

Recommandations de vote

Compte tenu des raisons invoquées, le Conseil fédéral et le Parlement recommandent aux citoyennes et citoyens de voter trois fois **NON** le 4 décembre 1988:

- **NON** à l'initiative populaire «ville-campagne contre la spéculation foncière»
- **NON** à l'initiative populaire «pour la réduction de la durée du travail»
- **NON** à l'initiative populaire «pour la limitation de l'immigration»

Votation populaire du 4 décembre 1988

Explications du Conseil fédéral

Quels sont les enjeux du scrutin?

Droit foncier

L'initiative «ville-campagne contre la spéculation foncière» tend à instaurer un nouveau droit foncier qui réserve l'utilisation du sol dans une large mesure aux propriétaires. Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative. Celle-ci constitue une réforme trop radicale et son exécution entraînerait des injustices et de sérieux problèmes. Il faut chercher à atteindre les objectifs de l'initiative par d'autres moyens.

Texte soumis au vote: p. 4
Explications: p. 3 à 9

Réduction de la durée du travail

L'initiative populaire «pour la réduction de la durée du travail» a pour but d'abaisser par étapes la durée du travail, dans un premier temps jusqu'à 40 heures par semaine. Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative. Le temps de travail doit continuer à être fixé selon une méthode éprouvée, c'est-à-dire par des négociations entre employeurs et employés, ce qui permet de tenir compte des conditions différentes selon les secteurs et les régions.

Texte soumis au vote: p. 12
Explications: p. 11 à 15

Limitation de l'immigration

L'initiative populaire «pour la limitation de l'immigration» a pour but de restreindre plus sévèrement le nombre d'étrangers entrant en Suisse, les réfugiés, saisonniers et frontaliers étant également comptés dans ce nombre. Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative parce qu'elle aurait des répercussions économiques graves et rendrait difficile l'application d'une politique humaine envers les étrangers et les réfugiés.

Texte soumis au vote: p. 18
Explications: p. 17 à 23



Premier objet:

Initiative ville-campagne contre la spéculation foncière

Le point de la situation

Il y a près de vingt ans, le peuple et les cantons ont introduit dans la Constitution un article sur le droit foncier. Cette disposition garantit la propriété mais elle en fixe aussi les limites, car le sol — ce bien précieux et non extensible — doit être utilisé parcimonieusement et dans l'intérêt général. C'est également l'objectif que vise la loi sur l'aménagement du territoire qui a été édictée en 1980.

L'initiative « **ville-campagne contre la spéculation foncière** » a été déposée en 1983, munie de 112 340 signatures. Elle tend à instaurer un droit foncier entièrement nouveau qui renforce le principe de l'utilisation du sol par le propriétaire et permette d'aménager davantage de logements à des prix avantageux. Elle prévoit de limiter la garantie de la propriété et de restreindre à certains usages bien précis la libre disposition du sol.

C'est ainsi que:

- les biens-fonds ne pourraient être acquis que pour un usage personnel dont le besoin est prouvé ou en vue d'aménager des logements à des prix abordables;
- l'acquisition d'immeubles dans le seul but de placer des capitaux ou de les revendre à court terme serait rendue impossible;
- les biens-fonds ruraux ne pourraient plus être achetés que par celui qui les exploite lui-même et leur prix — soumis à un contrôle — ne devrait pas dépasser le double de leur valeur de rendement.

La législation indispensable devrait être élaborée dans un délai de six ans faute de quoi les tribunaux civils pourraient appliquer les dispositions de l'initiative.

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative. Ils estiment certes que les buts visés sont, dans leurs grandes lignes, dignes de retenir l'attention mais que le régime proposé est trop absolu et porte par trop atteinte à la garantie de la propriété. L'avantage accordé à celui qui veut acheter du terrain pour l'utiliser ou l'exploiter lui-même va trop loin et a de nombreux effets pervers. Le Conseil fédéral souhaite atteindre les objectifs visés notamment en proposant une révision du droit foncier rural et de la loi sur l'aménagement du territoire.

Texte soumis au vote

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «ville-campagne contre la spéculation foncière»

du 20 mars 1987

Article premier

¹ L'initiative populaire du 24 mai 1983 «ville-campagne contre la spéculation foncière» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

I

L'article 22^{ter} de la Constitution fédérale est modifié comme il suit:

¹ La propriété est garantie.

² Des immeubles ne peuvent être acquis que pour un usage personnel dont le besoin doit être prouvé, ou en vue de l'aménagement de logements à des prix avantageux. L'acquisition d'immeubles en vue de placer des capitaux ou d'aliéner les bâtiments à court terme est interdite. Tout changement de propriétaire doit être signalé officiellement.

³ Les biens-fonds ruraux non équipés en terrains à bâtir sont soumis à un contrôle des prix. Le prix ne doit pas dépasser le double de la valeur de rendement. Seul peut faire valoir un usage personnel de ces biens-fonds celui qui offre la garantie qu'il les exploitera lui-même à des fins agricoles.

