

Feuille Fédérale

Berne, le 3 mai 1976

128^e année

Volume I

N^o 17

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 85 francs par an; 48 fr. 50 pour six mois.
Etranger: 103 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

76.022

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
concernant l'initiative populaire du Parti républicain
« pour la protection de la Suisse »
(4^e initiative contre l'emprise étrangère)

(Du 8 mars 1976)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Le Mouvement national d'action républicaine et sociale a déposé, le 12 mars 1974, l'initiative populaire du Parti républicain « pour la protection de la Suisse ». Par décision du 9 avril 1974, la Chancellerie fédérale a constaté que cette quatrième initiative contre l'emprise étrangère, assortie d'une clause de retrait, avait recueilli 52 932 signatures valables et qu'elle avait ainsi abouti quant à la forme (FF 1974 I 1176). Elle a la teneur suivante:

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

I

Article 69^{quater} (nouveau)

1. La Confédération veille à ce que le nombre des étrangers résidant en Suisse qui bénéficient d'une autorisation d'établissement ou de séjour ne dépasse pas 12,5 pour cent de la population suisse de résidence.
2. Lorsque le nombre des étrangers bénéficiant d'une autorisation d'établissement ou de séjour dépasse 12,5 pour cent du nombre des ressortissants suisses dénombrés lors du dernier recensement de la population, les dispositions suivantes entrent en vigueur par dérogation à l'article 69^{ter}:
La Confédération limite la validité de toutes les nouvelles autorisations de séjour et de toutes les prolongations de manière que l'étranger ne puisse faire valoir aucun droit à l'établissement.
3. Comme seule mesure admise pour lutter contre l'excès de population étrangère en facilitant la naturalisation, le Conseil fédéral peut disposer, en vertu de l'article 44, 3^e alinéa, de la constitution, que l'enfant de parents étrangers acquiert la nationalité suisse dès sa naissance lorsque sa mère était ressortissante suisse par filiation et que les parents ont leur domicile en Suisse lors de la naissance de l'enfant.

4. Ne sont pas comptés dans le nombre des étrangers et sont exceptés des mesures contre l'excès de population étrangère: les saisonniers, les frontaliers, les enseignants et les étudiants des établissements supérieurs d'instruction, les réfugiés politiques, les malades, les membres de représentations diplomatiques et consulaires, les fonctionnaires d'organisations internationales.
5. Il y a lieu d'accorder de préférence du personnel étranger aux établissements prêtant des services importants à la communauté, tels qu'hôpitaux, maisons de retraite et autres établissements hospitaliers, aux services publics, à l'agriculture, à l'industrie hôtelière, aux entreprises assurant l'approvisionnement en denrées alimentaires, aux petites entreprises artisanales et au service de maison.
6. La Confédération dispose qu'aucun salarié suisse ne doit être licencié d'une entreprise par suite de mesures de rationalisation ou de limitation de l'exploitation aussi longtemps que des étrangers appartenant à la même catégorie professionnelle sont occupés dans cette entreprise.

II

- a. L'article 69^{quater} entre en vigueur sitôt après son acceptation par le peuple et les cantons et la publication de l'arrêté fédéral relatif au résultat de la votation populaire.
- b. Quant à la mesure prévue sous le chiffre I, 1: La normalisation de l'effectif des étrangers ramenant leur part à 12,5 pour cent doit être réalisée dans l'espace de dix ans.

1 Aperçu liminaire

A l'instar des trois initiatives contre l'emprise étrangère qui l'ont précédée, l'initiative populaire du Parti républicain «pour la protection de la Suisse» considère que le problème «étrangers» est uniquement une question de nombre. En premier lieu, l'effectif de la population étrangère résidante doit être ramené à 12,5 pour cent de la population suisse de résidence dans l'espace de 10 ans. Cela correspond à une réduction de 300 000 du nombre des étrangers résidant dans notre pays. Selon l'initiative, la protection de la main-d'œuvre suisse doit, en outre, être assurée de manière absolue, c'est-à-dire sans égard au statut juridique des étrangers, notamment de ceux qui ont une autorisation d'établissement. Deux autres exigences concernent la limitation des naturalisations et la prise en considération des établissements prêtant des services importants à la communauté.

Pour réaliser les exigences posées par les auteurs de l'initiative, il faudrait ordonner, pendant une période de 10 ans, l'arrêt de toute nouvelle immigration de travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année. Le regroupement familial ne serait plus possible. De même, les autorisations saisonnières ne pourraient plus être transformées en autorisations de séjour à l'année. Enfin, chaque année, environ 30 000 étrangers devraient en moyenne quitter notre pays, même si le nombre des départs volontaires diminuait à la suite de la reprise de l'activité économique. L'exécution de ces mesures exigerait

la dénonciation des accords d'établissement conclus par notre pays avec de nombreux Etats. Il faudrait alors compter avec des mesures de rétorsion envers les quelque 300 000 Suisses vivant à l'étranger. Enfin, cela ne manquerait pas d'avoir des répercussions dommageables pour notre économie et notre marché du travail.

A cette initiative populaire, nous opposons la politique que nous suivons à l'égard des étrangers. Celle-ci vise, d'une part, à stabiliser et à réduire l'effectif de la population étrangère résidente et, d'autre part, à intégrer dans notre communauté nationale les étrangers qui s'établissent à demeure dans notre pays. Nous prenons aussi les dispositions nécessaires pour assurer la protection de la main-d'œuvre indigène, sans pour autant que les droits acquis des étrangers en soient affectés. Enfin, nous pratiquons à l'égard des saisonniers une politique qui consiste à n'appliquer le statut de saisonnier qu'aux seuls étrangers qui remplissent les conditions requises légalement.

Lors du débat sur la 3^e initiative contre l'emprise étrangère, les Chambres fédérales sont parvenues à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu de lui opposer un contre-projet au niveau constitutionnel. En adoptant une motion dans ce sens, elles se sont ralliées à notre manière de voir selon laquelle la politique à pratiquer à l'égard des étrangers doit être réglée par la loi. Cela reste valable pour la présente initiative populaire. Prochainement, un projet de nouvelle loi sur les étrangers sera soumis à la procédure de consultation.

C'est pourquoi nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire du Parti républicain «pour la protection de la Suisse» au vote du peuple et des cantons et d'en proposer le rejet sans contre-projet.

2 Evolution de l'effectif des étrangers et politique suivie jusqu'ici en matière d'admission des étrangers

21 Evolution jusqu'à la seconde guerre mondiale

Durant la période qui précéda immédiatement la première guerre mondiale déjà, la forte proportion d'étrangers résidant dans notre pays avait fait naître une profonde inquiétude au sein du peuple suisse. L'effectif élevé de la population étrangère résidente était dû à l'augmentation très sensible des besoins de main-d'œuvre enregistrée depuis la seconde moitié du siècle dernier par suite de l'industrialisation de la Suisse. La construction des chemins de fer et, par la suite, l'essor de notre industrie entraînèrent, particulièrement durant les années 1890 à 1914, un afflux considérable d'étrangers. Entre 1850 et 1910, leur nombre passa de 71 570 à 552 011, augmentant ainsi dans une proportion d'environ 1 à 8 en l'espace de 60 ans. Au cours de la même période, l'effectif de la population suisse ne s'accrût que d'un peu plus d'un tiers, s'élevant de 2,3 à 3,1 millions. La proportion d'étrangers passa en conséquence de 3 à 14,7 pour cent. Lorsqu'éclata la première guerre mondiale, on estimait la part des étrangers dans

la population résidante à 15,4 pour cent. Malgré cette évolution, on ne songea alors nullement à limiter l'immigration; on chercha plutôt à écarter le danger de pénétration étrangère en facilitant les naturalisations et en stimulant l'assimilation des étrangers. Seuls des motifs de police ou des raisons d'indigence permettaient de s'opposer directement à l'admission d'étrangers.

Population de la Suisse de 1850 à 1910
(Résultats des recensements)

Année	Suisses	Etrangers	Population totale	Proportion d'étrangers
1850	2 321 170	71 570	2 392 740	3,0
1860	2 395 511	114 983	2 510 494	4,6
1870	2 504 094	150 907	2 655 001	5,7
1880	2 620 752	211 035	2 831 787	7,5
1900	2 932 019	383 424	3 315 443	11,6
1910	3 201 282	552 011	3 753 293	14,7

Sous l'influence de la première guerre mondiale, de la crise économique des années «trénte», puis de la seconde guerre mondiale qui débutait, les étrangers ont regagné leur pays d'origine en nombre croissant. Leur effectif et leur part dans la population résidante régressa alors considérablement. La proportion d'étrangers, qui se montait encore à 10,4 pour cent en 1920, descendit à 8,7 pour cent en 1930 et tomba en 1941 à son taux le plus bas depuis 1870, à savoir 5,2 pour cent.

Population de la Suisse de 1920 à 1941
(Résultats des recensements)

Année	Suisses	Etrangers	Population totale	Proportion d'étrangers
1920	3 477 935	402 385	3 880 320	10,4
1930	3 710 878	355 522	4 066 400	8,7
1941	4 042 149	223 554	4 265 703	5,2

22 L'évolution depuis la seconde guerre mondiale jusqu'à la votation sur la deuxième initiative contre l'emprise étrangère (7 juin 1970)

Durant la période qui suivit la seconde guerre mondiale, l'essor rapide de l'activité économique dans son ensemble entraîna une demande extraordinairement forte de main-d'œuvre qui ne put être satisfaite que par un afflux massif d'étrangers. Le danger de pénétration étrangère étant alors inexistant, et l'opinion prévalant que l'activité économique redeviendrait normale à plus ou moins brève échéance, les autorités suisses suivirent jusqu'en 1963 une politique d'immigration libérale, qui répondait avant tout aux besoins de l'économie.

Cette évolution eut pour conséquence que le nombre des étrangers quadrupla à peu près en l'espace de 20 ans, de 1950 à 1970. Il augmenta de 718 000, passant de 285 000 à 1 003 000. La proportion d'étrangers s'éleva de 6,1 à 16,2 pour cent.

Evolution de l'effectif des étrangers de 1950 à 1970¹⁾ (Saisonniers et frontaliers non compris)

Année (fin)	Etrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année	Etrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement	Fonctionnaires internationaux	Total des étrangers	Proportion d'étrangers en pour cent
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
1970	617 000	366 000	20 000	1 003 000	16,2

¹⁾ En partie estimations

Au cours des années 1950 à 1963, l'effectif des travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement est passé de 172 000 à 523 000. De 1959 à 1963, leur nombre a augmenté de 58 000 par année.

Durant cette période marquée par la surchauffe économique, nous avons demandé à plusieurs reprises que l'on fasse preuve de plus de retenue. Les associations faitières de l'économie en appelèrent également aux employeurs afin d'empêcher que l'effectif de la main-d'œuvre étrangère ne s'accroisse encore sensiblement. Ces appels n'ayant été suivis d'aucun résultat appréciable, nous nous sommes résolus, au printemps 1963, à limiter dès lors l'entrée en Suisse de nouveaux travailleurs étrangers.

Les mesures visant à limiter le nombre des travailleurs étrangers qui ont été prises en vertu des différents arrêtés du Conseil fédéral édictés entre 1963 et

1969 ont certes permis de réduire sensiblement les taux d'accroissement annuels. Ce résultat n'était toutefois pas suffisant. Déjà dans notre rapport du 29 juin 1967 (FF 1967 II 69) sur la première initiative contre la pénétration étrangère déposée le 30 juin 1965 par le Parti démocrate du canton de Zurich, nous en sommes donc parvenus à la conclusion que, pour des motifs politiques et économiques, des mesures de protection continuaient de s'imposer, face au danger d'une pénétration étrangère excessive. L'objectif immédiat que nous nous sommes fixés alors consistait en premier lieu à empêcher un nouvel accroissement de l'effectif des travailleurs étrangers. Nous avons cependant refusé de suivre les auteurs de l'initiative, qui exigeaient de ramener la proportion d'étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement ou de séjour à 10 pour cent au maximum de la population résidante et, à cet effet, de réduire d'au moins 5 pour cent par an l'effectif des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour; nous considérions de telles mesures comme excessives. Compte tenu des objectifs de notre politique relative à la main-d'œuvre étrangère, et compte tenu des mesures de limitation plus strictes arrêtées à la fin du mois de février 1968 (RO 1968 386 395), le comité pour l'initiative populaire contre la pénétration étrangère décida, le 16 mars 1968, à la majorité requise des deux tiers, de retirer son initiative.

