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

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 18 (2002)

Artikel: L'Etat social et la politique suisse d'immigration et d'intégration (1918-1931) : la situation des Italiens

Autor: Arlettaz, Gérald / Arlettaz, Silvia

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-871984

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 09.12.2025

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

Gérald et Silvia Arlettaz

L'Etat social et la politique suisse d'immigration et d'intégration (1918-1931)

La situation des Italiens

A partir de 1917, la Suisse est confrontée à une succession d'événements traumatisants: crainte de la défaite du Reich et des révolutions, grève générale, armistice, chômage, risque d'une forte immigration étrangère, menace commerciale et besoin d'insertion dans
un nouvel ordre mondial. Dans ce contexte, la formation nationale,[1] d'abord menacée par le conflit social, évolue progressivement vers une reformulation de ses fondements socio-politiques, de sa gestion collective et de sa représentation identitaire.[2]
L'étude des nombreux programmes élaborés à partir de 1918 par les partis politiques, par l'administration fédérale ainsi que par les groupes de pression patronaux et syndicaux montre que les conceptions sociales tendant à renforcer le rôle de l'Etat constituent une des aspirations de la société politique et civile.[3] Ces conceptions sont cependant très fortement teintées d'une couleur nationaliste traduisant une volonté défensive destinée à renforcer la cohésion sociale contre tout péril extérieur.

Le marché national du travail

D'une manière générale, tout au long de la période 1918 à 1930, un concept s'établit en norme de la gestion sociale, économique, voire politique et culturelle: il s'agit du «marché national du travail». Au début des années 1930, la science du marché national du travail est présentée comme «l'ensemble des mesures tendant à organiser le travail national rationnellement et en fonction de l'intérêt général».[4] Elle serait au centre de l'économie globale, partie de la politique sociale et guide de la politique économique.[5]
Dès la guerre, la généralisation des analyses propres à la notion de marché national du travail est intimement liée aux tensions sur l'occupation des ouvriers suisses,

puis aux angoisses de l'armistice avec le retour des démobilisés des armées étrangères, des Suisses de l'étranger, voire avec l'arrivée de nouveaux immigrants.[6] L'esprit de mobilisation socio-nationale qui sous-tend les perspectives d'édification et de contrôle du marché national du travail repose sur l'idée qu'en dépit de la crise, la Suisse a un potentiel d'occasions de travail qu'il faut désormais réserver en priorité aux Suisses, contrairement à ce qui s'était passé avant 1914. Il convient en conséquence de former et d'adapter la main-d'œuvre indigène aux besoins de l'économie. Pour opérer cette intégration et lutter contre le chômage, quatre solutions sont envisagées: la réglementation des conditions de travail, le service de placement, la création d'emplois et la formation professionnelle. En outre, l'organisation d'une émigration dirigée ou «active», dont les bases légales ne sont pas assurées, doit permettre de détendre le marché du travail, ce qui constitue un élément quelque peu paradoxal par rapport aux autres.

En ce qui concerne la réglementation des conditions de travail, un projet de loi substantiel, du 27 juin 1919,[7] est repoussé le 21 mars 1920. Toutefois, la volonté d'instaurer un Office fédéral du travail, chargé de «préparer et de traiter les affaires rentrant dans le domaine de la législation et du régime du travail» émanant des plans national et international est concrétisée par l'Arrêté fédéral du 8 octobre 1920.[8]

Instrument central de la lutte contre le chômage, contre l'appel de main-d'œuvre étrangère et moyen de prévention contre l'émigration indésirable des Suisses, le service de placement trouve ses origines dans l'Arrêté fédéral du 29 octobre 1909. L'Arrêté du Conseil fédéral sur l'assistance aux chômeurs du 29 octobre 1919 prescrit l'existence d'un organe de placement dans chaque commune et d'un bureau central dans chaque canton. Ces mesures sont complétées, dès 1921, par les prérogatives attribuées à l'Office fédéral du travail et, le 11 novembre 1924, par l'Ordonnance concernant le service public de placement qui oblige les cantons à un service sur leur territoire. Les buts explicites du service de placement sont de faciliter «une vue d'ensemble sur la main-d'œuvre flottante», d'assurer «la compensation entre demandes et offres d'emplois de canton à canton», d'agir contre le chômage et de lutter contre «l'afflux de main-d'œuvre étrangère».[9]