⁴ 2^e alinéa actuel.*

⁵ En cas d'expropriation et de limitations à la propriété équivalant à une expropriation, il y a lieu de verser une indemnité si la jouissance déjà réalisée de l'objet est supprimée ou limitée. En cas d'expropriation d'immeubles agricoles, il y a lieu de verser la contre-valeur réelle de ceux-ci.

II

L'article 22^{quater} de la Constitution fédérale est complété comme il suit:

⁴ Les plus-values d'immeubles découlant de mesures prises en vue de l'aménagement du territoire ou de prestations d'équipement offertes par les pouvoirs publics sont prélevées par les cantons.

III

Disposition transitoire

Si la législation n'est pas adaptée à ces dispositions dans les six ans suivant l'acceptation de l'article 22^{ter} par le peuple et par les cantons, les tribunaux civils ordinaires sont autorisés à les appliquer immédiatement sur plainte. Dans ce cas, le préposé au registre foncier et la commune, à l'endroit où se trouve l'objet, ont aussi qualité pour déposer plainte.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

* Celui-ci a la teneur suivante:

Dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, la Confédération et les cantons peuvent, par voie législative et pour des motifs d'intérêt public, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété.

Arguments du comité d'initiative

Le comité d'initiative justifie comme il suit l'initiative populaire déposée:

«Pourquoi une révision du droit foncier?»

La situation actuelle sur le marché immobilier est devenue intenable. 30 % seulement des Suissesses et des Suisses vivent dans leurs propres murs. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le nombre des exploitations agricoles indépendantes a diminué de moitié. De plus en plus, les banques, les compagnies d'assurance et les caisses de retraite achètent tous les terrains disponibles à des prix exorbitants, totalement inabordables pour les particuliers. Au lieu d'une large répartition de la propriété, préconisée de maintes parts, nous assistons à une collectivisation sournoise de la propriété foncière. Voter OUI à l'initiative ville-campagne, c'est redonner une chance aux particuliers d'accéder à la propriété foncière!

Que vise l'initiative ville-campagne?

Elle se fonde sur le principe de l'usage personnel de la propriété. Les terrains qui deviennent rares et ne sont pas extensibles doivent être mis à la disposition de ceux qui en ont besoin pour leur propre habitation, pour l'artisanat, le commerce ou l'agriculture. L'initiative vise à éloigner du marché ceux qui veulent acheter des terrains uniquement pour placer leur argent ou pour spéculer, et par là à diminuer les prix des terrains. En outre, l'initiative propose l'adoption de trois importantes mesures complémentaires:

— Les zones à bâtir qui ont été bien trop largement dimensionnées à l'époque de la haute conjoncture et dans l'hypothèse totalement illusoire d'un fort développement démographique (pour 10 à 12 millions d'habitants) doivent être considérablement réduites en faveur des terres cultivables.

— Le prix des terres agricoles qui deviennent toujours plus rares doit être limité au double de la valeur de rendement. Cette mesure permettra aux jeunes agriculteurs et fermiers de trouver de nouveau des terres pour assurer leur existence sans devoir s'endetter exagérément.

— Une exception au principe de l'usage personnel de la propriété est prévue pour ceux qui veulent construire des logements à des prix avantageux. Au lieu d'encourager l'aménagement d'appartements de luxe aux loyers onéreux, qui souvent restent inoccupés pendant des mois, on favorisera l'investissement des sommes du «2^e pilier» par exemple, dans la construction de logements de bonne qualité, sans équipement raffiné, mais à des prix abordables.

Quels seront les effets de l'initiative ville-campagne?

Mettre à la disposition des locataires des logements à des prix plus avantageux. De plus, l'initiative permettra d'acquérir à un prix raisonnable, individuellement ou en coopérative, une maison ou une partie d'immeuble – que ce soit pour se loger ou pour installer un atelier ou un commerce.

Aux agriculteurs, l'initiative ville-campagne offre de meilleures conditions de production, leur permettant de s'assurer un revenu convenable sans devoir porter atteinte à la nature. Ils ne seraient plus contraints de tirer les revenus les plus élevés possible d'un sol beaucoup trop cher, en utilisant des produits chimiques et des fourrages importés.

Enfin, dans l'optique de la protection de l'environnement, l'initiative offre les moyens de protéger plus efficacement contre l'emprise des spéculateurs les terres cultivables, les zones de détente, les arbres et les jardins dans les villages et les quartiers d'habitation des villes. L'initiative ville-campagne crée les bases d'une protection de l'environnement efficace.»

