaux cas de faux saisonniers. Il importe également d'accorder progressivement aux faux saisonniers qui se trouvent en Suisse des autorisations de séjour à l'année. Compte tenu de la politique de stabilisation suivie envers les travailleurs annuels et établis, il n'est pas possible de procéder en une seule fois à la transformation en autorisations à l'année des autorisations de séjour saisonnières qui entrent en considération. Par l'arrêté du 21 avril 1971 limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative, un premier pas a été fait dans la voie de l'assainissement du statut des faux saisonniers. Un contingent de 5000 unités a été mis à cet effet à la disposition de la Police fédérale des étrangers. On a déterminé, dans les limites de ce contingent, quelles autorisations de séjour saisonnières pouvaient être transformées en autorisations de séjour à l'année sans que les contingents des cantons soient mis à contribution. Ce contingent a pu être porté à 12 000 pour 1972. Depuis le 1^{er} janvier 1973, tous les saisonniers qui en ont fait la demande et qui ont, durant cinq années consécutives, régulièrement séjourné quarante-cinq mois en Suisse pour y travailler reçoivent une autorisation de séjour à l'année. A partir du 1^{er} janvier 1976, les demandes de transformation seront prises en considération si l'étranger a, durant quatre années consécutives, séjourné trente-six mois dans notre pays pour y travailler.

Afin d'éviter l'apparition de nouveaux cas de faux saisonniers, notre arrêté du 6 juillet 1973 limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative prescrit que les saisonniers qui viennent pour la première fois en Suisse obtiendront des autorisations saisonnières limitées en principe à neuf mois au cours d'une année. Les nouveaux saisonniers de l'industrie du bâtiment ne sont pas autorisés, en règle générale, à entrer en Suisse avant le 1^{er} avril. Les exceptions à cette règle nécessitent l'approbation de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

Notre objectif final consiste à soumettre au statut de saisonnier uniquement les étrangers qui occupent un emploi à caractère véritablement saisonnier.

Dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971-1975, nous avons déclaré que l'effectif total des travailleurs étrangers, qu'ils soient au bénéfice d'une autorisation de séjour annuelle ou saison-

nière, ou d'une autorisation d'établissement, ne doit plus augmenter. Grâce au plafonnement global de l'effectif des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement, on est parvenu à maintenir cet effectif au niveau enregistré en 1969, alors que la limitation à laquelle le nombre des saisonniers a été soumis ces dernières années n'a pu empêcher un accroissement de leur effectif total, comme le montre le tableau ci-après :

Effectif des saisonniers en août (1969-1973)

1969	149 201
1970	154 732
1971	180 828
1972	196 632
1973	193 766

On ne peut pas s'attendre qu'à longue échéance la demande de travailleurs saisonniers diminue. On peut en outre craindre, compte tenu de la forte réduction des contingents de travailleurs au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année, qu'on ne cherche de plus en plus à employer des saisonniers là où les conditions requises ne sont pas remplies. Une augmentation ultérieure du nombre des saisonniers doit donc être empêchée. Comme les expériences faites jusqu'ici l'ont démontré, cet objectif ne peut être atteint au moyen de l'ancien système de limitation. Par l'arrêté du 6 juillet 1973 limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative, nous avons édicté une nouvelle réglementation concernant les saisonniers. Cette nouvelle réglementation substitue le contrôle frontalier à l'entrée au contrôle postérieur de l'effectif opéré jusqu'ici, fixe un effectif global pour toute la Suisse et limite l'entrée des saisonniers de telle sorte que l'effectif maximum à la fin d'août ne soit plus dépassé. A cet effet, comme pour les travailleurs à l'année, des nombres maxima ont été fixés par canton. Chaque canton dispose librement du contingent qui lui est attribué et décide par conséquent combien d'autorisations seront accordées à l'industrie de la construction, à l'industrie hôtelière ou aux autres branches d'activité à caractère saisonnier. Ce système permettra aux cantons de répartir leur contingent de manière souple et appropriée, en tenant compte de l'évolution économique dans les diverses branches saisonnières. L'application de la nouvelle réglementation concernant les saisonniers repose sur le contrôle des entrées opéré pendant toute l'année par la Police fédérale des étrangers. Comme pour les travailleurs au bénéfice d'une autorisation à l'année, la Confédération dispose d'un petit contingent pour les cas spéciaux.

123 Frontaliers

On a renoncé jusqu'à ce jour à une limitation du nombre des frontaliers. S'il s'agit de vrais frontaliers, ce sont des personnes qui ont leur résidence habituelle dans la zone frontalière voisine et qui y retournent quotidiennement

après leur journée de travail en Suisse. Ils n'influent donc pas de manière sensible sur le degré de pénétration étrangère. Toutefois, en renonçant à appliquer des mesures destinées à limiter leur admission, on a provoqué, ces dernières années, un accroissement constant de l'effectif des frontaliers :

Effectif des frontaliers (1969-1972)

(Fin)	
1969	65 705
1970	74 134
1971	86 822
1972	91 736

Plus préoccupant que cet accroissement numérique est le fait que, ces derniers temps surtout, on comptait parmi eux non seulement d'authentiques habitants de la zone frontière, mais aussi des travailleurs ayant transféré leur domicile de l'intérieur du pays dans la zone frontière pour pouvoir travailler en Suisse comme frontaliers et y être occupés en éludant les prescriptions restrictives en vigueur. Le recrutement de travailleurs résidant hors de la zone frontière, comme frontaliers, n'a pas été sans inciter des entreprises suisses à se déplacer près de la frontière. Il a également été constaté que beaucoup de frontaliers, au lieu de retourner quotidiennement à leur domicile à l'étranger, résident sans interruption toute la semaine dans notre pays. On peut craindre que ces faux frontaliers ne résident pratiquement de manière continue dans notre pays et ne deviennent ainsi des résidents. Il en résulterait une évolution propre à mettre en danger la politique gouvernementale de stabilisation. Pour y parer, le nouvel arrêté limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative prescrit que des autorisations frontalières ne peuvent être délivrées à de nouveaux frontaliers que s'ils sont domiciliés régulièrement depuis au moins six mois dans la zone frontière voisine. En outre, les frontaliers ne peuvent exercer une activité lucrative que dans la zone frontière et doivent retourner quotidiennement à leur domicile dans la zone frontière voisine. Nous voulons par cette nouvelle réglementation exercer un contrôle sur les frontaliers sans devoir en limiter le nombre dans l'immédiat.

13 L'évolution de l'effectif de la population étrangère résidant en Suisse depuis 1970

131 Evolution générale

Les mesures de limitation affectant la main-d'œuvre étrangère ont aussi influé sur l'évolution de l'effectif de la population étrangère résidente. Si, de 1965 à 1969, la population étrangère résidente s'est accrue en moyenne de 40 000 personnes par an, l'accroissement annuel moyen pour les années 1969 à 1972 n'a été que de 20 000 personnes; il a donc diminué de moitié.

Population étrangère résidante (1969-1972)
(saisonniers et frontaliers non compris)

Année (fin)	Sous permis annuel	Sous permis d'établissement	Fonctionnaires internationaux ¹⁾	Total des étrangers	Population étrangère en %
1969	655 000	317 000	19 000	991 000	16,1
1970	617 000	366 000	20 000	1 003 000	16,2
1971	565 000	434 000	20 000	1 019 000	16,4
1972	524 000	508 000	20 000	1 052 000	16,7

¹⁾ Y compris les membres de leur famille (estimation).

L'augmentation de la population étrangère résidante d'environ 33 000 personnes en 1972, par rapport aux années précédentes, provient d'un accroissement de 9000 personnes de l'effectif des travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ou d'une autorisation d'établissement, ce dont il est fait mention plus haut, ainsi que de l'accroissement de 24 000 du nombre de personnes sans activité lucrative, pour la plupart des enfants de moins de 16 ans. Cette évolution est due à la diminution des départs et surtout à l'assainissement de la situation des faux saisonniers mariés entrant en ligne de compte pour la transformation de leur autorisation et dont les demandes ont été prises en considération en priorité surtout pour des raisons humanitaires. Nous avons ainsi tenu compte de la motion Mugny du 6 mars 1972.

132 Naissances, décès et excédent des naissances

Outre l'immigration et l'émigration, les naissances et les décès sont les principaux facteurs qui influent sur l'effectif des étrangers. Eu égard à l'augmentation de l'effectif des étrangers et compte tenu du fait que 45 pour cent des étrangères font partie des classes d'âge de 20 à 39 ans selon le recensement de la population de 1970, le nombre des naissances d'étrangers a progressivement augmenté pendant des années. Il était de 29 687 en 1970. Il a reculé depuis à 28 032 en 1972 sous l'influence d'une structure des classes d'âge quelque peu modifiée. En revanche, seules 26 pour cent des Suissesses font partie des classes d'âge de 20 à 39 ans, ce qui a pour conséquence que le nombre des naissances pour 1000 habitants (taux de natalité) est moins élevé chez elles que chez les étrangères.