L'année suivante, un comité issu des milieux de l'Action nationale contre l'emprise étrangère demandait, par une deuxième initiative «contre l'emprise étrangère» déposée le 20 mai 1969, que la proportion d'étrangers dans chaque canton, à l'exception du canton de Genève, soit ramenée dans un délai de quatre ans à 10 pour cent des citoyens suisses. En chiffres absolus, la réalisation de cette exigence aurait entraîné une réduction du nombre des étrangers de 300 000 environ; cela aurait signifié pour l'économie suisse une perte de 200 000 travailleurs en chiffre rond. Il aurait, en outre, fallu réduire l'effectif annuel maximum des saisonniers de quelque 60 000 à 80 000 personnes. Une diminution aussi disproportionnée dans la période de haute conjoncture qu'on connaissait alors aurait perturbé gravement l'économie suisse; de plus, aucune considération d'ordre politique n'aurait pu justifier les mesures préconisées par les auteurs de l'initiative. Pour ces motifs, nous avons proposé, dans notre rapport du 22 septembre 1969 (FF 1969 II 1050) de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons, en les invitant à la rejeter, et sans lui opposer de contre-projet.

L'enquête statistique effectuée à la fin de 1969 montra que le nombre de travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année n'avait pratiquement pas augmenté, alors que celui des travailleurs étrangers en possession d'une autorisation d'établissement s'était encore accru de manière sensible. L'expérience avait donc prouvé que le maintien du système de plafonnement de la main-d'œuvre étrangère par entreprise utilisé jusqu'alors ne permettait pas d'assurer la stabilisation de l'effectif des travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement. Comme nous étions décidés à empêcher par tous les moyens un nouvel accroissement de l'effectif de la main-d'œuvre étrangère, nous avons instauré, par arrêté du

16 mars 1970 (RO 1970 309) sur la limitation du nombre des étrangers exerçant une activité lucrative, une réglementation fondamentalement nouvelle. Celle-ci supprimait le plafonnement par entreprise et le remplaçait par un système de limitation globale pour l'ensemble du pays. En d'autres termes, il s'agissait de fixer pour l'ensemble de la Suisse le nombre de travailleurs étrangers qui pourraient être admis, compte tenu des départs, des naturalisations et des décès. Notre objectif était, par ce moyen, de stabiliser au niveau de l'effectif atteint à la fin du mois de décembre 1969, soit 603 000 en chiffre rond, le nombre des travailleurs étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement et d'opposer à l'initiative populaire contre l'emprise étrangère une solution de remplacement simple, claire et susceptible d'être soumise à un contrôle efficace.

Cette modification fondamentale de la réglementation, ainsi que notre engagement de maintenir les nouvelles dispositions applicables aux travailleurs étrangers même si l'initiative populaire n'était pas acceptée, ont contribué au rejet, lors de la votation populaire du 7 juin 1970, de la deuxième initiative contre l'emprise étrangère par 654 844 non (54%) contre 557 517 oui (46%), et par treize cantons et quatre demi-cantons contre six cantons et deux demi-cantons. L'initiative a été acceptée dans les cantons de Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald-le-Haut et le-Bas, Fribourg et Soleure.

23 Evolution jusqu'à la votation sur la troisième initiative contre l'emprise étrangère (20 octobre 1974)

A la suite du rejet de la deuxième initiative contre l'emprise étrangère, nous avons confirmé l'engagement pris avant la votation d'appliquer de manière conséquente, même si l'initiative était rejetée, notre arrêté du 16 mars 1970 sur la limitation du nombre des étrangers exerçant une activité lucrative.

Le nouveau système de limitation globale du nombre des travailleurs étrangers permet d'atteindre, à la fin de 1970 déjà, le but visé. Grâce aux arrêtés que nous avons édictés par la suite, l'effectif de 603 000 travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement enregistré à la fin de 1969 n'a plus été dépassé; l'objectif immédiat, qui consistait à stabiliser en premier lieu cette catégorie d'étrangers, a ainsi pu être réalisé.

Effectif des travailleurs étrangers de 1950 à 1974
selon les relevés statistiques effectués par la Police fédérale des étrangers
et l'OFIAMT¹⁾

Année	Etrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ²⁾	Etrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement ³⁾	Total ²⁾	Saisonniers ³⁾
1950	89 000	83 000	172 000	
1963	432 000	91 000	523 000	201 000
1965	437 000	104 000	541 000	184 000
1968	440 000	146 000	586 000	144 000
1969	445 000	158 000	603 000	149 000
1970	410 000	183 000	593 000	155 000
1971	370 000	217 000	587 000	181 000
1972	342 000	254 000	596 000	197 000
1973	308 000	287 000	595 000	194 000
1974	275 000	319 000	594 000	152 000

¹⁾ Fonctionnaires des organisations internationales et des administrations étrangères non compris

²⁾ Effectifs à la fin du mois de décembre; en partie estimés

³⁾ Effectifs à la fin du mois d'août

Bien que ce premier objectif de notre politique relative aux étrangers ait été atteint et que nous ayons exprimé à maintes reprises notre ferme volonté de résoudre progressivement l'ensemble du problème posé par l'excès de pénétration étrangère, l'Action nationale contre l'emprise étrangère déposa, le 3 novembre 1972, son initiative populaire «contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse». Les auteurs de cette troisième initiative contre l'emprise étrangère demandaient, outre la limitation du nombre des naturalisations à 4000 par an, que l'effectif total des étrangers résidant en Suisse, à l'exception du personnel hospitalier et des membres de représentations diplomatiques et consulaires, soit ramené à 500 000 jusqu'à la fin de 1977; en outre, la proportion d'étrangers ne devait pas, dans chaque canton – à l'exception du canton de Genève –, dépasser 12 pour cent de la population suisse résidente, le nombre des saisonniers ne pas être supérieur à 150 000 et celui des frontaliers à 70 000.

Nonobstant les mesures rigoureuses préconisées par les auteurs de l'initiative, nous avons poursuivi de manière conséquente la voie tracée par notre réglementation du 16 mars 1970 applicable aux travailleurs étrangers. Par notre arrêté du 6 juillet 1973 (RO 1973 1098) limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative, nous avons franchi un nouveau pas en étendant l'objectif de la stabilisation aux travailleurs saisonniers. Afin de limiter efficacement l'effectif de cette catégorie d'étrangers également, nous avons, comme c'était

le cas pour les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année, établi des effectifs maximums par canton et fixé à neuf mois au plus la durée de l'autorisation saisonnière pour les nouveaux travailleurs saisonniers. Cette réglementation nous a permis d'exercer un contrôle efficace sur les saisonniers également.

Nous avons fait observer, dans notre rapport du 21 décembre 1973 (FF 1974 I 183), qu'une acceptation de la troisième initiative contre l'emprise étrangère, qui se serait traduite par le renvoi d'un demi-million d'étrangers en l'espace de trois ans, aurait entraîné des situations insoutenables du point de vue humain, des difficultés imprévisibles dans le secteur économique, des complications majeures dans le domaine de la politique extérieure et une atteinte au bon renom de la Suisse en tant que pays d'accueil. Nous vous avons en conséquence invité à soumettre l'initiative populaire contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse à la votation du peuple et des cantons et à en proposer le rejet sans contre-projet. Nous nous sommes également déclarés résolus à continuer à appliquer avec détermination notre politique à l'égard des étrangers en menant contre la pénétration étrangère une lutte tenant compte des exigences humanitaires, sociales, politiques et économiques, ainsi qu'à nous efforcer, dans une seconde étape, de parvenir à stabiliser la population étrangère résidente.

Il devint évident par la suite que la stabilisation de l'effectif des travailleurs étrangers à laquelle nous étions parvenus n'entraînerait pas par elle-même une limitation suffisante de l'ensemble de la population étrangère résidente. A défaut de mesures supplémentaires, le nombre total des étrangers aurait au contraire, selon les calculs et les estimations faites – dans l'hypothèse que les circonstances demeurent les mêmes – continué de croître, même à longue échéance, à cause surtout de l'excédent des naissances. Une telle évolution n'étant pas acceptable pour des motifs d'ordre politique, nous avons pris la décision, en été 1974, de franchir encore un pas et d'adopter les mesures permettant de réaliser pour le moins, au cours de cette décennie, la stabilisation de la population étrangère résidente et de parvenir ensuite progressivement à une réduction du nombre des étrangers. Pour atteindre ce second objectif de notre politique à l'égard des étrangers, nous avons décidé, par notre ordonnance du 9 juillet 1974 (RO 1974 1201) limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative, d'appliquer les mesures de limitation à l'ensemble des branches économiques et des professions, soit également aux secteurs de la santé publique, de l'instruction, de l'agriculture et de la sylviculture, dont la main-d'œuvre pouvait jusqu'alors être recrutée sans restriction à l'étranger. De plus, le contingent de nouveaux travailleurs étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour à l'année fut réduit à un minimum. Ce programme a permis d'opposer à la troisième initiative contre l'emprise étrangère une solution de rechange crédible.

Après le rejet de la troisième initiative contre l'emprise étrangère par le Conseil national dans sa séance du 14 mars 1974, par 157 voix contre 3, et par

le Conseil des Etats dans sa séance du 26 juin 1974, par 42 voix contre 0, le peuple et les cantons se sont, le 20 octobre 1974, clairement exprimés dans le même sens. Avec une participation élevée, d'environ 70 pour cent, 878 891 électeurs se sont prononcés en faveur de l'initiative et 1 691 632, donc les deux tiers des votants, contre. A la différence de la votation populaire du 7 juin 1970, lors de laquelle six cantons et deux demi-cantons avaient accepté la seconde initiative contre l'emprise étrangère, tous les cantons donnèrent à cette occasion une majorité de non.

24 Evolution après la votation sur la troisième initiative contre l'emprise étrangère (20 octobre 1974)

241 Evolution générale

Sous l'influence de la récession économique mondiale, dont les effets se sont fait sentir relativement tard dans notre pays, la baisse du niveau de l'emploi s'est aggravée durant la première moitié de l'année 1975. La nécessité de protéger la main-d'œuvre indigène qui en est résultée nous a placés devant une situation nouvelle. Les fermetures d'entreprises et les licenciements qu'elles ont entraînés, ainsi que le chômage partiel ont été, après de nombreuses années de surchauffe, à l'origine d'un net renversement de tendance sur le marché du travail. Ces modifications de la situation économique et de la situation de l'emploi, ainsi que notre volonté d'apporter une solution durable au problème posé par l'excès de pénétration étrangère, exigèrent une limitation plus sévère encore de l'admission des nouveaux travailleurs étrangers. Dans ce sens, nous avons décidé par notre ordonnance du 9 juillet 1975 (RO 1975 1396) limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative, que la population étrangère résidente devait non seulement être stabilisée, mais encore réduite jusqu'à la fin de 1976. Afin que ce but puisse être atteint, les cantons n'obtinrent pas de nouveaux contingents pour les étrangers exerçant une activité lucrative à l'année; ils furent uniquement autorisés à disposer de leur contingent non encore utilisé, jusqu'à concurrence d'un tiers des chiffres maximums fixés par l'ordonnance du 9 juillet 1974. Compte tenu de cette très sévère réduction, seuls les besoins les plus urgents dans les domaines de la santé publique, de l'instruction, de l'agriculture et de la sylviculture peuvent depuis lors être pris en considération. Par ailleurs, le Département de justice et police a rendu plus strictes, par son ordonnance du 9 juillet 1975 (RO 1975 1413), les conditions auxquelles est soumise à l'avenir l'admission en Suisse des étrangers qui n'exercent pas d'activité lucrative. Ces diverses mesures prouvent que les autorités s'emploient à ramener à un niveau acceptable l'effectif des étrangers tout en tenant compte des aspects humains et aussi des exigences économiques.

Les sévères mesures de limitation ordonnées à diverses reprises et le fléchissement persistant du niveau de l'emploi ont provoqué, depuis le mois de février 1975, une baisse continue et sensible de la population étrangère résidente. En 1975, l'effectif des étrangers a régressé d'environ 52 000.