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral n'ignore pas les problèmes qui existent sur le marché foncier. C'est pourquoi il a déjà proposé diverses mesures en vue d'améliorer la position des locataires, d'adapter le droit foncier rural aux nouvelles réalités et de préserver les terres agricoles. D'autres mesures sont à l'examen. Mais le gouvernement estime que l'initiative constitue une réforme trop radicale, essentiellement pour les raisons suivantes:

La règle de l'usage personnel est inadaptée

Il est certes juste de mettre davantage le sol à la portée de celui qui l'habite, l'utilise ou l'exploite lui-même. Mais l'initiative supprime des possibilités intéressantes de mettre un bien-fonds à la disposition d'un locataire ou d'un fermier. Il ne serait plus possible, par exemple, d'acquérir ou de mettre en location un immeuble commercial puisque cela ne constitue pas un usage personnel. Celui qui crée une entreprise devrait donc acheter lui-même les locaux nécessaires. Or il n'en a pas toujours les moyens. Seuls pourraient encore acheter des terrains ceux qui les utilisent eux-mêmes ou qui construisent des logements pour les louer à des prix raisonnables.

Restriction du droit de succession...

L'initiative restreint fortement le droit des particuliers d'hériter de maisons et de terrains: ils ne pourraient entrer en possession de leur héritage que s'ils l'utilisent eux-mêmes ou le louent à un prix raisonnable.

...mais avantages pour les sociétés

Les « personnes morales », en revanche, notamment les sociétés anonymes et les fondations, ne connaissent pas ce changement de mains d'une génération à l'autre. Elles seraient donc avantagées et pourraient conserver les immeubles acquis sous l'empire de l'ancien droit sans devoir remplir les exigences de l'initiative.

Difficulté d'effectuer des contrôles officiels

Pour toute acquisition de bien-fonds, l'Etat devrait contrôler si l'acheteur en fait un usage personnel ou loue des appartements à un prix avantageux. Ces contrôles ne devraient pas seulement être effectués en cas de changement de propriétaires mais régulièrement afin que l'on ne puisse tourner les dispositions prévues par l'initiative. Ils devraient en outre porter aussi sur les loyers ce qui ne favoriserait pas la construction de logements. Les entreprises et les exploitations désireuses d'acquérir des terrains à bâtir de réserve devraient également fournir la preuve de leur besoin, ce qui conduirait à un contrôle malvenu de l'Etat sur leurs investissements.

Maisons individuelles au lieu d'habitations groupées

L'initiative favorise la construction de maisons individuelles pour lesquelles il est facile de remplir la condition de l'usage personnel – et freine la construction d'habitations groupées ou de maisons pour plusieurs familles qui permettent d'économiser du terrain mais pour lesquelles on ne peut que difficilement fournir la preuve du besoin personnel. Elle va donc à l'encontre de la politique d'aménagement du territoire qui vise une utilisation mesurée du sol.

Pas d'exception pour les familles de paysan

Selon l'initiative, seul peut acquérir un bien-fonds rural celui qui l'exploitera lui-même. Une entreprise agricole devrait donc être vendue si aucun héritier ne veut y travailler lui-même. Les héritiers ne pourraient pas la garder pour la génération suivante et l'affermier en attendant. L'initiative ne prend donc pas en compte les intérêts familiaux des paysans.

Conséquences néfastes pour l'agriculture

L'initiative limite le prix de vente des exploitations agricoles et des biens-fonds ruraux au double de leur valeur de rendement. Il en résulterait qu'une partie seulement des dépenses engagées pour des travaux de rénovation ou d'autres investissements pourrait être prise en considération dans le calcul du prix de vente, ce qui inciterait les propriétaires à moins investir. Cela conduirait à un vieillissement des exploitations agricoles et à une diminution de la productivité dans ce secteur. Comme on ne pourrait acquérir des biens-fonds ruraux que pour son propre usage, il serait difficile aux fermiers de trouver des exploitations ou des terres à louer. Enfin, du fait de la limite des prix, on pourrait voir augmenter les «dessous-de-table».

La politique du Conseil fédéral est préférable

Certaines exigences de l'initiative ne sont pas du tout étrangères aux préoccupations du Conseil fédéral. Mais il faut préférer à l'initiative un développement progressif du droit foncier. Un projet de révision du droit de bail est déjà devant le Parlement, projet qui prévoit une amélioration sensible de la position des locataires. Une révision de la loi sur l'aménagement du territoire est en préparation. En outre l'administration fédérale cherche actuellement des solutions visant à encourager l'investissement des fonds du 2^e et du 3^e piliers pour l'accession à la propriété d'un logement. On envisage également d'adresser des recommandations aux investisseurs institutionnels (caisses de retraite, assurances, etc.) pour le placement de leurs capitaux dans le secteur immobilier. En outre, on examine par quelles autres mesures on pourrait encourager l'accès à la propriété de son propre logement (prévoir par exemple un droit de préemption légal pour le locataire).

Un nouveau droit foncier rural

Le Conseil fédéral vient de soumettre au Parlement un projet de nouvelle loi sur le droit foncier rural, qui encourage l'acquisition d'exploitations agricoles et de terres agricoles par celui qui les exploite lui-même; ce projet prévoit une procédure d'opposition qui permettra de faire échec aux achats de biens-fonds agricoles en vue de placer des capitaux ou de spéculer. Le bailleur à ferme pourra agrandir son domaine jusqu'à une certaine limite et, si aucun des héritiers ne veut exploiter lui-même un bien-fonds, l'un d'entre eux pourra l'acquérir afin qu'il reste dans la famille, même s'il ne l'exploite pas. D'autre part, la superficie de terres agricoles pouvant être acquise par les particuliers sera limitée, ce qui permettra d'éviter une concentration peu souhaitable de la propriété foncière agricole. Le projet prévoit aussi qu'une autorité puisse former opposition contre un prix de terrain surfait: on propose donc un contrôle des prix plutôt qu'une limite de prix rigide.