Le nombre des décès d'étrangers est inférieur proportionnellement à celui des Suisses. Cette différence provient aussi des structures différentes des classes d'âge. Pour les classes d'âge au-dessus de 64 ans, selon le recensement de 1970, la part des étrangers n'est que de 3 pour cent du total, alors que celle des Suisses est de 13 pour cent. Cela tient au fait que la plupart des étrangers qui viennent travailler en Suisse sont jeunes.

Le nombre relativement élevé des naissances et le petit nombre des décès enregistrés dans la population étrangère résidante ont causé un excédent des naissances qui oscille depuis 1965 entre 24 000 et 26 000. Le léger recul des naissances et le nombre stable des décès ont permis d'enregistrer une diminution de cet excédent de 25 680 à 24 271 durant les trois dernières années.

Naissances, décès et excédent des naissances (1969-1972)

Année	Naissances	Décès	Excédent des naissances
1969	29 861	3995	25 866
1970	29 687	4007	25 680
1971	28 877	3967	24 910
1972	28 032	3761	24 271

133 Acquisition de la nationalité suisse par la naturalisation ou le mariage

Le nombre des étrangers est réduit dans une légère proportion par les naturalisations. Durant les dix dernières années, le nombre des naturalisations a varié le plus souvent entre 3000 et 5000, avec une tendance à la hausse depuis 1965.

Naturalisations (1969-1972)

Année	Naturalisations en tout ¹⁾	Naturalisations ordinaires	Réintégrations	Naturalisations facilitées ²⁾
1969	5420	4040	88	1292
1970	6939	5331	100	1508
1971	7405	5883	77	1445
1972	7640	5997	66	1577

¹⁾ Ne concerne que les personnes résidant en Suisse.

²⁾ Y compris les enfants de mères suisses qui, en application de l'art. 19, 1^{er} al., let. a et c, de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, ont été réintégrés dans la nationalité suisse.

Comme la naturalisation nécessite une résidence en Suisse pendant de nombreuses années et que, dans chaque cas, il faut examiner si le requérant remplissant les conditions de résidence est apte à devenir suisse, le nombre des naturalisations comparé à l'effectif de la population étrangère résidante n'a que peu augmenté.

Un changement de nationalité peut résulter aussi du mariage de Suisses avec des étrangères ou du mariage d'étrangers avec des Suissesses sans que celles-ci déclarent vouloir conserver la nationalité suisse selon l'article 9 de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. Ces mariages sont nombreux, mais consistent presque exclusivement en mariages de Suisses avec des étrangères. Le nombre des étrangères qui ont acquis la nationalité

suisse par mariage a d'abord légèrement diminué au cours des dernières années, puis de nouveau augmenté et atteint, en 1972, 3971. De 1970 à 1972, on a enregistré 11 935 mariages de Suisses avec des étrangères. L'effectif des étrangers n'a pas pour autant diminué dans la même mesure. En effet, beaucoup de ces étrangères ne résidaient pas auparavant en Suisse ou étaient des ouvrières saisonnières et ne faisaient pas partie de la population étrangère résidente.

2 Population étrangère résidente à la fin de 1972

21 Effectif à la fin de 1972

A la fin de 1972, 1 032 285 étrangers résidaient en Suisse. Dans ce chiffre ne sont pas compris les saisonniers, les frontaliers et les fonctionnaires des organisations internationales et des administrations étrangères. 523 903 d'entre eux, soit 51 pour cent, étaient au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année et 508 382, soit 49 pour cent, au bénéfice d'une autorisation d'établissement. Avec les fonctionnaires internationaux, l'effectif total des étrangers se chiffre à 1 052 300 personnes, représentant 16,7 pour cent de l'ensemble de la population. Comme les fonctionnaires internationaux et les membres de leur famille ne sont pas soumis au contrôle de la police des étrangers, les indications contenues dans ce chapitre ne se référeront qu'à la population étrangère résidente soumise au contrôle de cette autorité, à savoir les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année et ceux qui sont en possession d'une autorisation d'établissement.

La proportion d'étrangers varie de canton à canton. La plus forte proportion (31 %) est, comme par le passé, enregistrée dans le canton de Genève (sans les fonctionnaires internationaux). Suivent les cantons du Tessin (27 %), Vaud (22 %), Neuchâtel (21 %) et Zurich (18 %). Les cantons ayant la plus faible proportion d'étrangers sont ceux de Suisse centrale, Uri (6 %), Obwald (7 %) et Appenzell Rhodes-Intérieures (7 %). Dans l'ensemble, quatorze cantons ont un pourcentage inférieur à la moyenne suisse et onze cantons un pourcentage supérieur à cette moyenne.

L'effectif des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année et d'une autorisation d'établissement se compose de 51 pour cent de célibataires et de 49 pour cent de personnes mariées. Parmi les 529 786 célibataires, les enfants de moins de 16 ans sont au nombre de 295 699. Dans l'effectif des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année figurent 120 045 enfants, soit 23 pour cent, alors que l'effectif des établis compte 175 654 enfants, soit 35 pour cent. Environ trois cinquième de tous les enfants étrangers sont encore en âge de scolarité et 9000 environ ont atteint leur 15^e année et l'âge de l'apprentissage. 29 pour cent de l'effectif total des étrangers est composé d'enfants de moins de 16 ans. Le nombre des naissances d'étrangers, qui se situait depuis 1965 à 29 000 environ, enregistre actuellement une tendance à la baisse.

En 1972, il se chiffrait à 28 000 environ. Cette nouvelle évolution devrait se maintenir eu égard à l'aggravation des mesures restrictives concernant l'admission des étrangers.

La population étrangère résidente se répartit par nationalité comme il suit:

Population étrangère résidente d'après la nationalité (fin 1972)

Pays	Chiffres absolus	En %
Italie	544 903	52,8
Espagne	114 896	11,1
République fédérale d'Allemagne	114 106	11,0
France	53 137	5,1
Autriche	43 298	4,2
Yougoslavie	28 072	2,7
Turquie	18 966	1,9
Autres pays	114 907	11,2
Total	1 032 285	100

Les ressortissants italiens sont les plus nombreux; leur pourcentage dans l'effectif total des étrangers a baissé de 53,1 à 52,8 dans l'espace d'une année. Les Espagnols occupent le deuxième rang, précédant les Allemands. Des augmentations importantes d'effectif sont enregistrées chez les Turcs et les Yougoslaves, alors que les taux d'accroissement des Français et des Autrichiens sont modestes.

Le tableau ci-après renseigne sur la répartition de l'effectif des étrangers d'après les régions linguistiques:

Population étrangère résidente d'après les régions linguistiques (fin 1972)

Région linguistique	Population étrangère résidente		Proportion des étrangers dans la population totale En %
	Chiffres absolus	En %	
Suisse alémanique	678 670	65,7	14,7
Suisse romande	283 699	27,5	20,5
Tessin	69 916	6,8	26,9
	1 032 285	100	16,5

Près des deux tiers de tous les étrangers résident en Suisse alémanique; la proportion dans la population totale n'est cependant que de 14,7 pour cent. La situation inverse existe au Tessin, où les étrangers représentent 6,8 pour cent de l'ensemble de la population étrangère résidant en Suisse et 26,9 pour cent de la population du canton.

22 Appréciation du degré de pénétration étrangère

Nous nous sommes déjà exprimés, dans nos rapports des 29 juin 1967 et 22 septembre 1969, concernant les deux premières initiatives contre la pénétration étrangère (FF 1967 II 69 s., 1969 II 1057 1068/69), sur les divers aspects de cette notion de pénétration étrangère. Les explications données à l'époque conservent aujourd'hui encore toute leur valeur.

D'après l'article 16 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, les autorités doivent tenir compte dans leurs décisions du degré de «surpopulation étrangère». Il faut aussi éviter qu'un trop grand nombre d'étrangers n'exerce une influence étrangère telle que notre particularité nationale et notre identité en soient affectées ou même mises en question. Les autorités doivent donc agir lorsque la pénétration étrangère menace de devenir excessive. Il n'est pas contestable que depuis des années un tel danger existe.

D'une part, divers milieux de la population ont le sentiment d'être exposés à une pénétration étrangère excessive. D'autre part, il faut bien constater objectivement que le pourcentage des étrangers en Suisse est relativement élevé. Le degré de pénétration étrangère n'est cependant pas seulement déterminé par le nombre d'étrangers qui résident en Suisse. Il faut considérer en particulier que le danger d'une pénétration étrangère excessive est plus ou moins grand selon l'aptitude des étrangers à s'assimiler. Ce qui peut être mis à l'actif de la situation actuelle, c'est que grâce aux mesures sévères de limitation qui régissent actuellement l'entrée des nouveaux travailleurs étrangers, le nombre des étrangers qui résident pour de courtes durées en Suisse a considérablement diminué, alors que l'effectif des étrangers qui résident pour une période prolongée ou durablement augmente de manière notable. Etant donné que les étrangers qui résident dans notre pays depuis longtemps s'adaptent toujours mieux à nos conditions de vie, ils représentent une charge démographique d'autant moins grande que leur résidence est plus longue. A cet égard, le danger d'une pénétration étrangère excessive a plutôt diminué ces dernières années. Même du point de vue purement statistique, on doit constater qu'en tant que solution opposée aux deux premières initiatives contre la pénétration étrangère, le but assigné à notre politique d'admission et qui consiste à empêcher l'augmentation de l'effectif des travailleurs au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement a été atteint. Depuis 1970, le nombre des travailleurs étrangers est resté dans les limites fixées par les mesures de stabilisation. Lors même que la population étrangère de résidence a encore quelque peu augmenté ces dernières années, il faut relever qu'actuellement 29 pour cent de l'effectif de la population étrangère résidente est composé d'enfants de moins de 16 ans dont l'aptitude à s'intégrer et à s'assimiler est beaucoup plus grande que celle des étrangers venus en Suisse à l'âge adulte. Il va de soi que l'évolution qui s'est faite pendant plus d'une décennie ne peut être corrigée à brève échéance.