Autre méthode plus directe de lutte contre le chômage, inscrite dans un objectif de consolidation du marché national, la création d'occasions de travail est pratiquée en période de crise aiguë, à savoir de 1919 à 1923. Cependant, les autorités redoutent que l'octroi de crédits ne provoque un appel à l'immigration.[10]

La formation professionnelle est également une priorité du programme de nationalisation du marché du travail. L'inadéquation entre la qualification de la population et les emplois est attribuée à une foule de causes, dont une carence dans l'orientation professionnelle. Cette inadéquation aurait pour conséquence le besoin de recourir à la main-d'œuvre étrangère. L'Office fédéral du travail se préoccupe

de la nationalisation de la formation, en vue de trouver «de nouvelles recrues pour les métiers trop fortement tributaires de la main-d'œuvre étrangère».[11]
Depuis la Première Guerre mondiale en particulier, l'émigration est jugée dommageable pour le pays. Il s'agirait, d'une part, d'un facteur contribuant à développer l'«Überfremdung» et, d'autre part, d'une perte de bons éléments autochtones pour le marché du travail. Pourtant, sous la pression du chômage, les autorités décident de prendre en main l'organisation de l'émigration. Par Arrêté du Conseil fédéral du 1er décembre 1922, l'Office fédéral du travail est chargé du placement en Europe, alors que l'émigration à destination des pays d'outre-mer est laissée à l'Office fédéral de l'émigration.[12] Les autorités fédérales adoptent de ce fait une politique d'«émigration active» contraire aux bases constitutionnelle et légale en la matière, en contradiction avec la politique de «nationalisation» du marché du travail pratiquée depuis la fin de la guerre.[13]
En revanche, l'élaboration d'un marché national du travail est l'expression socio-économique et identitaire de la «nationalisation» de la population suisse.[14] Il s'agit là certainement de l'objectif stratégique majeur de la formation nationale pendant l'entre-deux-guerres. Dans cette perspective, parallèlement à la recherche des critères constitutifs propres au fonctionnement du marché, une réflexion se développe sur les moyens de protéger le système et ses acteurs.
Dans la poursuite des préoccupations antérieures à 1914,[15] la notion de protection sociale et nationale va progressivement s'étendre. Après l'assurance en cas de maladie et d'accidents, elle concernera l'assistance, puis l'assurance chômage et l'assurance vieillesse et survivants.
Les notions de marché et de protection du travail se répandent et s'institutionnalisent avec la généralisation de la statistique sociale, en particulier avec la parution, le 10 février 1920, d'un hebdomadaire au titre significatif: *Le Marché du Travail Suisse*.[16] Cette publication est complétée dès 1923 par les *Informations de statistique sociale* éditées par l'Office fédéral du travail. Depuis 1925, cette tribune se diversifie en publiant notamment les résultats de ses relevés mensuels sur la situation du marché suisse du travail, des prix de détail et du coût de la vie, ainsi que les résultats des relevés trimestriels relatifs à la situation de l'industrie.

L'immigration et l'intégration des étrangers

Au cours des années 1920, la stratégie de gestion de la formation nationale s'exprime dans les modes de fonctionnement du marché du travail. Ce marché est régi par les impératifs de la production, mais aussi par ceux de la défense de la cohésion sociale du pays. Un tel constat pose nécessairement la question de l'immigration et de l'intégration des étrangers, souvent nécessaires à la production,

mais considérés comme potentiellement dangereux pour l'identité nationale. Faut-il dès lors intégrer les étrangers dans le marché national du travail? En quelle quantité? Dans quelles conditions? En outre, l'intégration dans ce marché suppose-t-elle une participation aux avantages sociaux? Institutionnellement, ces questions apparaissent dès 1917 et ne cessent de se poser jusqu'à aujourd'hui.[17]