Pour toutes les raisons invoquées, le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative ville-campagne, se réservant ainsi la possibilité d'introduire des mesures plus souples.

Deuxième objet:

Initiative populaire pour la réduction de la durée du travail

Le point de la situation

En Suisse, la durée du travail est fixée dans des contrats passés entre employeurs et employés. La Confédération se contente de prescrire la durée maximale du travail afin d'assurer la protection de la santé des travailleurs. D'une manière générale, le temps de travail contractuel est inférieur à la durée maximale admise.

L'**initiative populaire «pour la réduction de la durée du travail»** a été déposée en 1984 par l'Union syndicale suisse, munie de 158 549 signatures. Elle vise à réduire par étapes la durée du travail pour atteindre, dans un premier temps, la semaine de 40 heures, sans diminution du salaire. Les auteurs de l'initiative poursuivent deux buts: faire participer les travailleurs aux avantages découlant de l'accroissement de la productivité et contribuer à assurer le plein emploi.

Ce n'est pas la première fois que le peuple et les cantons sont appelés à se prononcer sur une réduction du temps du travail. En 1976, une initiative populaire pour la semaine de 40 heures, lancée par les Organisations progressistes de Suisse (POCH), avait été nettement refusée (1 315 822 non contre 370 228 oui).

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent aussi cette nouvelle initiative. Ils ne sont pas opposés à une réduction de la durée du travail en soi; ils estiment cependant qu'il est plus judicieux de laisser les partenaires sociaux négocier des contrats qui permettent de tenir compte des besoins spécifiques de chaque branche.

Texte soumis au vote

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour la réduction de la durée du travail»

du 18 mars 1988

Article premier

¹ L'initiative populaire du 23 août 1984 «pour la réduction de la durée du travail» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La Constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 34^{er}, 3^e al. (nouveau)

³ La loi pourvoit à la réduction par étapes de la durée du travail, en vue d'assurer aux travailleurs une part équitable de l'accroissement de la productivité dû au progrès technique et de créer des conditions de plein emploi.

Dispositions transitoires, art. 19 (nouveau)

¹ Pour les travailleurs auxquels s'applique la loi sur le travail ou l'ordonnance sur les chauffeurs, la durée maximum de la semaine de travail est réduite de deux heures à l'expiration d'un délai d'une année dès l'adoption de l'article 34^{er}, 3^e alinéa. Elle sera ensuite à nouveau réduite de deux heures chaque année jusqu'à ce qu'elle atteigne quarante heures.

² Pour les travailleurs auxquels s'appliquent la loi sur la durée du travail, la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires ou les dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs selon l'article 27 de la loi sur le travail, la durée moyenne de la semaine de travail subit une réduction identique.

³ La réduction de la durée du travail, telle qu'elle résulte de l'application des 1^{er} et 2^e alinéas, ne peut entraîner pour les travailleurs intéressés une diminution de leur revenu salarial hebdomadaire.

⁴ Toute réduction supplémentaire de la durée du travail par la loi demeure réservée.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Arguments du comité d'initiative

Le comité d'initiative justifie comme il suit l'initiative populaire déposée:

«**Limiter la durée du travail est une bonne tradition**

Pour protéger la santé des salariés, tous les pays limitent la durée du travail. Avec le progrès technique, la production par heure de travail augmente... la concentration et l'effort aussi. Nous avons donc aujourd'hui besoin de plus de temps pour récupérer.

Réduire des différences que rien ne justifie

En Suisse, les durées maximales du travail varient énormément selon les professions: de 42 à 60 heures par semaine. Ce sont presque toujours les moins bien lotis qui travaillent le plus longtemps.

La semaine de 40 heures n'est pas une utopie...

Des branches entières de notre économie pratiquent déjà la semaine de 40 heures ou l'introduiront bientôt. C'est le cas là où des syndicats forts ont négocié des conventions collectives de travail bien plus avantageuses que la loi.

...ni une menace pour la capacité concurrentielle

Les entreprises où l'on travaille 40 heures par semaine exportent dans le monde entier. Elles prouvent que c'est la qualité du travail – et non la longueur des horaires – qui permet d'affronter la concurrence internationale.

Réduire la durée légale du travail est une nécessité...

La durée moyenne du travail est encore de près de 43 heures par semaine. Plus que partout ailleurs en Europe. Presque un tiers des salariés travaille 45 heures ou davantage. Seule l'initiative permettra de réduire ces excès dans un délai raisonnable, car tous les travailleurs ne sont pas protégés par des conventions collectives de travail.

...avec pleine compensation du salaire

Si l'initiative est adoptée, le salaire acquis sera garanti. Grâce aux progrès de la productivité, les prix ne devront pas être augmentés.