Il faudra pour cela, comme nous l'avons déjà exposé à diverses reprises, une période de plusieurs années, car notre politique à l'égard des étrangers affectant le sort d'êtres humains, des considérations d'ordre humanitaire ne peuvent pas être absentes dans l'application des mesures de restriction.

23 Registre central des étrangers

Afin d'améliorer les données statistiques indispensables pour définir notre politique à l'égard des étrangers, nous avons, par arrêté du 28 janvier 1970, décidé de créer un registre central automatisé des étrangers. La Police fédérale des étrangers a été chargée de mettre sur pied le nouveau registre et d'en assurer le fonctionnement en collaboration avec l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Après d'importants travaux de préparation, le registre central a été introduit dans l'ensemble de la Suisse par ordonnance du 25 septembre 1972 (RS 142.215). Jusqu'à la fin de 1973, tous les étrangers qui résident en Suisse seront portés dans le registre central. L'exploitation du nouveau registre, qui remplacera les statistiques usuelles établies jusqu'ici par la Police fédérale des étrangers et l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, commencera au printemps 1974. Nous obtiendrons alors des informations plus amples et plus complètes sur la structure et l'évolution de l'ensemble de la population étrangère résidante et nous pourrions disposer de données à des intervalles plus rapprochés qu'autrefois. Nous serons ainsi en mesure de mieux analyser les catégories d'étrangers, en particulier selon le but et la durée de leur séjour, et d'apprécier de manière plus réaliste le degré de pénétration étrangère.

3 L'initiative contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse

La première initiative populaire contre la pénétration étrangère visait à réduire globalement la population étrangère résidante dans l'ensemble de la Suisse; la seconde initiative contre l'emprise étrangère demandait une réduction dans chaque canton; l'actuelle troisième initiative contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse prévoit pour sa part une diminution aussi bien au niveau de l'ensemble du pays qu'au niveau des cantons. L'effectif de la population étrangère devrait, selon cette initiative, être ramené à 500 000 jusqu'à la fin de 1977; de plus, la proportion d'étrangers dans chaque canton ne devrait pas excéder 12 pour cent de la population suisse; seul le canton de Genève se voit concéder, comme dans la seconde initiative contre l'emprise étrangère, une proportion d'étranger de 25 pour cent au maximum.

31 Mesures destinées à combattre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse

(Ch. I^{er}, let. a)

La disposition contenue sous chiffre I^{er}, lettre *a*, qui demande à la Confédération de prendre des mesures pour combattre l'emprise étrangère, est superflue dans la mesure où les auteurs de l'initiative énoncent leurs revendications à cet égard sous lettres *b* à *d*. En tant que les mesures contre le surpeuplement se rapportent à la partie étrangère de la population, les dispositions prévues dans le cadre de la lutte contre l'emprise étrangère produisent leurs effets. La population suisse participe cependant également à la croissance démographique. Dans notre réponse à la motion Bächtold-Berne du 13 décembre 1971 sur la capacité de régénération du milieu vital, nous avons notamment insisté sur le fait qu'à longue échéance, on ne pourra utiliser les ressources naturelles judicieusement et avec ménagement qu'à la condition de limiter la croissance démographique et certains besoins de la société de consommation. Des études écologiques et sociologiques doivent permettre d'établir la capacité de régénération de notre environnement et de définir sur cette base d'éventuelles limitations à la croissance démographique et économique. Nous avons l'intention, dans le courant de 1974, de proposer aux Chambres une législation d'exécution approfondie et spécifique sur la protection de l'homme et de son environnement naturel. Les mesures contre le surpeuplement demandées par les auteurs de l'initiative doivent être examinées avant tout dans ce contexte et non pas dans le cadre de la lutte contre l'emprise étrangère.

32 Le nombre des nouvelles naturalisations ne doit pas excéder 4000 par an

(Ch. I^{er}, let. b)

Exiger que le nombre des nouvelles naturalisations n'excède pas 4000 par an est contraire au principe appliqué jusqu'ici selon lequel la naturalisation dépend exclusivement de la réalisation, par le requérant, des conditions légales, particulièrement du degré d'assimilation qu'on peut lui reconnaître, et de sa volonté d'être naturalisé. Dans les limites tracées par ces dispositions, les naturalisations ne devraient pas faire l'objet de restrictions de la Confédération, des cantons et des communes. Une limitation quantitative des naturalisations annuelles, qui exclurait toute distinction, aurait pour conséquence, si l'on considère l'effectif des étrangers installés de longue date dans notre pays et des enfants étrangers qui ont passé leur jeunesse en Suisse, de causer un préjudice considérable, avec le temps, aux étrangers capables et désireux d'être naturalisés. A cela s'ajoute que la réalisation d'une telle exigence ne serait pas possible sans l'introduction simultanée d'un système de contingentement difficilement concevable en droit et en pratique. Précisément dans le domaine des naturalisations ordinaires, l'autonomie des cantons et des communes s'en trouverait sensiblement affectée.

33 Effectif maximum des étrangers résidents et processus de réduction

(Ch. I^{er}, let. c et d; ch. II)

331 Effectif maximum des étrangers résidents

L'effectif maximum de 500 000 étrangers résidents ne comprend pas, aux termes de l'initiative: 150 000 saisonniers ne séjournant pas plus de dix mois en Suisse et n'y ayant pas leur famille, 70 000 frontaliers, le personnel des établissements hospitaliers et les membres des représentations diplomatiques et consulaires. En revanche, le nombre des naturalisations qui ont eu lieu depuis le 1^{er} décembre 1970 doit être déduit.

Le terme «personnel des établissements hospitaliers» s'applique, au sens de l'initiative, à tous les étrangers employés dans les hôpitaux, les cliniques et les établissements similaires. Les indications numériques que nous possédons sur cet effectif concernent uniquement les travailleurs au bénéfice d'une autorisation à l'année. Nous ne disposons pour l'instant encore d'aucune donnée sur les travailleurs au bénéfice d'une autorisation d'établissement, qui peuvent exercer librement l'activité de leur choix. Leur nombre doit en conséquence être estimé. L'initiative n'indique pas d'ailleurs si les membres des familles d'étrangers employés dans les hôpitaux échappent également au contingent maximum. En estimant le chiffre total à 55 000, on en a raisonnablement tenu compte.

Alors que la deuxième initiative populaire contre l'emprise étrangère exemptait des mesures prévues les fonctionnaires d'organisations internationales ainsi que les membres des représentations diplomatiques et consulaires, l'actuelle troisième initiative ne fait état que de ces derniers. Les fonctionnaires des organisations internationales, dans la mesure où leur présence est réglée par le Département politique fédéral, sont assimilés aux membres des représentations diplomatiques et consulaires; ils ont de ce fait été inclus dans l'effectif non soumis à réduction. Le chiffre comprend également les membres de leur famille.

L'effectif des étrangers admis doit en revanche être réduit du nombre des naturalisations qui ont eu lieu depuis le 1^{er} décembre 1970. En conséquence, l'effectif de la population étrangère résidente déterminant pour la réduction doit être calculé comme il suit, sur la base des résultats de l'enquête statistique effectuée en décembre 1972:

Effectif des étrangers autorisé par l'initiative		500 000	
Non soumis à réduction:			
– personnel hospitalier	55 000		
– fonctionnaires internationaux	20 000	75 000	
Total intermédiaire			575 000
Naturalisation du 1 ^{er} décembre 1970 au 31 décembre 1972			15 000
Effectif déterminant pour la réduction			560 000

En cas d'acceptation de l'initiative, l'effectif d'étrangers déterminant pour la réduction devrait être diminué en plus du nombre de naturalisations consenties entre le 1^{er} janvier 1973 et l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. La réduction imposée à la population étrangère résidante en serait d'autant plus importante; de plus, l'effectif de cette population étrangère résidante continuera dans une certaine mesure à augmenter jusqu'au moment de la votation. Selon les estimations auxquelles il a été procédé, l'effectif de la population étrangère résidante devrait être réduit, jusqu'à la fin de 1977, de 540 000 étrangers en chiffres ronds. Cette diminution correspond à une réduction annuelle de 180 000.