Analysant les termes du marché du travail, les publications de l'Office fédéral du travail accréditent l'idée, redondante à partir de 1924, de l'existence d'une «surpopulation étrangère» qui «doit être recherchée dans le manque de corrélation entre la composition professionnelle de la population et les exigences de l'économie nationale».[18] Un premier effort doit donc consister à lutter contre les ouvriers sans métier,[19] ensuite pour la formation professionnelle des Suisses en vue d'emplois mieux qualifiés, enfin pour un meilleur placement. Dans ce contexte général, de référence à l'existence d'un marché national du travail, d'autres dysfonctionnements sont mis en évidence suivant les milieux, les secteurs et la conjoncture. Une plainte très fréquente est dirigée contre le laxisme des patrons, voire des autorités cantonales, qui favorisent l'emploi de saisonniers contre les Suisses. En revanche, les milieux ouvriers défendent souvent la protection du travail national.

En définitive, si le discours de l'Etat et des principales composantes de la société civile s'entend pour considérer qu'il existe une «surpopulation étrangère», donc un problème politique et social, il existe de fortes divergences quant aux conséquences économiques attribuées à ce problème. Faut-il fermer les frontières? Stabiliser la population étrangère à 10% en refusant l'égalité de traitement aux étrangers comme le préconise Carl Alfred Schmid?[20] Faut-il au contraire considérer avec le Département fédéral de l'économie publique:

«Si l'on envisage ce problème uniquement sous son aspect économique, on est obligé de reconnaître qu'aussi longtemps que la main-d'œuvre étrangère travaille au profit d'intérêts économiques suisses et non pas étrangers, la grande affluence des forces productives est un élément fécond dans l'économie du pays, étant donné le lent accroissement naturel de la population indigène?»[21]

Quoi qu'il en soit, le changement d'attitude à l'égard de l'intégration des étrangers survenu au cours de la Première Guerre mondiale, les nécessités d'instaurer un contrôle des entrées à partir de 1917 fondé sur l'instauration d'un Office central de police des étrangers, les besoins de perfectionner ce système et de l'intégrer dans la légalité constitutionnelle, de même que la dialectique entre la formation du marché national du travail et la gestion de la main-d'œuvre étrangère, tous ces facteurs sont à l'origine de l'élaboration d'un système de régulation et de contrôle de l'immigration en Suisse.

La complexité de l'élaboration de ce système au Conseil fédéral, dans l'administration fédérale[22] et aux Chambres fédérales[23] a déjà été étudiée. Après quatre ans de débat, le 29 novembre 1921, les Chambres fédérales acceptent une ordonnance qui