Adaptée aux besoins des entreprises et des travailleurs

L'initiative propose une réduction progressive de la durée du travail. Les branches où les horaires sont encore particulièrement longs auront le temps de s'adapter. Les heures supplémentaires resteront possibles, mais dans un cadre restreint. Les solutions individuelles, telles que travail à temps partiel et horaires variables, seront facilitées.

Une protection contre le chômage

Le travail est progressivement remplacé par des machines. Grâce à la réduction de la durée du travail, cette évolution ne mènera pas forcément au chômage.»

Avis du Conseil fédéral

De même que les auteurs de l'initiative, le Conseil fédéral estime que les travailleurs doivent bénéficier d'une part équitable de l'accroissement de la productivité et qu'il faut s'efforcer de garantir le plein emploi. Il pense toutefois que l'initiative n'est pas un moyen approprié pour réaliser ces objectifs: elle propose un régime global, trop rigide, et qui ne tient pas compte des différents besoins. Le Conseil fédéral est donc opposé à l'initiative notamment pour les raisons suivantes:

Un régime global et trop rigide

L'initiative veut introduire la semaine de 40 heures dans l'ensemble de la Suisse, dans tous les secteurs, du tourisme aux banques, en passant par l'industrie et les administrations. Vu la concurrence mondiale à laquelle doit faire face notre économie, celle-ci doit relever d'importants défis. Les différents secteurs et entreprises doivent toujours être en mesure de s'adapter rapidement à toutes nouvelles conditions. Par ailleurs, la nécessité d'aménager le temps de travail selon des formules nouvelles, plus souples, ne cesse d'augmenter, les besoins variant d'une branche à l'autre. Dans une telle situation, il n'est guère judicieux d'imposer des solutions globales et rigides, comme l'initiative se propose de le faire.

Le système des négociations collectives donne satisfaction

Comme l'a montré l'évolution de la durée du travail jusqu'ici, les négociations collectives ont permis d'obtenir une réduction constante des heures de travail hebdomadaires, de sorte que les travailleurs bénéficient de l'augmentation du bien-être à laquelle ils contribuent. Ces négociations entre partenaires sociaux – c'est-à-dire entre représentants des employeurs et délégués des employés – ont jusqu'ici donné satisfaction, même si les discussions sont parfois âpres. Les partenaires sociaux sont le mieux à même de parvenir à des accords qui tiennent compte tant des besoins des entreprises que des revendications des travailleurs. Ils peuvent trouver des compromis entre ce qui est souhaité et ce qui est faisable. Leurs solutions sont nuancées et prennent en considération les particularités de chaque secteur.

Il existe d'autres moyens de faire bénéficier les travailleurs du progrès

La réduction de la durée du travail n'est qu'un des moyens de répercuter les avantages de l'augmentation de la productivité sur les travailleurs. Pour

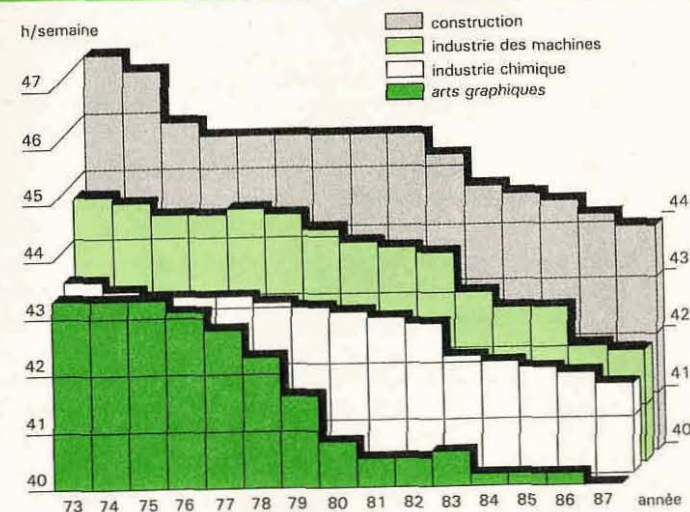
beaucoup, il n'est pas primordial de travailler moins d'heures par semaine; certains préféreraient plus de vacances, plus de congés de formation, alors que d'autres pencheraient pour une retraite anticipée ou encore pour une augmentation du salaire et des prestations sociales. Il reste donc indiqué de trouver des solutions sur mesure, par le biais de conventions.

La réduction de la durée du travail ne garantit pas le plein emploi

Le Conseil fédéral, tout comme les auteurs de l'initiative, vise le plein emploi: ce but constitue l'élément central de sa politique en matière d'économie et d'emploi. Une réduction de la durée du travail appliquée indistinctement à tous les secteurs de l'économie ne constitue cependant pas un moyen approprié pour y parvenir.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative populaire pour la réduction de la durée du travail.