Le calcul de la réduction à laquelle les cantons devraient procéder repose sur les résultats de l'enquête statistique de décembre 1972; dans les cantons également, cette réduction s'amplifiera jusqu'au moment de la votation.

332 La réduction de l'effectif au niveau autorisé

Les auteurs de l'initiative demandent que dans chaque canton, à l'exception du canton de Genève, la proportion d'étrangers ne dépasse pas 12 pour cent de la population suisse résidante. L'expression «population suisse résidante» n'est pas claire; on ne sait s'il faut entendre par là l'ensemble de la population qui réside en Suisse (Suisse et étrangers) ou seulement les ressortissants suisses domiciliés dans notre pays. Dans les données publiées jusqu'ici au sujet de la population étrangère résidante, la proportion d'étrangers a toujours été établie par rapport à l'effectif total de la population résidant en Suisse (cf. tableau 1). Interrogée à ce sujet, l'Action nationale contre le surpeuplement de la Suisse a précisé que l'expression «population suisse résidante» concernait exclusivement, dans le texte de l'initiative, les ressortissants suisses. On se basera en conséquence sur leur effectif pour établir ci-après la proportion d'étrangers.

A la fin de décembre 1972, la proportion d'étrangers par rapport aux ressortissants suisses était inférieure à 12 pour cent dans les seuls cantons de Berne, Lucerne, Uri, Obwald, Nidwald, Fribourg, Appenzell Rhodes-Intérieures et Valais. Si la proportion d'étrangers devait, conformément à l'initiative, être ramenée dans les autres cantons à 12 pour cent, la population étrangère passerait de 1 052 000 (y compris 20 000 fonctionnaires internationaux) à 635 200. Les exigences des auteurs de l'initiative ne seraient pas pour autant satisfaites, puisque ceux-ci demandent que l'effectif des étrangers soit ramené à 560 000 personnes, soit une diminution supplémentaire de 75 200 étrangers. Le texte de l'initiative ne se prononce pas sur le point essentiel de savoir comment serait réalisée cette nouvelle réduction. D'une part, en précisant que la proportion d'étrangers sera de 12 pour cent (25% à Genève) «au plus», on dénie aux cantons un droit à cette proportion. Rien n'indique d'autre part que la charge de cette réduction supplémentaire doive incomber uniquement aux cantons dont la proportion d'étrangers est supérieure à 12 pour cent. Une répartition de la réduction supplémentaire opérée exclusivement entre les

cantons dont la population étrangère dépasse 12 pour cent aurait, en outre, pour conséquence de faire apparaître dans certains cantons, au moment où cette réduction serait réalisée, à savoir à la fin de 1977, une proportion d'étrangers plus faible que dans quelques autres dispensés de cette réduction. La réduction supplémentaire de 75 200 étrangers exige en conséquence une contribution de tous les cantons. La réduction à opérer pour atteindre l'effectif admis par l'initiative doit être calculée comme il suit (cf. tableau 2):

En premier lieu, les effectifs d'étrangers des cantons dont la proportion d'étrangers dépasse 12 pour cent de la population de nationalité suisse sont ramenés à ce pourcentage. La réduction supplémentaire de 75 200 étrangers est ensuite répartie proportionnellement entre tous les cantons. A titre d'exemple, le canton de Zurich comptait, selon l'enquête effectuée en décembre 1972, 205 600 étrangers. Ceux-ci représentaient 22,5 pour cent de l'effectif des ressortissants suisses. L'effectif des étrangers de ce canton est ainsi ramené d'abord au pourcentage admis (12%), ce qui donne un effectif de 109 400 personnes. La réduction supplémentaire, fixée pour l'ensemble de la Suisse à 75 200 étrangers, entraîne pour le canton de Zurich une diminution de 17,2 pour cent, soit de 12 900 étrangers. L'effectif maximum admis se monterait ainsi à 96 500 étrangers, et la réduction à opérer jusqu'en 1977 à 109 100 étrangers, ou 53,1 pour cent. Outre le canton de Zurich, les cantons de Glaris, Bâle-Ville, Schaffhouse, Thurgovie, Tessin, Vaud, Neuchâtel et Genève se verraient obligés de réduire de plus de moitié leur effectif d'étrangers. En revanche, les cantons de Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Fribourg et Valais devraient diminuer pour leur part le nombre de leurs étrangers de 10 à 15 pour cent, les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et des Grisons de 20 à 25 pour cent.

333 Saisonniers

A la fin d'août 1973, 194 000 saisonniers, en chiffres ronds, séjournaient en Suisse. Nous avons fixé, dans notre arrêté actuellement en vigueur limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative, l'effectif maximum des saisonniers à 192 000. En cas d'acceptation de la troisième initiative contre l'emprise étrangère, le nombre des saisonniers devrait être réduit de 42 000. De plus, la possibilité d'employer les travailleurs saisonniers d'une manière générale durant dix mois serait en contradiction avec les mesures déjà prises pour assainir la situation créée par les faux saisonniers. En particulier, le nombre des saisonniers qui séjournent en Suisse plus de neuf mois augmenterait considérablement.

334 Frontaliers

Le nombre des frontaliers s'élevait, à la fin de décembre 1972, à 92 000 en chiffres ronds. L'effectif maximum fixé par l'initiative entraînerait en conséquence une réduction de 22 000 frontaliers. Contrairement aux dispositions en vigueur, des contingents cantonaux devraient être fixés pour les frontaliers également; les effectifs de frontaliers actuellement à disposition des cantons se verraient sensiblement réduits.

4 Les conséquences de l'acceptation de l'initiative

Les remarques qui précèdent sur le texte de l'initiative montrent qu'en cas d'acceptation elle aurait des conséquences graves, notamment en ce qui concerne la condition juridique et sociale de l'étranger, l'économie et la situation du marché du travail ainsi que nos relations avec l'étranger.

41 Répercussions sur le statut juridique de l'étranger

L'étranger au bénéfice d'une autorisation d'établissement peut, sans formalité spéciale, exercer l'activité de son choix, salariée ou indépendante, et changer de place, de profession ou de canton. Cette autorisation est délivrée, en règle générale, après un séjour régulier et ininterrompu de dix ans. Selon toute estimation, l'effectif des étrangers au bénéfice de l'autorisation d'établissement s'élèvera, à la fin de 1974, à 640 000 personnes environ, alors que le nombre d'étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour diminuera durant la même période pour s'abaisser à 430 000. Même si, à partir de la fin de 1974, on renonçait à délivrer de nouvelles autorisations d'établissement, il faudrait compter qu'à la fin de 1977, environ 80 000 étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement devraient quitter le pays en sus des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour. Le nombre des établis diminue, il est vrai, sans intervention des autorités, à la suite des départs volontaires, des changements de nationalité et des décès. Toutefois, cette diminution est compensée en grande partie par les naissances.

L'acceptation de l'initiative aurait pour conséquence qu'une partie des autorisations d'établissement qui ont une durée indéterminée et sont inconditionnelles devrait être retirée et que les étrangers touchés par cette mesure devraient être invités à quitter la Suisse. La mobilité géographique et professionnelle de tous les autres établis devrait être restreinte de manière considérable. En effet, dès qu'un canton aurait atteint le nombre maximum d'étrangers autorisés selon l'initiative, les étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement se verraient refuser le transfert de leur domicile dans ce canton. Les cantons de Zurich, Schaffhouse, Tessin, Vaud, Neuchâtel et Genève seraient dans l'obligation de réduire le nombre d'établis et de refuser la délivrance de nouvelles autorisations d'établissement. Les calculs faits à ce sujet se basent, comme nous l'avons déjà mentionné, sur l'enquête statistique de décembre 1972. Le rapport numérique entre les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année et ceux qui sont au bénéfice de l'établissement se modifiera jusqu'à la fin de 1974 au profit de ceux-ci, de telle sorte que, pour de nombreux établis, les frontières cantonales se confondraient avec les frontières du pays quant au sort qui leur serait réservé.

Après leur entrée en Suisse et jusqu'à la délivrance de l'autorisation d'établissement, les étrangers qui exercent une activité lucrative, sauf les saisonniers, et ceux qui résident sans exercer d'activité lucrative reçoivent une autorisation

de séjour à l'année. L'autorisation de séjour fixe les conditions dans lesquelles l'étranger peut exercer une activité lucrative. Dès le 1^{er} janvier 1974, les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année pourront changer de canton, sans que les contingents cantonaux soient mis à contribution si les intéressés résident en Suisse depuis deux ans. Cette mobilité géographique devrait aussi être restreinte en cas d'acceptation de l'initiative. Cela affecterait la situation de 220 000 étrangers environ.

De telles conséquences seraient contraires à la conception suisse du droit, qui exige le respect des droits acquis. Une réduction du nombre des étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement ne serait pas compatible avec ce principe fondamental.