marque un tournant décisif sur le contrôle de l'immigration. Désormais, le visa n'est plus considéré comme une autorisation de séjour, laquelle revient à la compétence cantonale. La Confédération se réserve le contrôle du séjour de longue durée et de l'établissement pour prise d'emploi: «Selon l'article 19, l'Office central possède un droit d'opposition contre ces autorisations, lorsqu'il s'agit d'étrangers ayant l'intention d'être domiciliés en Suisse ou d'y exercer une activité professionnelle et lucrative, à l'exception des saisonniers pour la saison courante, et des domestiques du sexe féminin pour une durée allant jusqu'à deux ans».[24]
Ces mesures visent donc à limiter l'immigration, ce qui ne signifie pas se priver de la main-d'œuvre jugée nécessaire, mais ériger le séjour à court terme en principe. Les saisonniers sont admis pour remplir un travail déterminé et doivent impérativement quitter le pays à l'échéance du permis. De ce fait, ils ne participent pas à l'«Überfremdung» et ils ne doivent pas être assistés. Dans l'intérêt de l'économie, les bons saisonniers sont assurés d'un visa pour la prochaine saison. D'une manière générale, se référant implicitement à l'existence d'un marché du travail national, le Conseil fédéral définit l'établissement en fonction de la «capacité de réception du pays», ce qui nie tout droit en la matière.[25]
Le contrôle du marché du travail implique de gérer le mouvement des étrangers, mais également de prendre des options en matière économique et sociale. L'Office central de police des étrangers et l'Office fédéral du travail sont les agents majeurs. Le développement de la protection ouvrière et la régulation du marché du travail mettant directement en cause la main-d'œuvre étrangère, l'Office central de police des étrangers est amené à jouer un rôle prépondérant. Cette situation va parfois le placer en concurrence directe avec l'Office fédéral du travail, dont le directeur, Hans Pfister, défend une politique dure de nationalisation de la main-d'œuvre. Le Département fédéral de justice et police, en revanche, cherche à concilier la lutte contre l'«Überfremdung» et la protection des intérêts de l'économie. A son avis, le but de l'Office central est de protéger le marché du travail contre l'envahissement et contre la concurrence illégale, mais pas d'éliminer toute concurrence.[26]
Pfister ne cesse de réclamer plus de compétences pour son Office et pour les offices cantonaux du travail. A son avis, les décisions à l'égard de l'entrée des étrangers doivent relever essentiellement du marché du travail;[27] en particulier, il s'oppose aux examens globaux des demandes d'entrée et veut maintenir un examen individuel afin de contrôler l'emploi des étrangers par les entreprises.[28]
Une harmonisation et une précision du rôle des deux Offices seront formulées par la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement de 1931.[29]
Parallèlement à la mise sur pied d'une politique d'immigration se pose la question de l'intégration des étrangers dans un système social en voie d'élaboration. Dans la perspective de «nationalisation» de la société qui prévaut dans les programmes politiques, le développement de l'Etat social n'apparaît guère compatible avec une

intégration des étrangers. La définition d'une politique d'immigration, précisant les notions de séjour et d'établissement, permet toutefois d'envisager une politique sociale prenant en compte les étrangers insérés de longue date dans l'appareil économique. De fait, la participation aux acquis sociaux tend à être réservée aux étrangers établis, encore faut-il que leurs Etats accordent la réciprocité aux Suisses.

Après quelques mesures circonstancielles où le critère de la nationalité n'apparaît pas, le Conseil fédéral promulgue, le 29 octobre 1919, un Arrêté fédéral sur l'assistance des chômeurs sanctionnant un traitement différentiel des étrangers. Pour bénéficier des secours à la charge des pouvoirs publics, l'étranger doit justifier avoir travaillé en Suisse ou y avoir fréquenté une école pendant au moins une année dans les cinq ans précédant le 1er août 1914.[30] Le chômeur saisonnier ne peut prétendre à l'assistance que dans des conditions extrêmement restrictives. De plus, l'Etat dont il est ressortissant doit accorder aux Suisses des prestations jugées équivalentes.

Au cours des années 1920-1921, la révision de cet arrêté est réclamée de divers côtés. Le 1er décembre 1920, le Conseil d'Etat de Bâle-Ville demande la suppression de la clause de réciprocité.[31] Il estime que de nombreuses industries dépendent de la main-d'œuvre étrangère et qu'il est injuste de faire supporter à ces étrangers la politique de leur Etat. Cet argument répond à la volonté de stabiliser le marché du travail. Le 28 décembre, l'Union syndicale suisse envoie à son tour une pétition au Conseil fédéral réclamant une amélioration générale des prestations et la suppression des dispositions à l'égard des saisonniers.[32] Soumises à la consultation des cantons, ces propositions sont repoussées à une très forte majorité. En 1922, le Département fédéral de l'économie publique repousse une demande zurichoise d'assister tous les étrangers et d'augmenter les allocations. Le Conseil fédéral estime qu'une telle mesure reviendrait à favoriser la «surpopulation étrangère».[33]

Le 17 octobre 1924, les Chambres fédérales adoptent une loi sur l'assurance chômage. Selon cette loi, le subventionnement des caisses ou le droit de refuser ou d'abaisser les subsides est réservé en fonction du principe de réciprocité.[34] Les conditions d'affiliation deviennent de plus en plus ségrégationnistes. L'égalité de traitement n'est appliquée qu'aux étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement. Les possesseurs d'autorisation de séjour temporaire et résidant en Suisse depuis «assez longtemps» peuvent s'affilier à une caisse de chômage, mais sous certaines conditions et restrictions. En revanche, les saisonniers se voient exclus de l'assurance.