Evolution de la durée hebdomadaire du travail dans quelques branches de l'économie



Ces dernières années, la durée du travail n'a cessé de diminuer en Suisse. Ainsi, pour la période 1973-1987, on a enregistré une réduction moyenne de 2,5 heures de la durée hebdomadaire du travail. Cette tendance à la baisse est généralisée, l'évolution variant toutefois selon les conditions prévalant dans les différentes branches de l'économie.

Troisième objet:

Initiative pour la limitation de l'immigration

Le point de la situation

L'initiative populaire «pour la limitation de l'immigration» déposée par l'Action nationale est la sixième initiative lancée en vingt ans contre la surpopulation étrangère. La première avait été retirée, alors que les quatre suivantes avaient été rejetées, avec une majorité de plus en plus nette, par le peuple et les cantons.

La **nouvelle initiative contre la surpopulation étrangère** qui a été déposée en 1985 munie de 112 977 signatures prévoit les mesures suivantes:

- Tant que le chiffre de la population totale de la Suisse dépassera 6,2 millions, le nombre d'immigrants ne devrait pas excéder les deux tiers du nombre d'étrangers ayant quitté notre pays l'année précédente. Cette disposition resterait en vigueur pendant quinze ans. Par la suite, le nombre d'immigrants autorisés annuellement à entrer en Suisse ne devrait pas dépasser celui des étrangers ayant quitté le pays l'année précédente.
- L'admission de réfugiés serait dorénavant soumise à la limitation du nombre des immigrants.
- Le nombre d'autorisations saisonnières serait limité à 100 000 par année. De telles autorisations ne donneraient aucun droit à une autorisation de séjour de longue durée.
- De même, le nombre des frontaliers serait limité; il ne devrait pas dépasser 90 000. Seules les personnes qui sont nées ou ont grandi dans la région frontalière pourraient obtenir ce statut.

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative contre la surpopulation étrangère. Les exigences trop rigides et trop peu différenciées de l'initiative ne permettent de résoudre aucun des problèmes soulevés. Bien au contraire, celle-ci aurait de graves répercussions sur l'économie et affecterait tout particulièrement les régions écartées et de montagne. De plus, dans la perspective d'une future coopération au sein de l'Europe, la Suisse s'isolerait encore davantage. Finalement, l'initiative serait discriminatoire à l'égard des étrangers habitant en Suisse et rendrait difficile l'application d'une politique humaine en ce qui concerne les étrangers et les réfugiés.

Texte soumis au vote

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «pour la limitation de l'immigration»

du 23 juin 1988

Article premier

¹ L'initiative populaire «pour la limitation de l'immigration» du 10 avril 1985 est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

I

La Constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 69^{ter}, 1^{er} al., deuxième phrase (nouvelle), 2^e et 3^e à 5^e al. (nouveaux)

¹ ...La Confédération prend des mesures contre la surpopulation étrangère en Suisse.

² Le nombre annuel des autorisations de séjour de longue durée délivrées à des immigrants et le nombre annuel des autorisations de séjour de durée limitée qui sont transformées en autorisation de séjour de longue durée ne doivent pas excéder au total l'effectif des étrangers ayant bénéficié d'une autorisation de séjour de longue durée, qui ont quitté définitivement la Suisse au cours de l'année précédente. Par autorisation de séjour de longue durée, il faut entendre les autorisations de séjour à l'année et les autorisations d'établissement.

³ Le nombre des autorisations de séjour de durée limitée qui sont délivrées à des étrangers exerçant une activité lucrative et à des étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative doit être limité. Le fait d'être titulaire d'une telle autorisation ne donne aucun droit à l'obtention automatique d'une autorisation de séjour de longue durée. Le nombre des autorisations de séjour à titre saisonnier ne doit pas excéder 100 000 par an.

⁴ Le nombre des frontaliers ne doit pas dépasser 90 000. Seules les personnes qui sont nées ou ont grandi dans la région frontalière peuvent avoir le statut de frontalière. Le territoire considéré comme région frontalière ne peut être étendu.

⁵ L'admission définitive de réfugiés est soumise au régime de limitation fixé au 2^e alinéa.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Dispositions transitoires, art. 19

¹ Tant que le chiffre de la population totale de la Suisse dépasse 6,2 millions, le nombre d'immigrants au sens de l'article 69^{ter} ne devra pas excéder les deux tiers du nombre d'étrangers ayant quitté la Suisse l'année précédente. Cette disposition reste en vigueur pendant quinze ans.

² Le nombre des travailleurs frontaliers et celui des saisonniers devront être ramenés aux limites fixées dans les quatre ans qui suivent l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'article 69^{ter}.

³ Les conventions internationales et lois qui divergent des nouvelles dispositions de l'article 69^{ter} seront respectivement dénoncées et révisées dans les meilleurs délais.