Evolution de la population étrangère résidente en 1975¹⁾

	Total	Modification par rapport à la fin du mois de décembre 1974
1974: Fin du mois de décembre	1 064 526	
1975: Fin du mois d'avril	1 059 696	— 4 830
Fin du mois d'août	1 033 920	—30 606
Fin du mois de décembre	1 012 710	—51 816

¹⁾ Etrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement

242 Naissances, décès, excédent des naissances et naturalisations

Le nombre des mariages entre étrangers ou entre étrangers et Suissesses est passé d'un minimum de 1391 en 1946 à un maximum de 9207 en 1963, marquant ainsi un accroissement de 562 pour cent. Cette évolution, due à un afflux massif de travailleuses étrangères, devait exercer rapidement une influence plus importante sur la courbe des naissances que ne le laissait prévoir la statistique des mariages. Le nombre des naissances s'est accru ainsi sensiblement à partir de 1960, année où il était encore de 11 368, pour osciller entre 29 000 et 30 000 de 1965 à 1970. Depuis lors, il a accusé un lent recul. Sous l'influence de la diminution progressive du nombre des mariages constatée au cours de ces dernières années, ce nombre est tombé à 26 554 en 1974. En 1975, il a atteint 23 000 en chiffre rond. Cette régression devrait s'accroître ces prochaines années.

Selon la structure des classes d'âge – la population totale ne comprenait, en 1974, que 3,7 pour cent d'étrangers de plus de 64 ans contre 14,2 pour cent de Suisses appartenant à la même classe d'âge – le nombre des décès d'étrangers est, depuis plusieurs années, très faible. Depuis 20 ans, il oscille entre 3000 et 4000 par année.

L'excédent des naissances d'étrangers, c'est-à-dire la différence entre le nombre des naissances et celui de décès, a constamment augmenté jusqu'en 1970. De 1965 à 1970, il a oscillé entre 25 000 et 26 000, pour décroître depuis lors; en 1975, il se montait encore à 20 000 en chiffre rond. Compte tenu de l'évolution précédemment mise en évidence, l'excédent des naissances connaîtra un nouveau recul au cours des prochaines années.

Notre message concernant l'initiative populaire sur «la limitation du nombre annuel des naturalisations» contient des indications détaillées sur le nombre et l'évolution des naturalisations. Nous pouvons en conséquence nous contenter ici de constater que ce nombre est relativement peu élevé. On le constate en particulier en le comparant à l'effectif des étrangers établis. Le nombre des personnes ayant acquis la nationalité suisse a néanmoins accusé

une légère augmentation au cours de ces dernières années; en 1975, il était de 9500 en chiffre rond. Ce nombre comprend toutefois celui de 2416 naturalisations d'enfants dont la mère était Suisse de naissance et 61 réintégrations.

3 Effectif des étrangers

31 Population étrangère résidante à la fin de 1975

A la fin du mois de décembre 1975, 1 012 710 étrangers, à l'exclusion des saisonniers, des frontaliers et des fonctionnaires des organisations internationales et des administrations étrangères, résidaient en Suisse. Cet effectif se compose de 358 242 étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année (35%) et 654 468 étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement (65%). La proportion d'étrangers se monte désormais à 16,1 pour cent de la population totale. En raison du renforcement des mesures de limitation et du fléchissement persistant du niveau de l'emploi, le nombre des étrangers a régressé de 51 816 par rapport à l'année précédente; il représente ainsi approximativement l'effectif enregistré à la fin de 1971.

L'effectif des travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement se montait encore, à la fin de 1975, à 552 605 personnes. Il accuse une diminution de 40 920 par rapport à l'effectif de 593 525 enregistré l'année précédente et est ainsi inférieur de 50 000 en chiffre rond au nombre maximum fixé en 1970.

La proportion d'étrangers diffère sensiblement d'un canton à l'autre selon leur situation géographique et leur structure économique. Dans le canton de Genève, les étrangers représentent 32 pour cent de la population totale. Suivent les cantons du Tessin (27%), de Vaud (21%), de Neuchâtel (20%), de Zurich et de Bâle-Ville (18% chacun). La proportion d'étrangers est la plus faible dans les cantons de la Suisse centrale, Uri, Unterwald-le-Haut et le-Bas (7% chacun), ainsi que dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (6%). Dans l'ensemble, 14 cantons ont une proportion d'étrangers inférieure à la moyenne suisse et 11 cantons une proportion d'étrangers supérieure à cette moyenne, qui est de 16,1 pour cent (cf. tableau I de l'annexe).

Environ un cinquième (20,2%) de l'ensemble des étrangers résidant en Suisse ont leur domicile dans le canton de Zurich; 10,8 pour cent séjournent dans le canton de Vaud, 9,9 pour cent, dans le canton de Genève et 8,9 pour cent, dans le canton de Berne (cf. tableau II de l'annexe). Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures enregistre la part la plus faible, soit à peine 1 pour mille de la population étrangère résidante. Cette part est de 2 pour mille dans les cantons d'Uri, Unterwald-le-Haut et le-Bas.

La répartition des étrangers par région linguistique s'est peu modifiée au cours des dernières années. 661 810 étrangers, donc à peu près les deux tiers (65,3%) de l'effectif total, résident en Suisse alémanique. La Suisse romande héberge 280 507 étrangers (27,7% des étrangers) et le Tessin 70 393 (7,0%).

La répartition de la population étrangère résidente selon l'état civil fait apparaître une proportion de 49 pour cent de personnes mariées (498 974); 287 876 d'entre elles sont de sexe masculin et 211 098 de sexe féminin. Le nombre des étrangers ayant épousé une Suisseuse se monte à 55 126. Parmi les 513 736 célibataires, 304 473 sont des enfants de moins de 16 ans, dont 150 112 en âge préscolaire (49%) et 154 361 en âge de scolarité (51%). A la suite du nombre important des départs de familles étrangères, l'effectif des enfants de moins de 16 ans a régressé de 13 350 en l'espace d'une année. Cet effectif représente toutefois, comme auparavant, 30 pour cent du nombre total d'étrangers. Cette proportion importante est due au nombre des naissances qui, s'il diminue progressivement, n'en demeure pas moins élevé - 23 000 en chiffre rond contre 27 000 l'année précédente - ainsi qu'à la venue en Suisse d'enfants dans le cadre du regroupement familial.

Le tableau suivant illustre la structure de la population étrangère selon la nationalité. Il montre que les ressortissants italiens (520 657 ou 51,4%) en constituent la plus forte part. Les étrangers provenant des pays voisins et d'Espagne (838 000) représentent 83 pour cent de l'ensemble de la population étrangère.

Population étrangère résidente selon la nationalité en 1974 et en 1975¹⁾

Nationalité	Effectif à la fin de 1974		Effectif à la fin de 1975		Modifications	
	Chiffres absolus	%	Chiffres absolus	%	Chiffres absolus	%
Italie	554 925	52,1	520 657	51,4	-34 268	-6,2
Espagne	121 555	11,4	112 996	11,2	- 8 559	-7,0
RFA	110 507	10,4	109 452	10,8	- 1 055	-1,0
France	53 000	5,0	51 885	5,1	- 1 115	-2,1
Autriche.....	42 597	4,0	41 504	4,1	- 1 093	-2,6
Yougoslavie	34 669	3,3	34 347	3,4	- 322	-0,9
Turquie	26 602	2,5	26 093	2,6	- 509	-1,9
Tchécoslovaquie	13 629	1,3	13 790	1,4	+ 161	+1,2
Grande-Bretagne ...	13 527	1,3	13 246	1,3	- 281	-2,1
Etats-Unis	11 111	1,0	10 143	1,0	- 968	-8,7
Pays-Bas	10 998	1,0	10 534	1,0	- 464	-4,2
Grèce	10 810	1,0	10 205	1,0	- 605	-5,6
Hongrie	8 350	0,8	7 830	0,8	- 520	-6,2
Autres nationalités .	52 246	4,9	50 028	4,9	- 2 218	-4,2
Total	1 064 526	100	1 012 710	100	-51 816	-4,9

¹⁾ A l'exclusion des saisonniers ainsi que des fonctionnaires internationaux et de leurs familles

La répartition des étrangers selon la durée du séjour fournit des indications sur le degré de sédentarité. Sur les 1 012 710 personnes qui constituent l'effectif de la population étrangère résidante, 112 000 en chiffre rond séjournent en Suisse depuis moins de trois ans (11 %) et 190 000 depuis moins de cinq ans (19 %). Environ 822 000 (81 % de l'ensemble des étrangers), dont 168 000 au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année et 654 000 au bénéfice d'une autorisation d'établissement, résident dans notre pays depuis cinq ans ou plus. Le nombre des étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour à l'année dont la présence en Suisse est égale ou supérieure à cinq ans accuse une diminution toujours plus prononcée, due aux sévères mesures de limitation prises dans la seconde moitié des années «60». Alors que l'effectif moyen des étrangers qui immigraient annuellement en Suisse se montait encore, au cours des années 1960 à 1964, à 195 000 en chiffre rond, il n'était plus, dans la seconde moitié, de la décennie, que de 133 000, soit en baisse de 32 pour cent. Ce fléchissement marqué de l'immigration exerce une influence toujours plus sensible sur le nombre des étrangers qui, en règle générale après 10 ans de séjour en Suisse, acquiert le droit à l'établissement. Le nombre d'autorisations d'établissement nouvellement accordées, qui s'élevait encore à 80 022 en 1974, est tombé à 56 312 en 1975. Ce recul est appelé à s'accroître au cours des prochaines années. Par suite de l'augmentation des départs, des naturalisations et des mariages d'établis, le taux d'accroissement annuel net de cette catégorie d'étrangers a fortement régressé, passant de 63 326 en 1974 à 16 447 en 1975. Il convient de préciser à cet égard que l'effectif des étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement a cessé de s'accroître à partir du mois d'août 1975, et qu'il a même diminué de 2600 personnes.

32 Saisonniers

L'effectif de la main-d'œuvre saisonnière a diminué d'une manière particulièrement sensible. Le nombre des autorisations saisonnières délivrées en 1975 a régressé de 42 pour cent par rapport à celui de l'année précédente. Le nombre maximum de saisonniers admis à travailler en Suisse, fixé à 192 000 par l'ordonnance du 9 juillet 1974, n'a de ce fait pas été atteint. A la fin du mois d'août 1975, le nombre de saisonniers ne s'élevait plus qu'à 86 008, dont 36 543 ressortissants italiens (42 %) et 25 896 ressortissants espagnols (30 %). Il accusait ainsi une diminution de 65 954 ou de 43 pour cent par rapport à l'année précédente. L'effectif des saisonniers occupés dans l'industrie du bâtiment a régressé de 56 071 ou de 53 pour cent, passant de 105 813 à 49 742.

On enregistre également une réduction sensible du nombre des autorisations saisonnières transformées en autorisations de séjour à l'année. Alors que le nombre de ces transformations s'est en moyenne élevé à 9000 par an au cours des trois années précédentes, leur nombre est tombé à 5448 en 1975.

33 Frontaliers

La récession a également eu des répercussions sur l'effectif des frontaliers. De la fin du mois de décembre 1974 à la fin du mois de décembre 1975, leur

nombre est tombé de 102 917 à 85 180. 27 pour cent d'entre eux exercent leur activité dans le canton du Tessin, 24 pour cent dans le canton de Genève, et 20 pour cent dans le canton de Bâle-Ville. 39 350 frontaliers proviennent de France (46 %), 24 031 d'Italie (28 %) et 16 898 de la République fédérale d'Allemagne (20 %).

4 Initiative populaire du Parti républicain «pour la protection de la Suisse»

41 Réduction de l'effectif de la population étrangère résidante le ramenant à 12,5 pour cent de la population suisse de résidence en l'espace de 10 ans (Ch. I, 1 et 4; ch. II, b)

411 Effectif maximum des étrangers autorisé selon l'initiative

L'initiative populaire du Parti républicain «pour la protection de la Suisse» exige que l'effectif des étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement ou de séjour soit, pour l'ensemble de la Suisse, ramené en l'espace de 10 ans à 12,5 pour cent du nombre des ressortissants suisses dénombrés lors du dernier recensement de la population. Le texte de l'initiative ne fait état d'aucune proportion maximum d'étrangers admise par canton. Ses auteurs laissent donc au Conseil fédéral le soin de déterminer dans quelle mesure les proportions d'étrangers par canton doivent être réduites et dans quel laps de temps cette réduction doit être menée à chef.