Les enjeux de l'immigration italienne

De 552 000 personnes au recensement de 1910 (14,7% de la population du pays) et même de 609 000 personnes à la fin de 1913, le nombre des étrangers en Suisse tombe à 402 000 au recensement de 1920 (10,4%) et à 355 000 en 1930 (8,7%). De ce fait, le discours continu sur la «surpopulation étrangère» dissimule un recul du nombre des étrangers de 254 000 en 17 ans, soit de 42%. Avant comme après 1914, la très forte majorité des étrangers est composée de ressortissants allemands et italiens.

	1910		1920		1930	
	chiffre abs.	%	chiffre abs.	%	chiffre abs.	%
Allemands	203 000	37	150 000	37	135 000	38
Italiens	203 000	37	135 000	33	127 000	36
Autres	146 000	26	117 000	30	93 000	26

Ces données suggèrent d'emblée l'hypothèse que la stratégie d'intégration nationale dirigée contre l'«Überfremdung» tout au long de l'entre-deux-guerres résulte d'une volonté politique s'appuyant souvent sur une «fausse conscience statistique».[35] Cette hypothèse est d'ailleurs corroborée par l'étude des textes officiels et de ceux émanant de la société civile.[36] En outre, l'action socio-politique de contrôle des étrangers va se porter en premier lieu sur les Allemands et sur les Italiens, dans la mesure où ces deux populations immigrées représentent 70% ou plus du total.

Le problème de la lutte contre l'immigration allemande est particulièrement aigu surtout dans les années d'après-guerre.[37] Les soldats allemands démobilisés sont censés chercher à s'installer en Suisse, en particulier les personnes établies avant 1914. En outre, la Suisse redoute une pénétration de sociétés commerciales cherchant à «helvétiser» leur raison sociale. La peur de la révolution et des populations juives et orientales complète une image où le Reich apparaît comme le symbole de la menace sur le marché du travail et sur l'identité nationale. Dans le courant des années 1920, ces questions seront toutefois gérées dans un contexte moins dramatique.

La question italienne est plus complexe.[38] Dans un premier temps, il existe également une crainte de l'afflux massif de démobilisés et la Suisse n'accepte qu'avec difficulté le retour des personnes ayant de la famille établie dans le pays. Cependant, l'Italie ne représente pas de menace comparable à l'Allemagne et les ouvriers italiens exercent des activités qui font souvent défaut sur le marché suisse,