III

Les nouvelles dispositions constitutionnelles entrent en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit leur acceptation par le peuple et les cantons.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Arguments du comité d'initiative

Le comité d'initiative justifie comme il suit l'initiative populaire déposée:

«Une politique des étrangers humainement supportable

En 1965, 1970, 1974 et 1977, le Conseil fédéral a promis à notre peuple de stabiliser le nombre des étrangers, puis de le diminuer progressivement. Or le nombre des étrangers augmente sans cesse et a atteint cette année le million (malgré quelque dix mille naturalisations par an). Ne sont pas compris dans ce million quelques centaines de milliers de saisonniers, de frontaliers, de personnes séjournant en Suisse pour une durée limitée, de réfugiés, de demandeurs d'asile, de fonctionnaires internationaux et de travailleurs clandestins. La politique de stabilisation du Conseil fédéral a donc échoué lamentablement!

C'est pourquoi, dans ses dispositions transitoires, l'initiative demande que l'on diminue, lentement et progressivement, le nombre des étrangers pendant quinze ans. Personne ne sera contraint de quitter notre pays! Pour 3 étrangers qui quitteront volontairement la Suisse, deux pourront encore y venir l'année suivante. Cette mesure permettra de réduire l'effectif des étrangers d'une manière humaine et économiquement supportable. A long terme, l'initiative vise à équilibrer les arrivées et les départs.

Le nombre des saisonniers et des frontaliers sera – comme c'était le cas autrefois – ramené à un niveau raisonnable afin qu'ils ne concurrencent pas les travailleurs suisses à la faveur de salaires plus bas! Rien que de 1980 à 1987, le nombre des frontaliers a augmenté de 33%. Pour la diminution du nombre des frontaliers et des saisonniers, l'initiative prévoit suffisamment de temps.

L'initiative permettra enfin de désamorcer sensiblement le problème des demandeurs d'asile puisque l'admission de réfugiés sera également soumise au régime de la limitation. Cela permettra de réduire les abus que certains font de notre politique d'asile. Nous n'accueillerons plus de «réfugiés économiques», mais uniquement des demandeurs d'asile dont la vie ou l'intégrité corporelle sont réellement en danger.

Pour des considérations relevant de la protection de l'environnement, l'initiative est absolument nécessaire. Il s'agit de réduire la surpopulation de notre pays et par là même d'atténuer les atteintes portées à notre milieu vital: plus il y a d'habitants, plus on pollue l'environnement! Faisons donc ce que l'on considère comme normal de faire dans d'autres pays et votons OUI à la limitation de l'immigration.»

Avis du Conseil fédéral

Depuis de nombreuses années, le Conseil fédéral et le Parlement s'emploient à limiter la population étrangère résidant en Suisse et ils entendent poursuivre cette politique. L'initiative, quant à elle, doit être résolument rejetée, car elle ne tient absolument pas compte des besoins de la Suisse en matière de développement économique et régional ni de ses engagements sur le plan international; de plus, elle rend difficile l'application d'une politique humaine envers les étrangers.

Ne pas hypothéquer l'avenir

En cette période de changements et dans la perspective de l'intégration européenne, la Suisse ne peut se permettre d'hypothéquer son avenir en adoptant des réglementations trop rigides. En vertu de l'initiative, le nombre d'étrangers vivant en Suisse devrait être réduit de près de 300 000 au cours des quinze prochaines années. Or cela compromettrait, voire anéantirait l'équilibre de l'emploi, de même que la capacité d'adaptation et d'amélioration du marché du travail. Dans ces conditions, les emplois de travailleurs suisses seraient également menacés.

Ne pas compromettre les contacts et la recherche

L'économie suisse ne sera en mesure d'assurer notre bien-être futur que si nous multiplions nos efforts dans le domaine de la recherche et développons nos relations internationales. Pour ce faire, nous devons continuer à faire appel à des spécialistes et à des chercheurs étrangers ainsi que procéder à des échanges de plus en plus nombreux. Or, toute restriction entrave la compétitivité, surtout des entreprises dont le siège est en Suisse et qui ont des activités sur le plan international ou encore des maisons suisses opérant à l'étranger. Des chercheurs suisses pourraient également être défavorisés à l'étranger. Si nous ne préservons pas une mobilité professionnelle minimale, nous laissons échapper des atouts majeurs.

Ne pas créer de nouveaux problèmes

Il est déjà extrêmement difficile aujourd'hui de trouver suffisamment de personnel pour assurer certaines activités importantes, par exemple dans les hôpitaux et les maisons de retraite, ou encore dans l'hôtellerie et la restauration. Dans ces secteurs, le manque de main-d'œuvre ne pourrait guère être compensé par des mesures de rationalisation. L'acceptation de l'initiative entraînerait d'énormes problèmes.