Les chiffres sur lesquels se fondent la réduction étant basés sur l'effectif des ressortissants suisses dénombrés lors du dernier recensement de la population, il faut se reporter en premier lieu aux résultats correspondants du recensement fédéral du 1^{er} décembre 1970. Les taux de réduction pour les années quatre-vingt devraient, quant à eux, être recalculés sur la base des résultats du recensement qui sera effectué en 1980.

A l'instar de la troisième initiative contre l'emprise étrangère, la présente initiative exclut certaines catégories de la part maximale d'étrangers admise. Sont ainsi exceptés des mesures contre l'excès de pénétration étrangère les saisonniers, les frontaliers, les enseignants et les étudiants des établissements supérieurs d'instruction, les réfugiés politiques, les malades, les membres de représentations diplomatiques et consulaires ainsi que les fonctionnaires d'organisations internationales.

L'effectif de la population étrangère résidante périodiquement recensé par la Police fédérale des étrangers ne comprend pas les saisonniers et les frontaliers, ni les membres de représentations diplomatiques et consulaires et les fonctionnaires d'organisations internationales, dans la mesure où leurs conditions de séjour ne sont pas réglées par les autorités de police des étrangers. Il n'est en conséquence pas tenu compte de ces catégories d'étrangers dans le calcul ci-après,

qui a trait à la réduction des effectifs. En revanche, y sont inclus les enseignants et les étudiants domiciliés en Suisse des établissements supérieurs d'instruction, les réfugiés reconnus par la Division fédérale de la police, les malades ainsi que les fonctionnaires des organisations internationales non gouvernementales dont la présence en Suisse requiert la délivrance d'une autorisation de police des étrangers. L'effectif de ces catégories d'étrangers et des membres de leurs familles devrait être estimé sur la base des résultats du recensement, des statistiques scolaires et du registre central des étrangers.

Calcul de l'effectif maximum des étrangers autorisé selon l'initiative

Effectif des ressortissants suisses selon le recensement du 1 ^{er} décembre 1970		5 189 700
Proportion de 12,5 pour cent d'étrangers autorisée par l'initiative		648 700
Personnes exceptées des mesures contre l'excès de pénétration étrangère:		
- Enseignants et étudiants des établissements supérieurs d'instruction	20 000	
- Réfugiés	25 000	
- Malades	5 000	
- Fonctionnaires des organisations internationales (dans la mesure où leurs conditions de séjour sont réglées par les autorités de police des étrangers) ..	5 000	55 000
Effectif maximum autorisé		703 700
Proportion maximum d'étrangers autorisée, compte tenu du nombre des étrangers non soumis à réduction		13,6%

412 Calcul de la réduction de l'effectif des étrangers exigée

Effectif de la population étrangère résidente à la fin de 1975	1 012 710
Effectif maximum autorisé selon le chiffre 411	703 700
Réduction en l'espace de 10 ans	309 010
Réduction annuelle (en chiffre rond)	30 000

Le tableau II annexé au présent message contient les calculs, basés sur les chiffres enregistrés à la fin de 1975, qui ont été exécutés aux fins de déterminer la réduction exigée, et les commente.

A la fin de décembre 1975, la population étrangère résidente, qui s'élevait à 1 012 710 personnes, se composait de 358 242 étrangers bénéficiant d'une

autorisation de séjour à l'année et de 654 468 étrangers bénéficiant d'une autorisation d'établissement. Dans l'ensemble de la Suisse, la diminution exigée devrait être réalisée par une réduction correspondante de l'effectif des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année. La répartition par canton montre toutefois que, dans les cantons du Tessin et de Neuchâtel, cette réduction ne pourrait porter seulement sur les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année (cf. tableau II de l'annexe). Une situation aussi précaire pourrait se présenter également dans d'autres cantons d'ici à la votation sur la présente initiative. Jusqu'à ce terme, l'effectif des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année continuera en effet de diminuer, par suite notamment des départs et de la délivrance de permis d'établissement. D'autre part, il convient de relever que le nombre des ressortissants suisses augmentera encore durant les prochaines années sous l'effet de l'excédent des naissances, des naturalisations et des mariages entre Suisses et étrangères. Cet accroissement entraînera nécessairement une augmentation du nombre maximum d'étrangers autorisé par l'initiative.

A en juger par la composition actuelle de la population étrangère résidente, il apparaît mathématiquement possible de ramener le nombre des étrangers à l'effectif autorisé par les auteurs de l'initiative en ne comprenant dans les mesures de réduction que les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année. Cette réduction ne serait toutefois pas soutenable pour des motifs politiques, économiques et humains (cf. ch. 5 du présent message).

42 Entrave à la possibilité de faire valoir le droit à l'autorisation d'établissement (Ch. I, 2)

Les auteurs de l'initiative demandent que la Confédération limite la validité de toutes les nouvelles autorisations de séjour et de toutes les prolongations de manière que l'étranger ne puisse faire valoir aucun droit à l'établissement, aussi longtemps que l'effectif de la population étrangère résidente dépasse 12,5 pour cent de la population suisse de résidence dénombrée lors du dernier recensement.

Comme nous l'avons indiqué sous chiffre 411, la réduction exigée doit être réalisée en l'espace de 10 ans. Durant cette période, aucun étranger au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ne pourra, par conséquent, obtenir une autorisation d'établissement. La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers en vigueur ne fixe pas la durée de résidence au terme de laquelle l'étranger reçoit l'autorisation d'établissement.

La clause relative à la liberté d'établissement contenue dans les traités d'établissement a, au cours de la première guerre mondiale déjà, été interprétée dans un sens qui laissait à l'Etat d'accueil la faculté de décider librement de l'admission des étrangers et d'apprécier souverainement les critères auxquels

cette admission devait être soumise. Pareille interprétation restrictive de la portée des traités d'établissement a été, par la suite, admise soit tacitement soit expressément par les parties contractantes. Les traités d'établissement conclus par la Suisse restent néanmoins en vigueur. Seuls peuvent toutefois s'en prévaloir sans réserve les étrangers admis à séjourner durablement dans le pays d'accueil selon sa législation. Ceci est valable, en Suisse, pour les étrangers bénéficiant d'une autorisation d'établissement. Notre pays a conclu avec les cinq Etat limitrophes ainsi qu'avec la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas, des accords d'établissement sur la portée de la clause relative à la liberté d'établissement contenue dans les traités d'établissement telle qu'elle résulte des modifications intervenues. Ces accords fixent notamment le délai de résidence nécessaire à l'acquisition du statut juridique auquel donnent droit les traités d'établissement. En vertu de ces accords, la durée du séjour ouvrant le droit à l'autorisation d'établissement est, selon les cas, de 10 ans ou de 5 ans. Pour pouvoir refuser à l'avenir aux ressortissants des huit Etats susmentionnés la possibilité de faire valoir leur droit à l'autorisation d'établissement, la Suisse devrait donc dénoncer les accords correspondants. Une telle mesure toucherait plus de la moitié des étrangers résidant en Suisse au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année.

43 Limitation des naturalisations (Ch. I, 3)

La seule mesure admise par les auteurs de l'initiative aux fins de lutter contre l'excès de pénétration étrangère en facilitant la naturalisation est celle que prévoit l'article 44, 3^e alinéa, de la constitution fédérale, aux termes duquel il peut être statué que l'enfant de parents étrangers acquiert la nationalité suisse dès sa naissance lorsque la mère était d'origine suisse par filiation et que les parents sont domiciliés en Suisse au moment de la naissance de l'enfant.

L'article 27 de la loi fédérale du 29 septembre 1952 (RS 141.0) sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse a largement fait usage de cette faculté en donnant aux enfants de mère suisse par naissance qui ont vécu en Suisse pendant dix ans au moins la possibilité de bénéficier de la naturalisation facilitée lorsqu'ils résident en Suisse et en font la demande avant vingt-deux ans révolus. Selon le nouveau droit de la filiation, la nationalité suisse sera reconnue à ces enfants dès leur naissance.

Qu'elle ait lieu, comme jusqu'ici, entre l'âge de 10 ans et de 22 ans ou, comme cela est prévu, dès la naissance, l'acquisition de la nationalité suisse par les enfants de mère suisse par naissance qui résident en Suisse contribue sans doute à renforcer la population suisse. Ses effets sur la réduction de l'effectif des étrangers sont toutefois minimes. Le nombre de mariages entre étrangers et Suissesses s'est élevé, en 1974, à 2811. Durant la même année, on a enregistré 26 554 naissances d'enfants étrangers; le nombre de ceux dont la mère était Suissesse par naissance n'est cependant pas connu. On peut l'estimer à environ 3000.

De même que les naturalisations facilitées, les naturalisations ordinaires ne constituent qu'une infime proportion de l'effectif des étrangers établis et, dans une large mesure, assimilés. Le nombre total de naturalisations enregistré en 1975 ne représente en effet que 1,5 pour cent de l'effectif des établis et que la moitié environ de l'excédent annuel des naissances d'étrangers.

Nous avons toujours souligné que le problème posé par l'excès de population étrangère ne peut être résolu par le moyen des naturalisations. Nous estimons toutefois justifié un accroissement du nombre des naturalisations accordées aux étrangers qui possèdent des liens particuliers avec la Suisse et qui ont de ce fait la possibilité de s'intégrer plus rapidement dans notre communauté nationale. Nous pensons notamment aux jeunes étrangers élevés en Suisse, au conjoint étranger d'une Suissesse, aux réfugiés et aux apatrides. En privant ces étrangers de la possibilité d'obtenir une naturalisation facilitée, on rend plus difficile leur assimilation, qui constitue la phase ultime de leur intégration. De ce fait, ils restent plus longtemps à l'écart du milieu dans lequel ils vivent. L'objectif qui consiste à faciliter leur naturalisation ne peut être atteint que dans le cadre de prescriptions du droit fédéral, pour lesquelles il est nécessaire de créer au préalable une base constitutionnelle. Nous vous renvoyons sur ce point à notre message du 8 mars 1976 concernant l'initiative populaire «pour une limitation du nombre annuel des naturalisations», que nous vous soumettons conjointement.

44 Prise en considération des établissements prêtant des services importants à la communauté (Ch. I, 5)

Aux termes de l'initiative, il y a lieu d'accorder de préférence du personnel étranger aux «établissements prêtant des services importants à la communauté», tels qu'hôpitaux, maisons de retraite et autres établissements hospitaliers, aux services publics, à l'agriculture, à l'industrie hôtelière, aux entreprises assurant l'approvisionnement en denrées alimentaires, aux petites entreprises artisanales et au service de maison. Or la réalisation des mesures prévues par l'initiative exigerait que, durant les dix prochaines années, l'immigration de nouveaux travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année soit pratiquement bloquée et qu'aucune transformation d'autorisation saisonnière en autorisation de séjour ne soit accordée (cf. ch. 51 de notre message). Il n'existerait dès lors aucune possibilité d'attribuer du personnel étranger, si réduit soit-il en nombre, aux établissements prêtant des services importants à la communauté, dont l'activité dépend dans une large mesure de la main-d'œuvre étrangère. D'autre part, les mesures de réduction contraindraient l'ensemble des étrangers occupés dans ces établissements, ou du moins une grande partie d'entre eux, à quitter la Suisse. De plus, une évolution favorable de la conjoncture économique ne manquerait pas d'exercer une pression sensible sur la demande de main-d'œuvre suisse ou étrangère encore disponible et, partant, exclurait toute possibilité d'accorder à ces établissements un traitement préférentiel dans l'attribution de personnel. La main-d'œuvre dont ils pourraient disposer serait au contraire de plus en plus rare.

45 Protection de la main-d'œuvre suisse (Ch. I, 6)

Les auteurs de l'initiative ont repris cette exigence de la deuxième initiative populaire «contre l'emprise étrangère» déposée le 20 mai 1969 (FF 1969 I 1333). Aux termes de celle-ci, la Confédération est tenue de disposer qu'aucun salarié suisse ne doit être licencié d'une entreprise par suite de mesures de rationalisation ou de limitation de l'exploitation aussi longtemps que des étrangers appartenant à la même catégorie professionnelle sont occupés dans cette entreprise.