42 Répercussions sur l'économie et le marché du travail

Tous les secteurs de notre économie font appel à la main-d'œuvre étrangère. La plupart des entreprises, petites ou grandes, souffrent d'une pénurie importante de personnel. Eu égard aux mesures sévères de limitation qui, depuis 1970, ont eu pour effet de stabiliser le nombre des étrangers résidant durablement dans notre pays, notre économie ne peut plus guère compter sur l'admission de nouveaux étrangers. Ceux-ci ne peuvent être admis en Suisse que dans la mesure où leurs arrivées sont compensées par des départs, des naturalisations et des décès. La main-d'œuvre que procurent les nouvelles entrées est dans une large mesure utilisée par les secteurs économiques non soumis aux mesures de limitation (hôpitaux, asiles, écoles, agriculture). La stabilisation de l'effectif des travailleurs étrangers pose des problèmes fondamentaux et difficiles à résoudre pour notre économie. Les conséquences en seront dans tous les cas ressenties de manière aiguë ces prochaines années. Un nombre non négligeable d'entreprises ont déjà dû, ces dernières années, réduire leur activité, se restructurer, voire fermer leurs portes faute de personnel. La nécessité pour les entreprises de fusionner se fera sentir avec toujours plus d'acuité. En outre, il faut compter à l'avenir avec une augmentation du nombre des entreprises qui se déplaceront à l'étranger.

En cas d'acceptation de l'initiative, 300 000 travailleurs au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ou d'une autorisation d'établissement devraient quitter notre pays dans un court laps de temps. De plus, le nombre des saisonniers pouvant être admis devrait être réduit de 42 000 par rapport à 1973, celui des frontaliers de 22 000. Il en résulterait une diminution de l'effectif des travailleurs étrangers de près de la moitié. Les exigences de la troisième initiative populaire contre la pénétration étrangère dépassent donc de loin celles de la deuxième initiative, qui prévoyait une réduction de 200 000 du nombre des travailleurs. Les conséquences d'une réduction aussi massive seraient très graves. Les employeurs seraient amenés à s'arracher mutuellement la main-d'œuvre, ce qui conduirait à des hausses de salaire et de prix avec les effets inflationnistes qui en découlent, ainsi qu'à une nouvelle augmentation du coût de la vie. Les

secteurs les moins concurrentiels de l'économie seraient particulièrement touchés. A elle seule, l'hôtellerie, qui occupe aujourd'hui environ 100 000 étrangers et à qui, selon ses propres déclarations, 30 000 employés dont elle a un urgent besoin font défaut, se verrait privée de dizaines de milliers d'étrangers. L'existence de nombreuses entreprises serait ainsi sérieusement menacée. La diminution du nombre d'étrangers toucherait également les services publics, par exemple les entreprises de transports et les services de voirie. Si l'on songe que l'industrie de la construction (les cadres, pour la plupart suisses, y compris) occupe 60 pour cent d'étrangers, on peut se rendre compte des effets que semblables mesures auraient sur la capacité de production et les prix de la construction. L'approvisionnement de notre pays en produits alimentaires pourrait également être mis en question. Sans parler de l'agriculture, beaucoup d'entreprises telles que les boucheries, les boulangeries, les fromageries, les laiteries, les exploitations maraîchères, les fabriques de conserves, etc. doivent nécessairement faire appel à la main-d'œuvre étrangère, car on ne trouve plus de main-d'œuvre suisse pour faire ces travaux souvent désagréables et pénibles. Les conséquences pourraient toutefois se révéler plus graves encore si, à la suite des départs volontaires provoqués par la réduction, le nombre des étrangers quittant notre pays était supérieur à celui qu'entraîneraient les mesures prises par les autorités.

Dans beaucoup de secteurs de l'économie, les étrangers occupent surtout des emplois subalternes. Ils exécutent en premier lieu les travaux (travail à la journée, travaux de nuit, travaux insalubres et sales) qui, en général, n'intéressent plus les Suisses. Une réduction massive du nombre d'étrangers rendrait extrêmement problématique l'exécution des travaux les plus simples, indispensables pour maintenir une économie saine et pour assurer les services nécessaires à la société. Bon nombre de Suisses devraient se résoudre à prendre des emplois moins bien payés. Le chômage, les reclassements professionnels et un recul des positions sociales seraient inévitables pour bon nombre de travailleurs suisses.

Notre économie a toujours fait appel, depuis le milieu du siècle dernier, à de la main-d'œuvre étrangère. Une acceptation de l'initiative aurait des répercussions de grande portée non seulement pour notre économie et pour les particuliers, qu'ils soient employeurs, employés ou consommateurs, mais serait ressenti indirectement aussi par l'ensemble de la collectivité. Les rentrées fiscales de la Confédération, des cantons et des communes diminueraient forcément eu égard à la baisse des revenus. Les énormes moyens qu'exige la mise en place de notre équipement collectif (hôpitaux, homes pour vieillards, écoles, routes, épuration des eaux) seraient considérablement réduits, même compte tenu des économies qui résulteraient du départ de nombreux étrangers. Cette situation serait d'autant plus difficile à supporter que la Confédération et les cantons auront ces prochaines années à faire face à des difficultés financières accrues. L'acceptation de l'initiative serait si lourde de conséquences qu'à la longue notre peuple devrait en payer chèrement les inconvénients.

43 Répercussions sur nos relations avec l'étranger

L'éloignement d'étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement, motivé par l'excès de pénétration étrangère, exigerait la dénonciation des traités d'établissement. La dénonciation de ces traités et des accords qui s'y réfèrent au sujet du statut de police des étrangers des ressortissants d'un pays dans l'autre aurait pour conséquence non négligeable de porter un préjudice grave à la situation des Suisses à l'étranger. L'article constitutionnel approuvé par le peuple et les cantons en faveur des Suisses de l'étranger a créé les conditions nécessaires pour améliorer la situation de nos compatriotes, dans la mesure où cela dépend de la Suisse. Tout ce qui a été fait pour les Suisses de l'étranger deviendrait dans une large mesure illusoire si leur statut à l'étranger devait souffrir des mesures prises en Suisse à l'égard des étrangers ou si des mesures de rétorsion étaient décidées à leur égard.

De plus, les mesures de réduction rigoureuses préconisées par les auteurs de l'initiative seraient en contradiction avec les efforts entrepris en vue de renforcer l'unité européenne et isoleraient grandement la Suisse. Il convient de rappeler en particulier la coopération apportée jusqu'ici par notre pays au sein de l'OCDE, de l'AELE et du Conseil de l'Europe. Notre accord avec la CEE, accepté par le peuple et les cantons, devrait également en pâtir. L'universalité de nos relations avec l'étranger, qui trouve son expression dans les domaines les plus divers, ferait place à un isolement qui ne permettrait plus guère à notre pays de coopérer sur le plan international.

Comme les réfugiés ne sont pas exclus des mesures de réduction, la politique de la Suisse en matière d'asile serait remise en question. La Suisse ne serait plus en mesure de se conformer aux engagements qu'elle a pris en adhérant à la convention internationale du 28 juillet 1951 concernant le statut des réfugiés.

On ne peut enfin douter que l'éloignement d'étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement, motivé uniquement par l'excès de pénétration étrangère, affecterait gravement nos relations avec l'étranger et porterait une atteinte sérieuse au bon renom de notre pays.

En résumé, nous devons constater que l'acceptation de l'initiative aurait des conséquences désastreuses. On devrait refuser avec effet immédiat l'admission de tous nouveaux étrangers. Les épouses et enfants des étrangers résidant en Suisse ne pourraient plus être autorisés à rejoindre le chef de famille. Les transformations des autorisations de séjour saisonnières en autorisations de séjour à l'année et le passage d'étrangers au bénéfice d'une autorisation à l'année dans la catégorie des établis seraient bloqués. La dénonciation des traités d'établissement ainsi que de toutes les conventions concernant l'admission d'étrangers serait inévitable. La réduction de la population étrangère résidente exigée par les auteurs de l'initiative ne serait pas pour autant réalisée. Des centaines de milliers d'étrangers devraient être invités à quitter le pays et, au besoin, y être contraints par la police. Pour cela, le critère de sélection ne

pourrait être que celui de la durée du séjour. Les étrangers touchés par ces mesures seraient arrachés à leur milieu habituel et se verraient exposés à un avenir incertain. Il s'agirait en partie d'étrangers qui résident en Suisse depuis plus de dix ans. Parallèlement aux mesures visant à l'éloignement de centaines de milliers de travailleurs, des mesures de politique économique devraient être prises en vue d'atténuer fortement la demande de main-d'œuvre; en d'autres termes, ce serait ouvrir la voie à une vive récession dont on connaîtrait le début, mais dont on ignorerait l'aboutissement. On ne peut pas courir une telle aventure.

5 Politique actuelle et future touchant la population étrangère

En proposant le rejet de la troisième initiative contre l'emprise étrangère, nous n'avons pas l'intention de nier l'existence du danger que représente l'excès de pénétration étrangère. Dans notre message sur la première initiative contre l'emprise étrangère, nous avons déjà déclaré que des mesures de protection étaient indispensables. L'objectif immédiat que nous avons alors fixé consistait à empêcher un nouvel accroissement de l'effectif de la main-d'œuvre étrangère (FF 1967 II 103). Nous avons, pour atteindre ce but, édicté, au printemps 1970, un arrêté qui substituait au plafonnement par entreprise utilisé jusqu'alors un plafonnement global pour l'ensemble du pays. Ce nouveau système de limitation a permis de stabiliser le nombre des travailleurs au bénéfice d'une autorisation de séjour annuelle et d'une autorisation d'établissement en 1970 et au cours des années suivantes.