Eviter d'accroître les déséquilibres

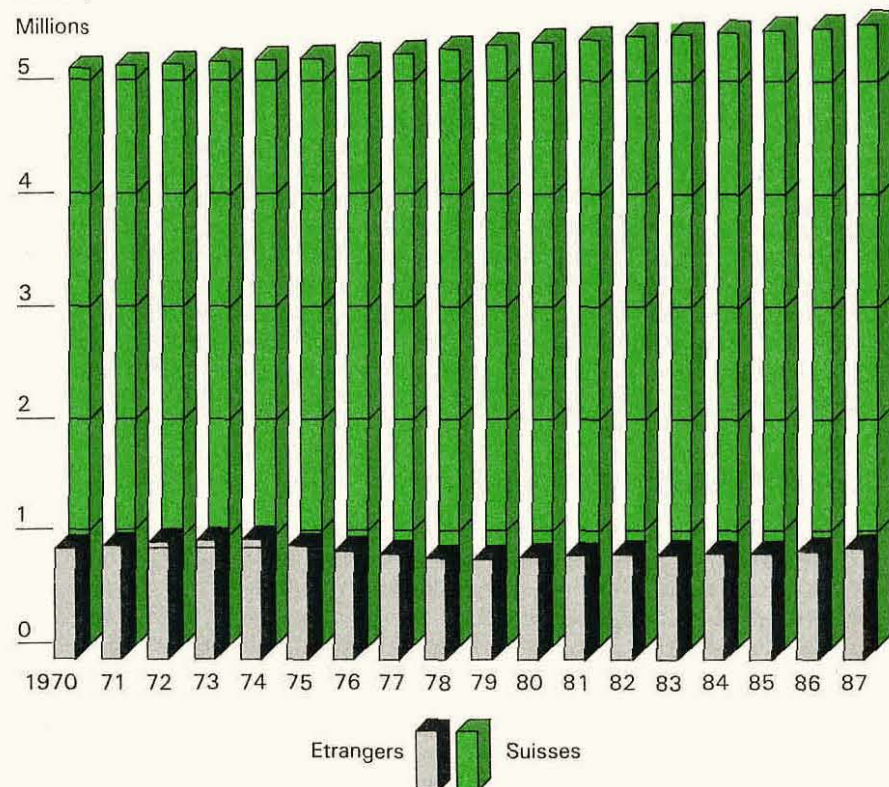
L'initiative prévoit de réduire considérablement le nombre non seulement des personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année, mais encore des saisonniers et des frontaliers. La Suisse devrait en conséquence renoncer à une main-d'œuvre de 57 000 saisonniers et de 48 000 frontaliers. Une telle mesure nuirait avant tout aux régions écartées et aux régions de montagne, les activités économiques se concentrant davantage encore dans les grandes agglomérations. De plus, il n'y a aucune raison plausible d'imposer que les frontaliers soient nés ou aient grandi dans la région frontalière.

Une réglementation injuste

Certaines dispositions de l'initiative entraîneraient des injustices pour nombre d'étrangers, notamment pour les saisonniers. Actuellement, ceux-ci ont droit, s'ils ont travaillé au moins 36 mois en Suisse durant les quatre années précédentes, à une autorisation de séjour à l'année. L'initiative supprimerait ce droit. En outre, une telle réglementation obligerait la Suisse à dénoncer plusieurs traités internationaux: notre pays s'isolerait du reste du monde.

Population résidante en Suisse

(Evolution du rapport entre la population résidante permanente de nationalité suisse et de nationalité étrangère, entre fin décembre 1970 et 1987*)



* Sans les fonctionnaires internationaux et les requérants d'asile

Le graphique montre qu'au cours de ces dernières années le rapport entre population résidante suisse et étrangère s'est équilibré. Le Conseil fédéral veillera à maintenir cet équilibre en continuant à appliquer sa politique de limitation de la population étrangère.

Population et environnement

Les auteurs de l'initiative partent de l'idée erronée que la meilleure solution à nos problèmes écologiques est un abaissement du chiffre de la population. Or, comme le montrent des expériences faites à l'étranger, l'efficacité de telles mesures est plus que douteuse. L'environnement est bien mieux protégé par des investissements dans l'économie ainsi que dans le secteur des transports (Rail 2000, nouvelles transversales ferroviaires, etc.); mais pour réaliser de tels projets, il faut de la main-d'œuvre.

L'initiative ne permet pas de résoudre le problème des réfugiés

L'initiative n'apporte pas de solution valable au problème des réfugiés. Elle va à l'encontre de la politique éprouvée du Conseil fédéral qui consiste à accorder accueil et protection à ceux qui sont réellement persécutés, même si cela entraîne une augmentation modeste de la population étrangère résidente.

Il vaut mieux poursuivre la politique du Conseil fédéral à l'égard des étrangers

Le Conseil fédéral s'efforce de maintenir un bon équilibre entre la population résidante suisse et étrangère. C'est pourquoi il entend continuer de limiter l'admission de nouveaux étrangers, comme il l'a fait depuis 1970. Ainsi, le nombre maximum fixé alors à 20 000 nouvelles autorisations de séjour à l'année pour des personnes exerçant une activité lucrative a déjà été diminué de moitié, c'est-à-dire ramené à 10 000 par an. Sur ce contingent, 8250 seulement ont été délivrées par an depuis 1984.

Outre les considérations démographiques, il convient aussi de tenir compte d'aspects économiques, sociaux, culturels et scientifiques ainsi que des relations de la Suisse avec l'étranger. Enfin, il faut maintenir des conditions facilitant l'intégration dans notre société des étrangers vivant et travaillant en Suisse.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative sur la limitation de l'immigration.