Selon les prescriptions en vigueur, l'autorisation ne peut être accordée pour une première prise d'emploi, pour un changement de place ou de profession ou pour une prolongation de séjour que si l'employeur ne trouve, pour la place vacante, aucun travailleur indigène qui soit désireux et capable d'accomplir le travail offert aux conditions de rémunération et de travail en usage dans la localité et la profession. Sont considérés comme travailleurs indigènes les Suisses et les étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement. Cette égalité de traitement entre Suisses et étrangers établis se fonde sur les traités d'établissement conclus par la Suisse sur une base de réciprocité ainsi que sur notre réglementation interne, aux termes de laquelle l'autorisation d'établissement donne à son titulaire le droit de résider durablement en Suisse et lui permet d'exercer l'activité de son choix.

Les exigences de l'initiative vont sensiblement plus loin. Le travailleur suisse doit jouir d'une priorité absolue, quelles que soient ses qualifications et son aptitude. L'application d'un principe aussi rigide ne manquerait pas de se heurter dans la pratique à de nombreuses difficultés. Il permettrait ainsi à une main-d'œuvre inappropriée et peu soucieuse de fournir les prestations que l'on est en droit d'attendre d'elle de jouir d'une protection illimitée contre le licenciement aussi longtemps qu'un seul étranger appartenant à la même catégorie professionnelle serait occupé dans l'entreprise. Une telle disposition constituerait une entrave sérieuse aux mesures de rationalisation et de restructuration qui pourraient apparaître nécessaires et porterait en fin de compte préjudice à la main-d'œuvre indigène. Indépendamment de ses conséquences économiques, la solution préconisée par les auteurs de l'initiative exigerait que l'on impose à de nombreux étrangers bénéficiant d'une autorisation d'établissement une limitation de la mobilité professionnelle dont ils jouissent. Une mesure de cette importance ne pourrait se concevoir qu'au prix d'une dénonciation des traités d'établissement conclus par notre pays.

5 Conséquences d'une acceptation de l'initiative

51 Conséquences générales

Une acceptation de l'initiative exigerait, comme mesure immédiate, l'arrêt de toute nouvelle immigration de travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année. Le blocage des autorisations de séjour

toucherait également les étrangers qui ont l'intention de se rendre en Suisse sans y exercer une activité lucrative, y compris les membres de la famille d'étrangers travaillant déjà en Suisse. Il faudrait de plus renoncer à toute transformation d'autorisation saisonnière en autorisation de séjour à l'année. D'un autre côté, il incomberait aux autorités de faire en sorte que, pendant dix ans, 30 000 étrangers environ quittent notre pays chaque année. En admettant que la situation économique actuelle se prolonge pendant plusieurs années encore, il n'est pas exclu qu'une telle réduction n'exige pas, ou ne nécessite que partiellement, compte tenu des nombreux départs volontaires, l'intervention des autorités. Si, en revanche la situation de l'emploi ne connaît pas de nouvelle détérioration et s'améliore, le nombre des départs volontaires se réduira rapidement. Les autorités se verraient alors contraintes, pour répondre aux exigences des auteurs de l'initiative, de renvoyer de Suisse des milliers d'étrangers accompagnés de leur famille. Afin d'éviter que cette mesure ne touche les établis, les cantons qui compteraient encore, après la réduction exigée, d'étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année, devraient prendre en charge la part de réduction imposée aux cantons dont la population étrangère résidante serait encore, après le départ de tous les étrangers ayant une autorisation de séjour à l'année, supérieure à l'effectif maximum autorisé. Les étrangers touchés par les mesures de renvoi se trouveraient aux prises à des difficultés considérables d'ordre humain et social; ceux dont le renvoi devrait être remis à une phase de réduction ultérieure seraient placés dans une situation extrêmement précaire, qui ne serait compatible ni avec la sécurité nécessaire à l'épanouissement de la famille ni avec les conceptions actuelles concernant la formation des enfants. Une acceptation de l'initiative porterait ainsi atteinte aux droits élémentaires de la personne humaine.

En outre, la mobilité professionnelle dont jouissent les étrangers établis devrait être limitée. Une telle mesure exigerait le retrait des autorisations d'établissement qui, par définition, ont une durée indéterminée et sont inconditionnelles. Elle serait donc en contradiction flagrante avec le principe du respect des droits acquis, que nous considérons comme fondamental.

52 Répercussions sur l'économie et le marché du travail

Sur le plan de l'économie et du marché du travail, une acceptation de l'initiative ne permettrait plus, compte tenu de la réduction de la population étrangère exigée et du blocage auquel serait soumise l'admission des étrangers pouvant bénéficier d'une autorisation de séjour à l'année, de prendre en considération les besoins essentiels d'importants secteurs de notre économie, tels que ceux de l'exportation, de la recherche ou des transports (transports aériens). L'économie suisse devrait au surplus renoncer durant une longue période aux services d'étrangers qui détiennent des postes-clés dans certaines entreprises ou qui auraient dû y assumer de telles fonctions. Les effets sur la capacité de fonctionnement de notre économie, dont les liens avec l'étranger

ont de tout temps été très étroits, seraient imprévisibles. De plus, une amélioration de la situation de l'emploi amènerait les employeurs à s'arracher mutuellement la main-d'œuvre, surtout en offrant des salaires supérieurs. La hausse des salaires qui en résulterait déclencherait une nouvelle poussée inflationniste.

L'économie chercherait en outre à occuper davantage de saisonniers et de frontaliers puisque ceux-ci seraient exclus des mesures de réduction selon l'initiative. La qualité de la main-d'œuvre étrangère s'en trouverait affectée, le taux de productivité des saisonniers et des frontaliers étant, par suite d'une rotation plus rapide et de l'obligation de recourir plus souvent à des périodes de mise au courant, inférieur à celui des autres catégories d'étrangers. Il faudrait en outre s'attendre que des saisonniers soient, comme précédemment, employés dans des places de travail à l'année, ce qui aurait pour effet de créer à nouveau une main-d'œuvre pseudo-saisonnière. L'emploi en trop grand nombre de frontaliers serait de nature à provoquer une rupture de l'équilibre dans les régions frontalière et porter atteinte à leurs structures socio-économiques. Il pourrait en effet s'ensuivre un déplacement des entreprises industrielles vers les régions frontalière et vers les autres régions dans lesquelles l'emploi de frontaliers serait autorisé. Semblable évolution irait à l'encontre des principes de notre politique de régionalisation et des efforts entrepris dans le cadre de l'aménagement du territoire.

On ne saurait en outre méconnaître que les exigences relatives aux qualifications de la main-d'œuvre étrangère se sont profondément modifiées au cours de ces dernières années. Les débouchés traditionnels de l'économie suisse connaissent une certaine saturation. Plusieurs Etats sont contraints de limiter leurs importations par suite du manque de devises ou de la chute du cours des monnaies. Notre industrie d'exportation est ainsi amenée à rechercher d'autres débouchés. Pour créer et mettre à profit de nouveaux marchés, il faut cependant, dans de nombreux cas, offrir des produits ou services d'un nouveau genre. Cette exigence influe à son tour sur le choix de la main-d'œuvre nécessaire. De plus en plus, les pays exportateurs de pétrole de même que les pays en voie de développement exigent, par exemple non seulement que les projets leur soient remis entièrement exécutés, mais demandent encore que le fonctionnement des installations soit assuré après l'achèvement des travaux de construction. Cela implique souvent que le personnel qualifié nécessaire à l'exploitation soit formé en Suisse. De plus, il convient de ne pas perdre de vue que le marché suisse du travail ne peut fournir qu'en nombre limité les spécialistes nécessaires à la construction d'installations importantes prêtes à être utilisées (centrales électriques, complexes industriels, etc.).

Les entreprises multinationales subiraient également les effets de la réduction du nombre des étrangers exigée par l'initiative. Il est évident que ces entreprises doivent pouvoir former dans la maison-mère en Suisse les cadres et les spécialistes appelés à exercer par la suite leurs fonctions dans les filiales à l'étranger. Notre pays a tout intérêt à ce que celles-ci maintiennent ou même dévelop-

pent en Suisse les secteurs d'activité qui offrent des conditions de travail attractives et des emplois relativement bien rémunérés, comme la recherche ou l'administration.

Au vu de ce qui précède, deux conclusions s'imposent pour notre politique à l'égard des étrangers :

- Même dans une phase de récession et de restructuration, l'économie suisse continuera, dans une mesure compatible avec les exigences d'ordre politique, à avoir besoin de main-d'œuvre étrangère.
- Les restrictions apportées à l'admission de nouveaux travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année doivent aller de pair avec le souci de faire concorder le plus étroitement possible leurs qualifications avec les besoins actuels.

Ce dernier point suppose cependant un marché du travail aussi homogène que possible. Seule cette condition offre en effet la garantie que les nouveaux travailleurs seront occupés dans les emplois qui, du point de vue économique, exigent leur présence de la manière la plus impérieuse.

Or, une acceptation de l'initiative aurait inévitablement pour effet de compartimenter le marché du travail, dont une partie, comprenant notamment de nombreuses branches du secteur des services, serait essentiellement alimentée par la main-d'œuvre étrangère. Le secteur des soins hospitaliers en particulier, mais également d'autres professions et d'autres secteurs d'activité indispensables à notre économie, qui exercent une attraction moindre sur la main-d'œuvre indigène, deviendraient entièrement dépendants des travailleurs étrangers. Il y a lieu de prévoir que certaines professions pourraient, en raison d'un tel développement, être encore davantage dévalorisées socialement, ce qui serait tout à fait indésirable. Au surplus, le traitement préférentiel accordé à certains secteurs de notre économie le serait nécessairement aux dépens d'autres secteurs. L'inégalité qui en résulterait ne manquerait pas, en fin de compte, de porter une atteinte sensible au bien-être général.

53 Répercussions sur nos relations extérieures

Comme nous l'avons exposé aux chiffres 42 et 45, les mesures préconisées par les auteurs de l'initiative sont contraires aux dispositions des traités et des accords d'établissement auxquels la Suisse est partie. Le refus d'accorder l'autorisation d'établissement aux ressortissants des cinq Etats voisins ainsi qu'à ceux de la Belgique, du Danemark et des Pays-Bas au terme du délai de résidence fixé, selon les cas, à cinq ans ou à dix ans, exigerait que les accords d'établissement conclus avec ces Etats soient dénoncés. Ce serait même le cas des traités d'établissement passés avec de nombreux Etats, dès lors que les dispositions relatives à la protection des travailleurs suisses prévues par l'initiative ne permettraient plus de garantir le droit à la mobilité professionnelle dont jouissent les établis en vertu de ces traités.

Une acceptation de l'initiative créerait de plus un conflit avec différents accords multilatéraux signés par notre pays. La Suisse est notamment membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques. A ce titre, elle a adhéré, en exprimant une réserve, à une décision de cette organisation aux termes de laquelle les ressortissants des Etats membres de l'OCDE qui exercent une activité lucrative jouissent d'un statut privilégié après cinq ans de séjour. En exigeant également le départ de Suisse d'étrangers dont la durée du séjour est supérieure à cinq ans, l'initiative nous contraindrait donc, si elle était acceptée, à faire usage de cette réserve.

Notre pays fait aussi partie de l'Association européenne de libre échange. En vertu de la convention instituant l'AELE, les ressortissants des Etats membres obtiennent, dans certains cas, une autorisation de séjour à l'année pour l'exercice d'une activité lucrative. L'application de ce traitement privilégié est assortie d'une réserve fondée sur la situation démographique. Nous devrions, le cas échéant, invoquer également cette réserve à l'égard des ressortissants des Etats membres de l'AELE.

L'acceptation de l'initiative aboutirait par ailleurs à un régime incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme. Le renvoi de dizaines de milliers d'étrangers soumettrait en effet ceux qui seraient l'objet de cette mesure à un traitement inhumain et dégradant. Cela constituerait donc une atteinte aux dispositions de l'article 3 de cette convention. Le fait que les épouses et les enfants d'étrangers ne seraient plus autorisés à rester auprès de leur conjoint ou de leur père serait en outre incompatible avec l'article 8 de la convention. Les mesures de renvoi seraient enfin considérées comme des discriminations contraires aux dispositions de l'article 14 de la convention.

La dénonciation des accords et des traités bilatéraux précités, l'usage des réserves prévues par les accords multilatéraux de l'OCDE et de l'AELE ainsi que les atteintes aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme affecteraient gravement nos rapports avec l'étranger. On ne saurait en outre négliger les conséquences graves qu'entraîneraient nécessairement de telles mesures pour les 300 000 Suisses qui résident à l'étranger. Nous ne saurions attendre des gouvernements étrangers qu'ils ne réagissent pas à la dénonciation des accords conclus avec notre pays. Il ne fait aucun doute que de sévères mesures de rétorsion seraient prises à l'endroit de nos concitoyens résidant dans ces Etats.