Il est apparu cependant que les travailleurs saisonniers pouvaient également, du point de vue de la pénétration étrangère, constituer un danger, en particulier lorsque, malgré leur statut saisonnier, ils exercent en fait une activité quasi-annuelle dans notre pays. Comme nous l'avons déjà exposé dans notre rapport du 13 mars 1972 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971-1975 (FF 1972 II 1021), les travailleurs saisonniers doivent en conséquence également faire l'objet de mesures de limitation plus efficaces. Cela implique, d'une part, la stabilisation de leur effectif et, d'autre part, la solution du problème des faux saisonniers. Il n'est en effet pas possible à la longue de refuser la faculté d'user de manière appropriée de la possibilité de changer d'emploi, de profession et de domicile ainsi que d'avoir une vie de famille normale à des travailleurs étrangers dont l'activité ne présente plus en réalité un caractère saisonnier. Notre arrêté du 6 juillet 1973 limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative règle dans ce sens le problème des saisonniers.

La stabilisation du nombre des travailleurs étrangers a également entraîné un ralentissement de l'accroissement de la population étrangère résidente. Les mesures appliquées jusqu'ici n'ont en revanche pas permis de stabiliser l'effectif des résidents. Cette situation inquiète de larges milieux de la population suisse.

L'augmentation persistante de la population étrangère résidante nous préoccupe également. Nous nous sommes naguère expressément réservé la possibilité d'ordonner de nouvelles mesures suivant l'évolution économique et les nécessités politiques au cas où la stabilisation de l'effectif des travailleurs étrangers ne suffirait pas à conjurer le danger de pénétration étrangère (FF 1967 II 103, 1969 II 1050). Un examen des mesures de limitation supplémentaires propres à stabiliser l'effectif de la population étrangère résidante doit se fonder sur la composition de cet effectif, qui se présentait comme il suit à la fin de 1972:

Etrangers exerçant une activité lucrative	596 000
Membres des familles étrangères et étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement sans activité lucrative	396 000
Ecoliers et étudiants sous autorisation de séjour	20 000
Rentiers et personnes en cure sous autorisation de séjour	20 000
Fonctionnaires internationaux et membres de leur famille	20 000
	<hr/>
	1 052 000

Des mesures limitant le nombre des fonctionnaires internationaux n'entrent pas en ligne de compte. L'admission des rentiers étrangers a déjà été l'objet, ces dernières années, d'une pratique restrictive; le nombre des autorisations de séjour délivrées pour la première fois à cette catégorie d'étrangers, qui s'élevait à 2000 en chiffres ronds en 1970, a diminué de moitié depuis lors. Si l'on ajoute à ces étrangers les personnes en cure, on constate que leur effectif est demeuré stable au cours de ces dernières années, et que des mesures de limitation supplémentaires ne s'imposent pas. La même constatation s'applique aux écoliers et aux étudiants étrangers. Le nombre des membres de familles étrangères qui n'exercent pas d'activité lucrative continuera, en revanche, à s'accroître. On ne saurait toutefois, pour des motifs d'ordre humanitaire et social, prendre des mesures de limitation à l'égard de cette catégorie d'étrangers. Dans ces conditions, seule une réduction de l'effectif des travailleurs au bénéfice d'une autorisation à l'année ou d'une autorisation d'établissement est pratiquement propre à stabiliser dans un proche avenir la population étrangère résidante.

On pourrait ainsi envisager de ne plus remplacer les travailleurs étrangers naturalisés, qui restent disponibles pour notre économie. Une telle diminution ne suffirait toutefois pas à compenser l'accroissement du nombre des étrangers qui n'exercent pas d'activité lucrative. La réalisation à court terme de cet objectif exigerait en outre que la main-d'œuvre féminine qui acquiert la nationalité suisse par mariage ne soit pas non plus remplacée. Cela aurait toutefois pour conséquence de réduire annuellement de quelques milliers d'unités l'effectif maximum autorisé pour les travailleurs au bénéfice d'une autorisation à l'année ou d'établissement, dont le chiffre est resté stable ces derniers temps. La suppression pure et simple des contingents mis à la disposition des cantons et destinés aux travailleurs étrangers qui entrent en Suisse pour la première fois ne pourrait suffire à assurer une telle réduction. Bien plus, il faudrait revoir toute la ques-

tion de l'assujettissement aux mesures de limitation, en partant de l'idée que certaines catégories d'étrangers qui ne sont actuellement pas touchées par ces mesures devraient y être soumises à l'avenir.

On ne saurait se prononcer sur l'opportunité de prendre des mesures plus restrictives que celles qu'impose la stabilisation actuelle du nombre des travailleurs étrangers, ni, le cas échéant, déterminer quelle en serait l'étendue, sans tenir compte des effets produits par les mesures en vigueur jusqu'ici. Les nombreuses transformations d'autorisations saisonnières en autorisations à l'année, d'une part, le recul des départs volontaires, d'autre part, ont entraîné, ces derniers temps, une réduction toujours plus sensible des contingents mis à la disposition des cantons et destinés aux étrangers nouveaux venus et occupés dans des emplois à l'année. Ces contingents ne représentaient plus, en 1973, qu'un quart des quotas fixés en 1970. Alors que la pénurie de main-d'œuvre était déjà sensible lorsque fut introduite, au printemps 1970, la limitation globale pour l'ensemble de la Suisse, la situation fut encore aggravée par les restrictions ultérieures. Le manque de personnel contraignit çà et là des entreprises à cesser partiellement ou totalement leur activité. Une telle situation ne peut que porter aussi préjudice aux travailleurs suisses, contraints d'abandonner leur lieu de travail habituel et de chercher un emploi plus éloigné de leur lieu de domicile. On ne saurait au surplus résoudre ce problème en faisant appel à des travailleurs saisonniers, comme cela a été tenté à maintes reprises ces derniers temps. Ce serait créer de nouveaux faux saisonniers, avec toutes les conséquences négatives qui découlent de cet état de choses. Si les cantons ne devaient plus disposer d'aucune unité pour les étrangers nouveaux-venus occupés dans des emplois à l'année, ils n'auraient même plus la possibilité de traiter les cas les plus urgents, ce qui ne manquerait pas de perturber notre économie. D'autre part, une diminution sensible du nombre des étrangers actuellement non soumis aux mesures de limitation affecterait en premier lieu l'agriculture, les hôpitaux, les asiles et les établissements similaires. Une évolution ayant pris naissance il y a plus de vingt ans ne peut être corrigée qu'à long terme si l'on ne veut pas provoquer des dommages considérables. La stabilisation souhaitée de la population étrangère résidante pourrait devenir effective sans que des mesures supplémentaires soient prises, si les dispositions en vigueur destinées à freiner la surchauffe ont également des effets modérateurs sur l'excès de la demande de main-d'œuvre. Dans le cas contraire, nous devrions envisager des mesures de police des étrangers plus restrictives.

Nous avons déjà indiqué, dans notre rapport sur la première initiative contre la pénétration étrangère, que les mesures de limitation ne peuvent résoudre à elles seules le problème posé par l'excès de population étrangère (FF 1967 II 103). Nous devons plutôt prendre notre parti du fait que notre économie aura besoin longtemps encore de nombreux travailleurs étrangers. Bon nombre d'étrangers, accompagnés des membres de leur famille, sont appelés par conséquent à rester en Suisse plus ou moins durablement. Ils doivent pouvoir s'intégrer à notre mode de vie et s'y sentir à l'aise en tant qu'étrangers

également. Il convient pour cela de les accueillir comme membres à part entière de notre société, sans les contraindre à abandonner leur identité culturelle originelle. L'intégration doit ouvrir la voie à l'assimilation, interprétée comme un rapprochement et une adaptation progressive à notre culture nationale par l'adoption de notre mode de vie, de nos us et coutumes, de notre système de valeurs ainsi que de notre mentalité. Cette assimilation ne peut ni ne doit être forcée. Il serait d'ailleurs tout aussi erroné de vouloir, pour des raisons quelconques, s'y opposer. L'étranger doit pénétrer progressivement dans notre société et dans notre vie nationale par le canal de nos institutions. Son assimilation doit être la conséquence naturelle et spontanée d'une politique d'intégration libérale adaptée à son but. Elle nécessite de la part de la population suisse un effort de compréhension pour une certaine manière d'être différente de la nôtre et pour le désir de l'immigrant de s'adapter à notre manière de vivre et à notre forme de société. La réalisation de cet objectif suppose que l'on développe l'information réciproque et que l'on fasse bénéficier les étrangers de l'égalité des chances en matière de scolarisation, de formation complémentaire et de logement. Les autorités peuvent pour leur part encourager et faciliter l'intégration et l'assimilation des étrangers qui résident en Suisse pour une longue période en consolidant leur statut juridique. Il faut en particulier éliminer progressivement les différences qui subsistent entre la main-d'œuvre étrangère et la main-d'œuvre suisse en matière de mobilité professionnelle. Il convient dès lors de compléter les mesures déjà introduites en vue de créer un marché du travail aussi homogène que possible, en étendant aux changements de profession et de canton l'autorisation donnée aux étrangers de changer de place après un court laps de temps. Prises dans leur ensemble, ces dispositions tendent à instaurer, sous réserve des limites imposées à l'admission par des considérations de politique nationale, une réglementation globale pour les étrangers, de nature à créer, par des mesures d'intégration adéquates, les conditions propres à mettre humainement et socialement les étrangers sur un pied d'égalité avec les ressortissants suisses.