notamment dans le domaine du bâtiment. Un premier indice de la différence de traitement: de novembre 1918 à fin 1923, l'autorisation de s'établir est accordée à 75 557 personnes, refusée à 31 971 autres, soit à 29,8% des requérants, proportion montant à 33,4% pour les Allemands et tombant à 22% chez les Italiens.[39]
Dans ce contexte de crainte d'«invasion étrangère» qui prévaut en 1919, le Conseil fédéral, estimant indispensable «d'instituer en matière d'établissement un droit en harmonie avec les situations nouvelles», décide, le 31 mars, de dénoncer les traités d'établissement conclus en 1868 avec l'Italie et en 1909 avec l'Allemagne.[40] Cependant, dans l'impossibilité de ratifier un nouvel accord avec l'Italie, le traité est prorogé. La Suisse n'entend signer de nouveaux traités que sur la base du respect intégral de sa législation intérieure. Cette législation, fondée sur la «capacité d'accueil», n'est au reste pas encore en vigueur.[41] Cette situation va contribuer à générer un ensemble de problèmes socio-juridiques, de revendications et de négociations sur l'ensemble des questions relevant de l'immigration et de l'intégration des Italiens en Suisse.[42]
A la suite de l'arrêté fédéral du 29 octobre 1919, l'Italie demande un accord spécial sur le chômage. En dépit des réticences de l'Office fédéral d'assistance en cas de chômage, le Département fédéral de l'économie publique accepte de conclure, le 17 mars 1921, un accord avec la légation royale d'Italie.[43] Moyennant réciprocité, la Suisse attribue des secours de chômage aux ressortissants italiens habitant en Suisse depuis le 1er janvier 1920 et à ceux qui ont dû interrompre leur domicile pour raison militaire mais sont revenus avant le 1er janvier 1921, ainsi qu'à ceux qui ont fait une absence courte. En outre, les Italiens ont désormais le droit aux secours incombant à la charge des pouvoirs publics et non seulement à celle des chefs d'entreprise. Cet arrangement, nettement plus favorable que l'arrêté de 1919, va susciter une foule de réactions, en particulier du canton de Genève qui y voit un encouragement à l'immigration, un fardeau pour les charges publiques et un dangereux précédent pour les ressortissants d'autres pays.[44] L'Office fédéral du travail évoque les résolutions des conférences de Washington et la situation des Suisses de l'étranger.[45]
Au cours des années 1921 et 1922, la forte augmentation du chômage en Suisse – 146 000 en février 1922 – tend les relations gouvernementales et exacerbe les passions de l'opinion. Cette dégradation des relations est accentuée par l'intervention dans le débat des fascistes et de la droite nationaliste suisse. Dès octobre 1921, le ministre italien des Affaires étrangères prétend que la Police fédérale des étrangers et les gouvernements cantonaux expulsent arbitrairement des ouvriers en masse.[46] Les Suisses rétorquent qu'il ne s'agit pas d'expulsions, mais de non-renouvellements des permis justifiés par la situation économique. La presse italienne soutient les protestations, commente les mesures incriminées et développe une argumentation sur l'accueil helvétique, les difficultés économiques, la défense du «Schweizertum»,

la préférence nationale et la xénophobie.[47] Plusieurs journaux suisses répondent avec plus ou moins de passion. Aux Chambres fédérales, Brenno Bertoni dépose une interpellation le 22 mars 1922 à laquelle Häberlin répond que la Suisse n'a aucune obligation: «[…] pas même d'ordre morale de traiter les Italiens et les Suisses en cette matière sur un pied d'égalité parfaite. L'Italie ne nous envoie pas ses travailleurs parce que nous en avons besoin, mais bien parce qu'elle a besoin de les voir émigrer, et les ouvriers italiens viennent chez nous y chercher leur avantage, non le nôtre.»[48]

Le projet de convention de travail italo-suisse

De manière générale, dès 1919, l'Italie adopte une attitude revendicative en matière de relation du travail. Se référant à un décret du 2 mai 1915, elle exige que les industriels étrangers autorisés à recruter de la main-d'œuvre en Italie prennent l'engagement de laisser visiter leurs usines et les locaux d'habitation des ouvriers à l'inspecteur italien de l'émigration ou au consul.[49] En outre, le Commissariat italien de l'émigration exige que les entrepreneurs suisses s'obligent à assurer à leurs propres frais les ouvriers italiens «[…] en sorte qu'eux et les membres de leurs familles qui leur survivent, en cas d'accident, reçoivent un complément de prestations équivalant à la différence entre les prestations qui leur sont accordées aux termes de l'article 90 de la loi du 13 juin 1911 et les prestations accordées par la dite loi fédérale aux citoyens suisses».[50]

Par cette politique, l'Italie cherche à contourner le principe d'équivalence des prestations entre les deux pays prévu par la loi suisse. Il va de soi que les exigences italiennes soulèvent «une vive émotion dans les milieux suisses intéressés».[51] Le Conseil fédéral dénonce une «atteinte à la souveraineté de la Confédération en matière de protection ouvrière»[52] et s'en tient à la loi de 1911 sur l'assurance maladie et accidents.