6 Politique du Conseil fédéral à l'égard des étrangers

61 Stabilisation et réduction de la population étrangère résidente

Nous avons exposé sous chiffre 241 que nous poursuivons à l'égard des étrangers une politique claire, ferme et active. Tout en tenant compte des aspects humains, nous nous efforçons de ramener progressivement à un niveau accep-

table, l'effectif de la population étrangère résidante qui a pris des proportions excessives pendant la période d'essor économique. Au cours d'une première étape, nous sommes parvenus en 1970 à stabiliser le nombre des travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation à l'année ou d'une autorisation d'établissement, et nous avons maintenu cette situation par la suite. En dépit de la stabilisation effective du nombre des travailleurs étrangers, la population étrangère résidante a cependant continué à s'accroître au cours des années suivantes, principalement en raison de l'excédent des naissances. Nous avons par conséquent décidé en 1974 de stabiliser, dans une deuxième étape, l'ensemble de la population étrangère, y compris les étrangers qui n'exercent pas d'activité lucrative, en ayant en vue dans une troisième étape la diminution de son effectif. A cet effet, nous avons réduit encore plus le nombre des autorisations d'entrée susceptibles d'être accordées et soumis toutes les branches économiques aux mesures de limitation. Les mesures de limitation plus rigoureuses ordonnées l'année dernière et le recul du degré de l'emploi sous l'effet de la récession ont eu pour conséquence que la stabilisation de la population étrangère résidante a été réalisée dans le courant de 1975 déjà et qu'actuellement, nous enregistrons même une réduction de son effectif. Nous allons poursuivre à l'avenir, de manière aussi conséquente que jusqu'ici, notre politique à l'égard des étrangers, même si la conjoncture économique évolue à nouveau favorablement, c'est-à-dire assurer les résultats acquis sur le plan des effectifs dans la lutte contre la pénétration étrangère et diminuer progressivement le nombre total des étrangers en tenant compte des impératifs humains, politiques et économiques, et des obligations que nous assumons en matière de droit international, jusqu'à ce qu'une relation équilibrée soit réalisée entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère.

62 Protection des travailleurs indigènes

La diminution du nombre des étrangers est due aux effets de la récession économique, au renforcement des mesures de limitation et, aussi, aux dispositions prises pour la protection des travailleurs indigènes. Sont considérés comme travailleurs indigènes, ainsi que nous l'avons mentionné au chiffre 45, les citoyens suisses et les étrangers au bénéfice de l'autorisation d'établissement. Il va de soi que chaque pays tend à réserver en premier lieu, mais non de manière exclusive, à la main-d'œuvre indigène les possibilités offertes par le marché du travail. Déjà dans notre ordonnance du 16 mars 1970 (RO 1970 309) limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative, nous avons disposé que des autorisations pour une première prise d'emploi, pour un changement de place ou de profession ou pour une prolongation de séjour ne peuvent être accordées que si l'employeur ne trouve pour la place vacante aucun travailleur indigène qui soit désireux et capable d'accomplir le travail offert aux conditions de rémunération et de travail en usage dans la localité et la profession. Cette disposition a été maintenue par la suite et figure également dans

notre nouvelle ordonnance du 9 juillet 1975 (RO 1975 1396). De plus, des directives sur la protection des travailleurs indigènes ont été établies en décembre 1974 et en avril 1975 à l'intention des cantons par la Police fédérale des étrangers et l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Il y est précisé en particulier que les prescriptions susmentionnées concernant le marché du travail s'appliquent non seulement aux étrangers au bénéfice d'une autorisation à l'année, mais aussi aux travailleurs saisonniers et aux frontaliers. Les cantons ont été invités à veiller à ce que chaque demande présentée en faveur d'un travailleur étranger soit soumise à l'office du travail qui déterminera si un travailleur indigène est disponible pour la place en question et capable de l'occuper.

Ces directives doivent assurer la priorité de l'emploi des travailleurs indigènes. Nous savons toutefois que, dans la pratique, il faut compter avec l'attitude des partenaires sociaux, et que les intérêts légitimes des travailleurs étrangers soumis à contrôle ne sauraient être ignorés, plus particulièrement lorsqu'ils séjournent depuis plus de 5 ans dans notre pays et qu'ils sont assurés contre le chômage.

Ces directives laissent délibérément aux autorités cantonales une assez large marge d'appréciation pour leur permettre de tenir compte dans la mesure du possible des aspects humains, sociaux et économiques de chaque cas d'espèce.

Nous suivrons l'évolution de la situation dans ce domaine et prendrons les mesures complémentaires qui pourraient s'imposer au besoin.

63 Intégration des étrangers dans la communauté nationale

Comme nous l'avons déjà relevé dans notre rapport sur la première initiative contre la pénétration étrangère, le problème des étrangers ne peut pas être résolu uniquement par une pratique restrictive en matière d'admission des étrangers (FF 1967 II 103). En dépit de la situation actuelle défavorable de l'emploi, il faut partir de l'idée que notre économie continuera longtemps encore à avoir besoin de main-d'œuvre étrangère. Cela implique l'obligation de prévoir des dispositions qui favorisent l'intégration des étrangers dans notre communauté nationale, surtout de ceux qui séjournent depuis longtemps en Suisse avec leur famille ou se proposent de s'y établir à demeure. Encourager l'intégration est en effet l'un des éléments essentiels de la politique que nous suivons à l'égard des étrangers. L'Etat apporte sa propre contribution à cette tâche en améliorant le statut juridique de l'étranger. C'est cet objectif que visent surtout les dispositions prises, depuis le passage du plafonnement par entreprise au plafonnement général, aux fins de créer un marché du travail aussi homogène que possible, qui doit permettre aux travailleurs étrangers de changer plus facilement de place, de profession et de canton.

Nous nous efforçons de surcroît de mettre en place une réglementation globale de nature à donner à l'étranger la possibilité de mieux s'intégrer à notre ordre social et juridique et de se sentir à l'aise en tant qu'étranger chez nous, sans qu'il ait pour autant à abandonner son identité culturelle originelle. Outre l'amélioration progressive du statut juridique des étrangers, il faudra d'autres moyens pour contribuer à faciliter leur intégration dans la communauté nationale.

À l'issue de la votation du 7 juin 1970 sur la deuxième initiative contre l'emprise étrangère, nous avons chargé le Département de justice et police d'instituer, de concert avec le Département de l'économie publique, une commission fédérale consultative pour le problème des étrangers. Cette commission, créée à la fin de 1970 et au sein de laquelle sont représentés tous les organisations et organismes sociaux et économiques suisses importants, dispose d'un secrétariat permanent et compte actuellement 41 membres. Sa tâche principale consiste à promouvoir une coexistence aussi harmonieuse que possible des étrangers avec les Suisses.

La commission a élaboré en 1973 déjà une « Conception concernant le problème des étrangers » dans laquelle sont analysées les causes des tensions entre autochtones et alloènes et celles du malaise existant au sein d'une grande partie de la population suisse. Pour améliorer la situation, elle a préconisé une politique d'intégration systématique, qui implique la mise en œuvre de mesures diverses destinées à faciliter l'intégration des étrangers dans notre communauté nationale en relation avec la durée de leur séjour en Suisse et visant à éliminer les préjugés existant de part et d'autre. Cette conception contient des propositions et indications concrètes quant à l'intégration progressive des étrangers dans notre ordre social et juridique.

La commission ne se borne plus, comme au début de son activité, à étudier le problème des étrangers sous ses multiples aspects et à établir des rapports sur les études entreprises. Actuellement, elle s'occupe beaucoup plus des questions relatives à la réalisation de ce qui a été reconnu nécessaire. Toutefois, elle doit se limiter dans la plupart des cas à l'élaboration de propositions, de règles de conduite ou de programmes d'action, et laisser le soin de les réaliser aux offices, institutions et organisations compétents, publics ou privés. En tout état de cause, les pouvoirs publics ne sauraient seuls venir à bout de cette tâche sur le plan fédéral. Il faut avant tout rechercher les solutions là où Suisses et étrangers partagent leur existence sur le plan humain, culturel, social et économique, c'est-à-dire dans les entreprises, sur les lieux de travail, au lieu de domicile et dans les quartiers, au sein des sociétés, et aussi dans les communes et les paroisses, sans oublier les écoles.

En s'inspirant de ces considérations, la commission apporte son aide aux communautés de travail ou centres de contact qui coordonnent et stimulent au niveau communal ou cantonal les activités entreprises dans ce domaine; elle s'efforce également de promouvoir la création de tels organismes là où cela n'a

pas été jugé nécessaire ou urgent jusqu'ici. De même, la commission recherche et entretient des contacts continus avec les collectivités de droit public ou privé qui s'occupent des problèmes d'intégration, par exemple avec les Eglises, les partenaires sociaux, les moyens collectifs de communication, ainsi qu'avec des groupements œuvrant au sein des communes, des écoles, etc. D'autre part, elle organise à intervalles réguliers des réunions avec des représentants des principales associations d'étrangers en Suisse; ils ont ainsi l'occasion d'exprimer leur opinion sur des problèmes étudiés par la commission.

La situation économique actuelle aide à résoudre le problème des étrangers sur le plan numérique mais non sur celui de l'intégration. Bien au contraire, des problèmes inconnus jusqu'à présent se posent en l'occurrence. Il incombera à la commission d'examiner toutes les questions nouvelles que l'évolution économique peut poser en rapport avec le problème des étrangers.

64 Saisonniers et frontaliers

Juridiquement, les saisonniers et les frontaliers conservent le centre de leur existence à l'étranger; c'est pourquoi, ils ne sont pas comptés dans la population étrangère résidante. La récession a également eu des répercussions sur l'effectif des saisonniers et des frontaliers. Ainsi le nombre des saisonniers a diminué de plus de la moitié en l'espace de deux ans, et celui des frontaliers de 18 000 en l'espace d'un an. Toutefois, en cas de reprise de l'activité économique, il faut s'attendre à une recrudescence de la demande de saisonniers et de frontaliers; par conséquent, les questions qui se posent à ce sujet doivent aussi être comprises dans la politique que nous suivons dans ce domaine.

641 Saisonniers

Notre politique touchant la main-d'œuvre saisonnière consiste à n'appliquer le statut de travailleur saisonnier qu'aux étrangers qui remplissent les conditions requises légalement. Au cours des dix dernières années, environ 65 000 travailleurs saisonniers ont obtenu une autorisation de séjour à l'année, ce qui représente une moyenne annuelle de 6500. Il s'agit de saisonniers qui, au cours de cinq années consécutives, ont séjourné pendant au moins 45 mois en Suisse pour y travailler. Depuis le 1^{er} janvier 1976, les étrangers qui ont exercé une activité saisonnière dans notre pays pendant 36 mois durant quatre années consécutives peuvent également demander la transformation de leur autorisation saisonnière en autorisation de séjour à l'année. Le statut de la main-d'œuvre saisonnière a en outre été assaini par la réglementation interdisant de délivrer des autorisations saisonnières pour une durée supérieure à neuf mois. De plus, des autorisations saisonnières ne doivent être délivrées que si l'activité et l'emploi remplissent cumulativement les conditions suivantes: une activité à durée limitée dépendant du rythme des saisons, une activité dans une branche économique et une entreprise à caractère saisonnier et l'occupation d'un emploi saisonnier dans une entreprise à caractère saisonnier.

642 Frontaliers

Le recours à la main-d'œuvre frontalière ne soulève pas de difficultés particulières à condition qu'il s'agisse d'étrangers habitant depuis longtemps dans la zone frontalière voisine. En particulier, le travailleur frontalier retourne chaque jour dans sa famille dans le pays voisin; le parcours qu'il effectue jusqu'à son lieu de travail n'est souvent pas plus long que celui que doivent faire les travailleurs suisses ou étrangers en Suisse. Le problème du regroupement familial ne se pose donc pas chez les frontaliers. Le fait que les frontaliers ne sont pas soumis aux mesures de limitation a cependant incité des entreprises suisses de plus en plus nombreuses à s'installer dans la zone frontalière. D'autre part, des étrangers non domiciliés dans la zone frontalière y sont venus en nombre toujours plus considérable afin de travailler en Suisse comme frontaliers. Pour éviter que le nombre de faux frontaliers travaillant dans notre pays n'augmente encore, nous avons prescrit dans notre ordonnance du 6 juillet 1973 (RO 1973 1098) limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative 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 frontalière voisine. En outre, les frontaliers ne peuvent exercer une activité lucrative que dans la zone frontalière. Ils ont enfin l'obligation de regagner chaque jour leur domicile. Cette réglementation sera maintenue.