Afin de traiter l'ensemble des questions soulevées dans les domaines démographique, social, politique, économique et juridique par la présence dans notre pays d'un nombre considérable d'étrangers, nous avons, à la suite de la votation du 7 juin 1970 sur la deuxième initiative populaire contre l'emprise étrangère, chargé le Département de justice et police de créer, de concert avec le Département de l'économie publique, une commission fédérale consultative pour le problème des étrangers. Cette commission, constituée à la fin de 1970, a entrepris son activité au début de 1971. Dans le cadre du mandat général qui lui a été confié, elle a été chargée, au printemps 1972, d'étudier en priorité le problème des rapports entre la population suisse et la population étrangère, d'examiner les causes des tensions régnant entre les deux communautés ainsi que les causes du malaise ressenti par une grande partie de la population suisse, et de proposer les moyens propres à les éliminer. La commission fédérale consultative a déjà accompli dans ces domaines un remarquable travail de recherche et d'or-

ganisation. Elle s'applique notamment à susciter et à appuyer les initiatives des cantons et des communes ainsi que celles d'organisations privées en vue d'instaurer des mesures appropriées. Ces efforts seront d'autant plus efficaces que tous les milieux intéressés au problème des étrangers sont représentés au sein de la commission.

Au printemps 1971, le Département de justice et police a chargé une commission d'experts de faire un rapport sur l'opportunité de faciliter la naturalisation des jeunes étrangers qui ont été élevés en Suisse. Cette commission s'est prononcée en faveur d'une telle mesure, mais a constaté qu'une nouvelle réglementation dans ce sens nécessitait une révision de la constitution et de la loi. Le rapport de la commission d'experts a été par la suite soumis pour avis aux cantons, aux partis politiques et aux autres organisations intéressées. Nous avons l'intention de proposer prochainement dans un message aux Chambres fédérales qu'une modification de l'article 44 de la constitution soit soumise à la votation du peuple et des cantons.

Ce projet doit permettre de créer les conditions tendant à faciliter la naturalisation de jeunes étrangers qui ont été élevés en Suisse, de réfugiés et d'apatrides ainsi que des époux et enfants de Suissesses. Les efforts entrepris à cet égard mettent l'accent sur la possibilité d'acquérir la nationalité suisse pour les étrangers qui, depuis l'âge de six ans, ont vécu en Suisse au moins dix ans et qui peuvent être considérés comme effectivement assimilés, sous réserve toutefois qu'ils fassent les démarches à cet effet avant d'avoir atteint leur vingt-deuxième année. En outre, il est prévu d'examiner s'il ne se justifierait pas, dans la procédure ordinaire de naturalisation, de réduire la durée minimale du séjour de douze à dix ans, soit à la durée nécessaire normalement pour l'obtention d'une autorisation d'établissement. Nous tenons toutefois, une fois de plus, à souligner que le problème de la pénétration étrangère ne peut être résolu par la naturalisation. Le nombre des naturalisations ne peut évoluer et n'évoluera que dans certaines limites.

6 Conclusions

La réduction de la population étrangère résidente exigée jusqu'à la fin de 1977 par les auteurs de l'initiative et portant sur 500 000 personnes, personnel hospitalier et fonctionnaires internationaux non compris, qui doit ramener cet effectif dans les cantons à 12 pour cent au plus de la population suisse et dans le canton de Genève à 25 pour cent au plus, nécessiterait le départ annuel de 180 000 étrangers. En supposant que l'ensemble des étrangers qui bénéficient d'une autorisation de séjour à l'année soit tenu de quitter la Suisse, les mesures de réduction toucheraient encore une partie des étrangers établis. Cette situation entraînerait inévitablement le renvoi d'étrangers et de leurs familles qui résident en Suisse depuis dix ans ou plus, et qui se sont largement familiarisés avec nos conditions de vie. On placerait ainsi devant un avenir incertain ces étrangers qui,

à cause de leur séjour prolongé en Suisse, pouvaient espérer de bonne foi avoir trouvé chez nous une seconde patrie. Un tel procédé serait, du point de vue humain et social, insoutenable. Seule, du reste, une dénonciation de tous les traités d'établissement conclus par la Suisse avec d'autres Etats rendrait possible l'éloignement forcé des étrangers qui bénéficient d'une autorisation d'établissement. Il en résulterait pour notre pays et nos compatriotes à l'étranger des inconvénients lourds de conséquences. Même économiquement, une réduction aussi manifestement excessive serait absolument insupportable. Elle occasionnerait la fermeture de nombreuses entreprises, ce qui ne manquerait pas de mettre en cause sérieusement la sécurité de l'emploi de nombreux travailleurs suisses.

Nous sommes résolus à continuer à appliquer avec détermination notre politique actuelle en menant raisonnablement une lutte contre la pénétration étrangère qui tient compte des exigences humanitaires, sociales, politiques et économiques, même si cette politique exige de lourds sacrifices de la part de notre économie. Nous nous efforcerons au surplus de parvenir à une stabilisation de la population étrangère résidante, en envisageant, au besoin, des mesures de police des étrangers plus restrictives.

Une attention accrue sera vouée aux problèmes multiples que posent l'intégration sociale, l'assimilation des étrangers qui résident depuis des années en Suisse et la naturalisation, notamment la naturalisation des enfants qui ont été élevés en Suisse.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire fédérale contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse à la votation du peuple et des cantons et d'en proposer le rejet sans contre-projet, comme le prévoit le projet d'arrêté ci-joint.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 21 décembre 1973

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Bonvin

Le chancelier de la Confédération,
Huber

(Projet)

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire du 3 novembre 1972 contre l'emprise étrangère;
vu le rapport du Conseil fédéral du 21 décembre 1973¹⁾;

vu les articles 121 et suivants de la constitution;

vu les articles 27 et 29 de la loi fédérale du 23 mars 1962²⁾ sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative du 3 novembre 1972 contre l'emprise étrangère sera soumise au vote du peuple et des cantons.

² Elle a la teneur suivante:

La constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 est complétée comme il suit:

I

Art. 69^{quater}

- a. La confédération prend des mesures pour combattre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse.
- b. Le nombre des nouvelles naturalisations ne doit pas excéder 4000 par an.
- c. Le Conseil fédéral fait en sorte que le nombre des étrangers résidant en Suisse ne dépasse pas 500 000. Dans chaque canton, la proportion d'étrangers sera de 12 pour cent au plus de la population suisse résidante, à l'exception du canton de Genève, où elle sera de 25 pour cent au plus.
- d. Ne sont pas compris dans le nombre des étrangers selon la lettre c et sont exempts des mesures contre l'emprise étrangère et le surpeuplement: 150 000 saisonniers (ne résidant pas plus de dix mois en Suisse et n'y ayant pas leur famille), 70 000 frontaliers, le personnel des établissements hospitaliers et les membres de représentations diplomatiques ou consulaires.

¹⁾ FF 1974 I 183

²⁾ RS 171.11

II

L'article 69^{quater} entre en vigueur aussitôt après son acceptation par le peuple et les cantons et l'adoption de l'arrêté fédéral de validation.

Mesures selon la lettre c:

La réduction doit être opérée jusqu'au 1^{er} janvier 1978. Le chiffre de la population étrangère est réduit du nombre des étrangers naturalisés à partir du 1^{er} décembre 1970.

Art. 2

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative.

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter le présent arrêté.