7 Définition à l'échelon de la loi de la politique à l'égard des étrangers

Lors des débats parlementaires sur la troisième initiative contre l'emprise étrangère, on s'est avant tout demandé s'il fallait ou non opposer un contre-projet à l'initiative populaire au niveau constitutionnel. Nous avons exposé à cette occasion les motifs contraires à la présentation d'un contre-projet formel. Ce qui a prévalu pour nous – nous y reviendrons ci-après – c'est la conviction que l'on parvient mieux à prendre en considération par une révision de la législation que par l'insertion d'une nouvelle disposition dans la constitution les diverses conceptions relatives à la politique à suivre à l'égard des étrangers, tant en ce qui concerne les effectifs que les aspects qualitatifs du problème. Le Conseil national et le Conseil des Etats se sont ralliés à cette manière de voir lors des sessions des Chambres fédérales du printemps et de l'été 1974; elles ont adopté une motion de la commission du Conseil national chargeant le Conseil fédéral de présenter au plus tôt aux Chambres, un rapport et des propositions relatifs à la politique future concernant les étrangers et, en particulier, à la révision de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Après le rejet, le 20 octobre 1974, de l'initiative populaire contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse, le Département de justice et police a institué un groupe d'experts pour la révision de la loi fédérale sur le séjour

et l'établissement des étrangers. Ces experts ont reçu pour mandat de collaborer avec la Police fédérale des étrangers et les offices fédéraux intéressés à la revision de cette loi. Un projet de nouvelle loi et un projet d'ordonnance d'exécution sont issus de ces travaux de revision.

Le projet de loi vise principalement quatre buts. En premier lieu, il s'agit de créer un cadre légal pour notre politique de stabilisation et de réduction de la population étrangère résidente. Ensuite, le statut juridique de l'étranger y est défini. Il ne s'agit donc pas seulement de fixer le droit de présence, mais aussi d'en préciser les modalités dans la mesure où d'autres lois ne régissent pas cette matière. C'est ainsi que le projet de nouvelle loi définit le statut personnel, familial et professionnel de l'étranger. En l'occurrence, le problème du statut juridique du saisonnier a une grande importance, eu égard à la politique de réduction de la population étrangère résidente que nous suivons. D'autre part, une attention particulière est vouée à la protection juridique dont les étrangers ont besoin. Enfin, les dispositions de la procédure régissant l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers sont adaptées aux conceptions prévalant actuellement sur le plan national et international.

Après avoir pris connaissance des résultats de la procédure de consultation, nous vous soumettons, accompagné d'un message, le projet de nouvelle loi sur les étrangers.

Les résultats des travaux qui ont abouti à l'élaboration du projet de nouvelle loi nous permettent maintenant de donner aussi notre avis sur la question suivante: convient-il ou non d'opposer au niveau constitutionnel un contre-projet à la quatrième initiative contre l'emprise étrangère, comme le demande la motion Jaeger-Saint-Gall du 22 mars 1974 transformée en postulat.

Nous sommes parvenus à la conclusion qu'il n'y a pas lieu et qu'il n'est pas indiqué d'opposer à cette initiative un contre-projet sous la forme d'un article constitutionnel.

En premier lieu, les raisons invoquées contre un contre-projet au cours des débats parlementaires sur la troisième initiative contre l'emprise étrangère, gardent toute leur valeur.

L'initiative populaire du Parti républicain, comme les trois initiatives contre l'emprise étrangère qui l'ont précédée, part de l'idée que le problème des étrangers est exclusivement un problème d'effectifs. En 1964 déjà, la commission chargée de l'étude du problème de la main-d'œuvre étrangère avait rejeté l'idée de ne considérer ce problème que sous l'angle purement numérique. A son avis, il n'est pas possible d'exprimer en chiffres exacts l'intensité de la pénétration étrangère ni de déterminer, au moyen de critères précis, la limite à partir de laquelle il y a, à proprement parler, perte de caractères nationaux. L'appréciation du danger d'altération des caractères nationaux est sujette à l'évolution des conceptions politiques et culturelles et se modifie au gré des fluctuations de la conjoncture économique.

Lorsque nous avons exprimé notre avis sur les diverses initiatives contre l'emprise étrangère, nous nous sommes toujours opposés à ce qu'on fixe dans la constitution un plafond numérique pour la population étrangère de quelque nature qu'il soit. Une telle réglementation se révélerait trop rigide et ne tiendrait pas assez compte des fluctuations constantes de la situation politique et économique. Elle entrerait également en conflit avec la conception libérale de notre constitution et ne serait pas conciliable avec le sens ni avec l'esprit de la Convention européenne des droits de l'homme à laquelle notre pays a récemment adhéré. Enfin, une telle solution ne pourrait que très difficilement rallier une majorité suffisante, tant les conceptions des auteurs des initiatives populaires présentées successivement contre l'emprise étrangère divergent quant à l'ampleur d'une réduction et au délai dans laquelle elle devrait être réalisée.

Dès lors qu'il n'est pas possible, pour les motifs susmentionnés, d'exprimer en chiffres dans la constitution le degré maximum de la présence étrangère dans notre pays, il importerait de se borner à formuler un contre-projet en termes généraux. Il s'agirait de préciser qu'il faut rechercher un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidante, limiter les nouvelles entrées d'étrangers de manière que cet objectif puisse être atteint. Pour les milieux qui estiment que notre politique à l'égard des étrangers ne va pas assez loin, un tel contre-projet ne serait pas suffisant. De plus, même s'il était accepté, on ne pourrait empêcher que de nouvelles initiatives populaires exigeant une limitation numérique ne soient lancées ultérieurement. En revanche, pour la majorité des citoyens qui ont rejeté de telles propositions, une nouvelle disposition constitutionnelle n'est pas nécessaire, étant donné que l'actuel article 69^{ter} constitue une base suffisante pour prendre les mesures de limitation nécessaires en matière d'admission d'étrangers.

Il faut relever en outre que l'article 69^{ter}, 1^{er} alinéa, de la constitution, donne à la Confédération la compétence de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers, matières qui sont au centre des normes juridiques applicables aux étrangers mais qui n'englobent qu'une partie du droit qui régit leur condition. En effet, au niveau de la constitution et de la loi, le droit suisse s'applique en règle générale aux Suisses et aux étrangers. Par conséquent, l'ensemble des droits et des obligations des étrangers découle non seulement de l'article 69^{ter} de la constitution mais aussi de toute autre disposition constitutionnelle pertinente. Une nouvelle disposition constitutionnelle ne changerait rien à cet état de chose; elle ne saurait servir de base à une réglementation globale du problème des étrangers.

La politique nette et ferme que nous suivons depuis des années à l'égard des étrangers et le projet de nouvelle loi sur les étrangers rendent superflue la présentation d'un contre-projet. Ils constituent une alternative crédible et véritable à l'initiative populaire du Parti républicain «pour la protection de la Suisse», alternative grâce à laquelle nous nous proposons de résoudre les problèmes qui continueront à se poser en ce qui concerne les étrangers, tout en tenant compte de toutes les exigences d'ordre humain, politique et économique.

8 Conclusions

Les restrictions à l'immigration, progressivement renforcées ces dernières années, ainsi que la situation défavorable de l'emploi, ont eu pour résultat que la stabilisation de la population étrangère résidante a pu être atteinte en 1975 déjà et que nous enregistrons aujourd'hui une diminution de son effectif. De la fin de 1974 à la fin de 1975, le nombre total des étrangers a fléchi de 51 816, s'abaissant de 1 064 526 à 1 012 710. Cette régression atténue le danger de pénétration étrangère. A longue échéance, notamment dans le cas d'un nouvel essor économique, de sévères mesures resteront toutefois nécessaires pour résoudre le problème des étrangers.

L'initiative populaire du Parti républicain « pour la protection de la Suisse » vise principalement à réduire la population étrangère résidante de plus de 300 000 personnes dans l'espace de dix ans. Selon les chiffres actuels, cela signifierait qu'indépendamment d'un arrêt total de l'immigration, 30 000 étrangers devraient en moyenne, pendant dix ans, quitter chaque année notre pays. Etant donné qu'en cas de reprise économique le nombre des départs volontaires diminuerait notablement, il s'ensuivrait qu'année après année des milliers d'étrangers devraient être renvoyés de Suisse. Cela n'irait pas sans aller à l'encontre des plus élémentaires exigences d'ordre humanitaire. Du point de vue économique également, la réduction exigée ne serait pas supportable, étant donné que les besoins essentiels d'importants secteurs de notre économie ne pourraient plus être satisfaits et que l'inévitable chasse à la main-d'œuvre encore disponible aurait pour conséquence une hausse des salaires qui provoquerait à son tour une poussée inflationniste. De plus, les exigences des auteurs de l'initiative entreraient en conflit avec de nombreux traités internationaux auxquels la Suisse est partie. Cela aurait des répercussions très défavorables sur nos relations extérieures et de lourdes conséquences pour nos compatriotes de l'étranger, qui devraient compter avec de graves mesures de rétorsion. L'initiative populaire en question doit donc être rejetée.

En poursuivant de manière conséquente notre politique à l'égard des étrangers, nous ferons en sorte que le nombre total des étrangers continue à diminuer progressivement, jusqu'à ce que s'établisse un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidante. D'autre part, nous nous efforcerons de faciliter l'intégration dans notre communauté nationale des étrangers qui séjournent durablement en Suisse. Les principes de notre politique à l'égard des étrangers ne doivent pas être inscrits dans un contre-projet au niveau constitutionnel, mais seront incorporés dans la nouvelle loi sur les étrangers.

9 Classement d'un postulat

Nous vous proposons de classer l'intervention suivante:

1974 P 11985 Initiative contre l'emprise étrangère.
Contre-projet (N 19. 3. 1975, Jaeger-Saint-Gall).

10 Proposition

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire du Parti républicain «pour la protection de la Suisse» à la votation du peuple et des cantons et d'en proposer le rejet sans contre-projet.

Le projet d'un arrêté fédéral y relatif est joint au présent message.

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

Berne, le 8 mars 1976

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Gnägi

Le chancelier de la Confédération,
Huber

23260

Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire du Parti républicain
«pour la protection de la Suisse»
(4^e initiative contre l'emprise étrangère)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire du 12 mars 1974 du Parti républicain pour la protection de la Suisse¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 8 mars 1976²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 12 mars 1974 du Parti républicain «pour la protection de la Suisse» sera soumise au vote du peuple et des cantons.

² Elle a la teneur suivante:

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

I

Article 69^{quater} (nouveau)

1. La Confédération veille à ce que le nombre des étrangers résidant en Suisse qui bénéficient d'une autorisation d'établissement ou de séjour ne dépasse pas 12,5 pour cent de la population suisse de résidence.
2. Lorsque le nombre des étrangers bénéficiant d'une autorisation d'établissement ou de séjour dépasse 12,5 pour cent du nombre des ressortissants suisses dénombrés lors du dernier recensement de la population, les dispositions suivantes entrent en vigueur par dérogation à l'article 69^{ter}:

La Confédération limite la validité de toutes les nouvelles autorisations de séjour et de toutes les prolongations de manière que l'étranger ne puisse faire valoir aucun droit à l'établissement.

¹⁾ FF 1974 I 1176

²⁾ FF 1976 I 1343

3. Comme seule mesure admise pour lutter contre l'excès de population étrangère en facilitant la naturalisation, le Conseil fédéral peut disposer, en vertu de l'article 44, 3^e alinéa, de la constitution, que l'enfant de parents étrangers acquiert la nationalité suisse dès sa naissance lorsque sa mère était ressortissante suisse par filiation et que les parents ont leur domicile en Suisse lors de la naissance de l'enfant.
4. Ne sont pas comptés dans le nombre des étrangers et sont exceptés des mesures contre l'excès de population étrangère: les saisonniers, les frontaliers, les enseignants et les étudiants des établissements supérieurs d'instruction, les réfugiés politiques, les malades, les membres de représentations diplomatiques et consulaires, les fonctionnaires d'organisations internationales.
5. Il y a lieu d'accorder de préférence du personnel étranger aux établissements prêtant des services importants à la communauté, tels qu'hôpitaux, maisons de retraite et autres établissements hospitaliers, aux services publics, à l'agriculture, à l'industrie hôtelière, aux entreprises assurant l'approvisionnement en denrées alimentaires, aux petites entreprises artisanales et au service de maison.
6. La Confédération dispose qu'aucun salarié suisse ne doit être licencié d'une entreprise par suite de mesures de rationalisation ou de limitation de l'exploitation aussi longtemps que des étrangers appartenant à la même catégorie professionnelle sont occupés dans cette entreprise.

II

- a. L'article 69^{quater} entre en vigueur sitôt après son acceptation par le peuple et les cantons et la publication de l'arrêté fédéral relatif au résultat de la votation populaire.
- b. Quant à la mesure prévue sous le chiffre I, 1: La normalisation de l'effectif des étrangers ramenant leur part à 12,5 pour cent doit être réalisée dans l'espace de dix ans.

Art. 2

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

**Population étrangère résidente (sans les saisonniers) au 31 décembre 1974 et 1975,
par canton et genre de permis; proportion approximative des étrangers**

Tableau I

Cantons	Etrangers sous permis de séjour annuel				Etablis				En tout				Proportion approximative des étrangers ¹⁾	
	1974	1975	Modification		1974	1975	Modification		1974	1975	Modification		1974 %	1975 %
			Chiffres absolus	%			Chiffres absolus	%			Chiffres absolus	%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
ZH	83 275	71 578	-11 697	-14,0	130 569	133 231	+ 2 662	+2,0	213 844	204 809	- 9 035	- 4,2	19	18
BE	39 178	31 472	- 7 706	-19,7	58 335	58 469	+ 134	+0,2	97 513	89 941	- 7 572	- 7,8	10	9
LU	13 405	10 920	- 2 485	-18,5	17 350	17 546	+ 196	+1,1	30 755	28 466	- 2 289	- 7,4	11	10
UR	1 156	996	- 160	-13,8	1 247	1 223	- 24	-1,9	2 403	2 219	- 184	- 7,7	7	7
SZ	4 807	3 991	- 816	-17,0	5 731	5 881	+ 150	+2,6	10 538	9 872	- 666	- 6,3	11	11
OW	961	850	- 111	-11,6	851	846	- 5	-0,6	1 812	1 696	- 116	- 6,4	7	7
NW	781	617	- 164	-21,0	1 190	1 155	- 35	-2,9	1 971	1 772	- 199	-10,1	8	7
GL	3 385	2 754	- 631	-18,6	3 377	3 490	+ 113	+3,3	6 762	6 244	- 518	- 7,7	18	17
ZG	5 047	4 129	- 918	-18,2	6 523	6 751	+ 228	+3,5	11 570	10 880	- 690	- 6,0	16	15
FR	9 445	7 773	- 1 672	-17,7	8 191	8 423	+ 232	+2,8	17 636	16 196	- 1 440	- 8,2	10	9
SO	14 223	11 700	- 2 523	-17,7	19 286	19 599	+ 313	+1,6	33 509	31 299	- 2 210	- 6,6	15	14
BS	17 936	15 958	- 1 978	-11,0	23 033	24 192	+ 1 159	+5,0	40 969	40 150	- 819	- 2,0	18	18
BL	15 374	12 684	- 2 690	-17,5	23 541	24 238	+ 697	+3,0	38 915	36 922	- 1 993	- 5,1	18	17
SH	5 435	4 530	- 905	-16,7	7 929	7 813	- 116	-1,5	13 364	12 343	- 1 021	- 7,6	19	17
AR	3 251	2 767	- 484	-14,9	3 211	3 286	+ 75	+2,3	6 462	6 053	- 409	- 6,3	13	13
AI	540	426	- 114	-21,1	403	422	+ 19	+4,7	943	848	- 95	-10,1	7	6
SG	25 319	20 518	- 4 801	-19,0	34 123	34 215	+ 92	+0,3	59 442	54 733	- 4 709	- 7,9	15	14
GR	8 720	7 702	- 1 018	-11,7	10 483	10 985	+ 502	+4,8	19 203	18 687	- 516	- 2,7	12	12
AG	34 173	27 463	- 6 710	-19,6	45 831	46 493	+ 662	+1,4	80 004	73 956	- 6 048	- 7,6	18	17
TG	14 133	11 365	- 2 768	-19,6	19 679	19 555	- 124	-0,6	33 812	30 920	- 2 892	- 8,6	18	17
TI	22 610	19 778	- 2 832	-12,5	47 654	50 615	+ 2 961	+6,2	70 264	70 393	+ 129	+ 0,2	27	27
VD	45 565	38 016	- 7 549	-16,6	68 000	71 650	+ 3 650	+5,4	113 565	109 666	- 3 899	- 3,4	22	21
VS	10 215	8 731	- 1 484	-14,5	11 497	12 223	+ 726	+6,3	21 712	20 954	- 758	- 3,5	10	10
NE	12 382	9 888	- 2 494	-20,1	23 155	23 236	+ 81	+0,3	35 537	33 124	- 2 413	- 6,8	21	20
GE	35 189	31 636	- 3 553	-10,1	66 832	68 931	+ 2 099	+3,1	102 021	100 567	- 1 454	- 1,4	32	32 ²⁾
Total	426 505	358 242	-68 263	-16,0	638 021	654 468	+ 16 447	+ 2,6	1 064 526	1 012 710	-51 816	- 4,9	16,8	16,1

¹⁾ Proportion d'étrangers dans la population totale.

²⁾ La proportion est d'environ 36% si on y ajoute les fonct. internationaux et les membres de leur famille.

Fonct. internationaux et membres des administr. étrangères, y compris les membres de leur famille. (estimation).	1974	1975
	23 000	24 000

**Calcul de la réduction exigée du nombre des étrangers par rapport
à la population étrangère résidente à fin 1975 (annuels et établis)**

Tableau II

Cantons	Calcul du nombre maximum admis						Calcul de la réduction				
	Effectif des Suisses au 1 ^{er} déc. 1970 ¹⁾	Effectif des étrangers au 31 décembre 1975		Pourcentage par canton de l'effectif des étrangers	Nombre maximum admis par l'initiative		Effectif des annuels au 31 déc. 75	Réduction des annuels			Réduction par année
		Total	En % de la col. 2		En ch. absolus d'après le % de la col. 5) ²⁾	En % de la col. 2		Total (col. 3-6)	Solde (col. 8-9)	Solde négatif (col. 9-8)	
ZH	897 700	204 809	22,8	20,2	142 200	15,8	71 578	62 609	8 969	—	6 261
BE	881 600	89 941	10,2	8,9	62 600	7,1	31 472	27 341	4 131	—	2 734
LU	259 500	28 466	11,0	2,8	19 700	7,6	10 920	8 766	2 154	—	877
UR	31 400	2 219	7,1	0,2	1 400	4,5	996	819	177	—	82
SZ	81 300	9 872	12,1	1,0	7 000	8,6	3 991	2 872	1 119	—	287
OW	22 900	1 696	7,4	0,2	1 400	6,1	850	296	554	—	30
NW	23 300	1 772	7,6	0,2	1 400	6,0	617	372	245	—	37
GL	31 300	6 244	19,9	0,6	4 200	13,4	2 754	2 044	710	—	204
ZG	57 300	10 880	19,0	1,1	7 700	13,4	4 129	3 180	949	—	318
FR	163 500	16 196	9,9	1,6	11 300	6,9	7 773	4 896	2 877	—	490
SO	189 800	31 299	16,5	3,1	21 800	11,5	11 700	9 499	2 201	—	950
BS	193 600	40 150	20,7	4,0	28 200	14,6	15 958	11 950	4 008	—	1 195
BL	166 200	36 922	22,2	3,6	25 300	15,2	12 684	11 622	1 062	—	1 162
SH	58 900	12 343	21,0	1,2	8 400	14,3	4 530	3 943	587	—	394
AR	41 800	6 053	14,5	0,6	4 200	10,0	2 767	1 853	914	—	185
AI	12 000	848	7,1	0,1	700	5,8	426	148	278	—	15
SG	325 600	54 733	16,8	5,4	38 000	11,7	20 518	16 733	3 785	—	1 673
GR	138 000	18 687	13,5	1,8	12 700	9,2	7 702	5 987	1 715	—	599
AG	353 300	73 956	20,9	7,3	51 400	14,5	27 463	22 556	4 907	—	2 256
TG	148 800	30 920	20,8	3,1	21 800	14,7	11 365	9 120	2 245	—	912
TI	178 000	70 393	39,5	6,9	48 600	27,3	19 778	21 793	—	2 015	2 179
VD	396 300	109 666	27,7	10,8	76 000	19,2	38 016	33 666	4 350	—	3 367
VS	185 300	20 954	11,3	2,1	14 800	8,0	8 731	6 154	2 577	—	615
NE	132 500	33 124	25,0	3,3	23 200	17,5	9 888	9 924	—	36	992
GE	219 800	100 567	45,8	9,9	69 700	31,7	31 636	30 867	769	—	3 087
Total	5 189 700	1 012 710	19,5	100	703 700	13,6	358 242	309 010	51 283 ³⁾	2 051	30 901

¹⁾ Selon le recensement fédéral de la population. ²⁾ Voir chiffre 411 du rapport. ³⁾ Effectivement: 51 283 - 2 051 = 49 232.

Commentaires des tableaux I et II

Tableau I

Population étrangère résidante au 31 décembre 1974 et 1975 par canton et par genre d'autorisation; proportion approximative d'étrangers

Ce tableau montre l'évolution numérique de la population étrangère résidante en 1975. Les colonnes 2 à 5 se réfèrent aux changements subis par l'effectif des étrangers au bénéfice d'une autorisation à l'année, alors que les colonnes 6 à 9 se réfèrent à ceux qu'a marqués l'effectif des étrangers ayant une autorisation d'établissement. Le total des deux catégories est donné par les colonnes 10 à 13. Dans les deux dernières colonnes (14 et 15), ce total est comparé à l'ensemble de la population suisse (Suisés et étrangers). La proportion d'étrangers ainsi obtenue pour toute la Suisse est de 16,1 pour cent, de 18 pour cent pour le canton de Zurich, de 9 pour cent pour celui de Berne, etc.

Tableau II

Calcul de la réduction exigée du nombre des étrangers sur la base de la population étrangère résidante recensée à fin 1975 (étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année et d'une autorisation d'établissement)

Les colonnes 2 à 7 établissent le nombre maximum admis par canton, et les colonnes 8 à 12 renseignent sur la réduction nécessaire. Le calcul du nombre maximum se base sur l'effectif des Suisses tel qu'il ressort du recensement de la population du 1^{er} décembre 1970 et qui figure à la colonne 2. Le nombre des étrangers recensés à la fin de 1975 par le registre central des étrangers est mis en regard de ce chiffre à la colonne 3. Pour l'ensemble de la Suisse, il s'élève à 1 012 710 et se décompose comme suit: pour Zurich 204 809, pour Berne 89 941, pour Lucerne 28 466, etc. Dans la colonne 5, l'effectif total des étrangers est calculé en pour cent de l'ensemble de la population suisse. Par exemple, on note à Zurich 20,2 pour cent des 1 012 710 étrangers, 8,9 pour cent à Berne, 2,8 pour cent à Lucerne.

Ces pourcentages permettent de répartir par canton dans la colonne 6 le nombre maximum admissible de 703 700 (voir chiffre 411), ce qui donne pour Zurich 142 200, Berne 62 600, Lucerne 19 700, etc.

Pour abaisser l'effectif actuel des étrangers à 703 700 personnes, il faut dans l'espace de 10 ans opérer une réduction de 309 010 (colonne 9), soit environ de 30 000 par année (colonne 12). On obtient ainsi, comparée à l'effectif des Suisses, une proportion d'étrangers de 13,6 pour cent (colonne 7). La réduction à opérer dans le canton de Zurich est de 62 609 personnes, dans celui de Berne de 27 341, dans celui de Lucerne de 8 766.

**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire du
Parti républicain «pour la protection de la Suisse» (4e initiative contre l'emprise étrangère)
(Du 8 mars 1976)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.022
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.05.1976
Date	
Data	
Seite	1343-1380
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 482

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.