21757

Population étrangère résidante (sans les saisonniers) au 31 décembre 1971 et 1972, par canton et genre de permis;
proportion approximative des étrangers

Tableau n° 1

Cantons	Etrangers sous permis de séjour annuel				Etablis				En tout				Proportion approximative des étrangers ¹⁾		
	1971	1972	Modification		1971	1972	Modification		1971	1972	Modification		1971 %	1972 %	
			Chiffres absolus	En %			Chiffres absolus	En %			Chiffres absolus	En %			
Zurich	105 704	100 058	- 5 646	- 5,3	92 113	105 268	+ 13 155	+ 14,3	197 817	205 326	+ 7 509	+ 3,8	18	18	
Berne	56 042	50 625	- 5 417	- 9,7	36 934	44 552	+ 7 618	+ 20,6	92 976	95 177	+ 2 201	+ 2,4	10	10	
Lucerne	17 137	15 904	- 1 233	- 7,2	11 716	13 891	+ 2 175	+ 18,6	28 853	29 795	+ 942	+ 3,3	10	10	
Uri	1 268	1 228	- 40	- 3,2	777	932	+ 155	+ 19,9	2 045	2 160	+ 115	+ 5,6	6	6	
Schwyz	6 105	5 622	- 483	- 7,9	3 771	4 596	+ 825	+ 21,9	9 876	10 218	+ 342	+ 3,5	11	11	
Obwald	1 021	954	- 67	- 6,6	603	722	+ 119	+ 19,7	1 624	1 676	+ 52	+ 3,2	7	7	
Nidwald	1 078	965	- 113	- 10,5	856	981	+ 125	+ 14,6	1 934	1 946	+ 12	+ 0,6	8	8	
Glaris	4 011	3 789	- 222	- 5,5	2 367	2 697	+ 330	+ 13,9	6 378	6 486	+ 108	+ 1,7	17	17	
Zoug	6 486	6 107	- 379	- 5,8	4 254	4 947	+ 693	+ 16,3	10 740	11 054	+ 314	+ 2,9	16	16	
Fribourg	11 046	10 739	- 307	- 2,8	4 760	5 697	+ 937	+ 19,7	15 806	16 436	+ 630	+ 4,0	9	9	
Soleure	19 042	17 816	- 1 226	- 6,4	12 984	15 088	+ 2 104	+ 16,2	32 026	32 904	+ 878	+ 2,7	14	15	
Bâle-Ville	24 097	23 026	- 1 071	- 4,4	15 327	17 725	+ 2 398	+ 15,6	39 424	40 751	+ 1 327	+ 3,3	17	18	
Bâle-Campagne	19 941	18 374	- 1 567	- 7,9	14 572	17 843	+ 3 271	+ 22,4	34 513	36 217	+ 1 704	+ 4,9	17	17	
Schaffhouse	7 643	7 014	- 629	- 8,2	5 557	6 401	+ 844	+ 15,2	13 200	13 415	+ 215	+ 1,6	18	18	
Appenzell Rh.-Ext.	4 059	3 824	- 235	- 5,8	2 469	2 831	+ 362	+ 14,7	6 528	6 655	+ 127	+ 1,9	13	14	
Appenzell Rh.-Int.	646	645	- 1	- 0,2	277	337	+ 60	+ 21,7	923	982	+ 59	+ 6,4	7	7	
Saint-Gall	32 406	30 483	- 1 923	- 5,9	22 526	26 116	+ 3 590	+ 15,9	54 932	56 599	+ 1 667	+ 3,0	14	15	
Grisons	10 019	9 878	- 141	- 1,4	8 428	8 904	+ 476	+ 5,6	18 447	18 782	+ 335	+ 1,8	12	12	
Argovie	45 690	42 174	- 3 516	- 7,7	28 062	34 700	+ 6 638	+ 23,8	73 752	76 344	+ 2 592	+ 3,5	17	18	
Thurgovie	18 275	17 075	- 1 200	- 6,6	12 937	15 108	+ 2 171	+ 16,8	31 212	32 183	+ 971	+ 3,1	17	18	
Tessin	31 163	28 962	- 2 201	- 7,1	35 315	40 954	+ 5 639	+ 16,0	66 478	69 916	+ 3 438	+ 5,2	27	27	
Vaud	64 671	59 053	- 5 618	- 8,7	46 475	55 811	+ 9 336	+ 20,1	111 146	114 864	+ 3 718	+ 3,3	22	22	
Valais	9 876	10 097	+ 221	+ 2,2	6 906	8 610	+ 1 704	+ 24,7	16 782	18 707	+ 1 925	+ 11,5	8	9	
Neuchâtel	19 167	16 187	- 2 980	- 15,5	15 676	18 861	+ 3 185	+ 20,3	34 843	35 048	+ 205	+ 0,6	21	21	
Genève	48 706	43 304	- 5 402	- 11,1	48 348	55 340	+ 6 992	+ 14,5	97 054	98 644	+ 1 590	+ 1,6	31	31 ²⁾	
Total	565 299	523 903	- 41 396	- 7,3	434 010	508 382	+ 74 372	+ 17,1	999 309	1 032 285	+ 32 976	+ 3,3	16,1	16,5	
¹⁾ Proportion d'étrangers dans la population totale.					Fonct. internat. et membres des administr. étrangères, y compris les membres de leur famille (estimation)					20 000	20 000			0,3	0,3
²⁾ La proportion est d'env. 35% si on y ajoute les fonct. internat. et les membres de leur famille.															

Initiative populaire fédérale contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse

Calcul des conséquences sur la base de l'effectif des étrangers de fin décembre 1972

Réduction de la proportion des étrangers à 12% de l'effectif des Suisses et réduction proportionnelle supplémentaire

21757

Tableau n° 2

Cantons	Effectif des Suisses fin 1972 (estimation)	Effectif des étrangers à fin 1972		Réduction de l'effectif des étrangers à 12% (GE: 25%) au max. de la col. 1			Réduction supplém. (selon % col. 6)	En cas de réalisation de l'initiative				Effectif des annuels fin décembre 1972
		Total	En % de la col. 1	Pourcentage réduit	Effectif	Proportion cant. en %		Effectif max. admis (col. 5-7)	Effectif des étrangers (en % de la col. 1)	Réduction nécessaire		
										Total (col. 2-8)	En % (de la col. 2)	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Zurich	911 800	205 600	22,5	12,0	109 400	17,2	12 900	96 500	10,6	109 100	53,1	100 100
Berne	889 800	97 400	10,9	10,9	97 400	15,3	11 500	85 900	9,7	11 500	11,8	50 600
Lucerne	260 000	29 800	11,5	11,5	29 800	4,7	3 500	26 300	10,1	3 500	11,7	15 900
Uri	30 900	2 200	7,1	7,1	2 200	0,4	300	1 900	6,1	300	13,6	1 200
Schwyz	81 100	10 200	12,6	12,0	9 700	1,5	1 100	8 600	10,6	1 600	15,7	5 600
Obwald	23 400	1 700	7,3	7,3	1 700	0,3	200	1 500	6,4	200	11,8	1 000
Nidwald	23 900	1 900	7,9	7,9	1 900	0,3	200	1 700	7,1	200	10,5	1 000
Glaris	30 600	6 500	21,2	12,0	3 700	0,6	500	3 200	10,5	3 300	50,8	3 800
Zoug	60 400	11 100	18,4	12,0	7 200	1,1	800	6 400	10,6	4 700	42,3	6 100
Fribourg	162 600	16 400	10,1	10,1	16 400	2,6	2 000	14 400	8,9	2 000	12,2	10 700
Soleure	191 700	32 900	17,2	12,0	23 000	3,6	2 700	20 300	10,6	12 600	38,3	17 800
Bâle-Ville	183 100	41 300	22,6	12,0	22 000	3,5	2 600	19 400	10,6	21 900	53,0	23 000
Bâle-Campagne	178 600	36 200	20,3	12,0	21 400	3,4	2 600	18 800	10,5	17 400	48,1	18 400
Schaffhouse	58 600	13 500	23,0	12,0	7 000	1,1	800	6 200	10,6	7 300	54,1	7 000
Appenzel Rh.-Ext.	41 600	6 700	16,1	12,0	5 000	0,8	600	4 400	10,6	2 300	34,3	3 800
Appenzel Rh.-Int.	12 700	1 000	7,9	7,9	1 000	0,2	200	800	6,3	200	20,0	600
Saint-Gall	325 700	56 700	17,4	12,0	39 100	6,2	4 700	34 400	10,6	22 300	39,3	30 500
Grisons	137 500	18 800	13,7	12,0	16 500	2,6	2 000	14 500	10,5	4 300	22,9	9 900
Argovie	362 200	76 300	21,1	12,0	43 500	6,8	5 100	38 400	10,6	37 900	49,7	42 200
Thurgovie	149 700	32 200	21,5	12,0	18 000	2,8	2 100	15 900	10,6	16 300	50,6	17 100
Tessin	185 300	70 000	37,8	12,0	22 200	3,5	2 600	19 600	10,6	50 400	72,0	29 000
Vaud	401 000	115 300	28,8	12,0	48 100	7,6	5 700	42 400	10,6	72 900	63,2	59 000
Valais	184 000	18 700	10,2	10,2	18 700	2,9	2 200	16 500	9,0	2 200	11,8	10 100
Neuchâtel	133 900	35 000	26,1	12,0	16 100	2,5	1 900	14 200	10,6	20 800	59,4	16 200
Genève	216 600	114 900	53,0	25,0	54 200	8,5	6 400	47 800	22,1	67 100	58,4	43 300
Total	5 236 700	1 052 300	20,1	12,1	635 200	100,0	75 200	560 000	10,7	492 300	46,8	523 900

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la troisième initiative populaire contre l'emprise étrangère (initiative populaire contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse) (Du 21 décembre 1973)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11821
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.02.1974
Date	
Data	
Seite	183-215
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 755

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.