Dans cette impasse une idée émerge rapidement. Ne faudrait-il pas conclure une convention de travail italo-suisse? Le conseiller fédéral Schulthess pose la question à son administration par notice du 31 décembre 1919.[53] Le 27 janvier 1920, le Ministère italien des affaires étrangères, probablement préparé à cette initiative par la diplomatie suisse, introduit officiellement la demande à la Légation de Suisse à Rome. Il s'agirait en particulier d'aborder les questions relatives à la législation du travail, aux assurances sociales et à l'assistance.[54] La Légation de Suisse transmet cette note en soulignant que la Suisse ne peut se contenter d'une assurance réciproque d'égalité de traitement. «Nous aurons par contre à examiner jusqu'à quel point notre besoin de main-d'œuvre italienne pourrait nous induire à accéder aux desiderata italiens.»[55] Au même moment,

c'est-à-dire le 30 janvier, la Société suisse des entrepreneurs fait pression sur le Département politique fédéral pour trouver rapidement une solution. «L'emploi de la main-d'œuvre italienne est pour nous d'une nécessité absolue. Elle n'augmentera pas le chômage. Elle permettrait au contraire d'engager des manœuvres indigènes. Il faut absolument éviter que les Italiens ne se détournent de la Suisse.»[56]

En revanche, à Rome, le ministre Georges Wagnière devient plus circonspect, à un moment où les conceptions italiennes en matière d'émigration restent encore libérales.[57] Cependant, la presse italienne traduit l'évolution des sensibilités en la matière. Ainsi, le *Corriere d'Italia,* du 7 septembre 1920, estime que le temps où les travailleurs italiens étaient un objet de marché pour faire baisser les salaires en Suisse est révolu.

Pendant ce temps, tout au long de l'année 1920, les conférences d'experts et les rapports des administrations fédérales se multiplient à Berne.[58] Même si l'on reconnaît le besoin de main-d'œuvre italienne, dans les secteurs de la construction et des forces hydrauliques en particulier, le ton est généralement à la prudence, voire à la méfiance. Pour certains, les meilleurs immigrants sont des ouvriers célibataires vivant dans des baraques et rentrant chez eux à la fin de la saison.[59] Faudrait-il interdire les familles? A la limite, la Suisse pourrait faire venir la main-d'œuvre italienne par la France pour éviter les prescriptions d'émigration ou entreprendre une campagne de propagande en Italie. L'Office fédéral des assurances sociales, après examen des diverses questions posées par une convention, estime qu'il vaut mieux ne pas entrer en matière, l'Italie n'étant pas en mesure de fournir des prestations équivalentes.[60]

Les négociations sont dès lors mises en veilleuse pendant les années 1921 et 1922. Elles reprennent en 1923, Schulthess n'étant pas opposé à l'idée d'une convention qui réglerait certaines questions relatives au travail et éventuellement à l'assurance accidents.[61] En outre, la Société suisse des entrepreneurs cherche toujours à faciliter l'arrivée de la main-d'œuvre italienne sur des bases libérales.[62] Le 7 août 1923, l'Italie remet un projet de convention qui englobe, en plus des questions relatives au droit et à la protection du travail, des propositions en matière d'établissement, d'assurances et d'assistance.[63] Considérant ce projet très unilatéral, la Suisse refuse de lier les questions d'établissement à la convention[64] qu'elle considère toutefois comme souhaitable. Le 26 avril 1924, le Département fédéral de justice et police s'exprime résolument contre une demande du directeur de l'Office fédéral du travail, Hans Pfister, relative à l'idée d'un éventuel traité d'établissement sur la base de la clause de la nation la plus favorisée.[65] Le département considère qu'une telle démarche est tout à fait prématurée avant que la législation fédérale en la matière ne soit arrêtée. En outre, les relations avec les différents pays concernés, la France et l'Italie par exemple, sont trop disparates.

Le 6 mai, le Conseil fédéral présente son contre-projet de convention de travail.[66]

Refusant d'entrée de jeu d'aborder les conditions d'établissement, le gouvernement suisse limite «strictement la convention aux questions de droit ouvrier».[67] L'accès au territoire reste déterminé par le «marché du travail» sous réserve d'accords sur les formalités. L'égalité de traitement est garantie quant à la protection des lois réglant les conditions de travail et le droit d'association, sous réserve de la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat. Elle est également garantie en matière d'accidents de travail, ainsi qu'aux ressortissants de l'autre Etat affilié à une caisse maladie ou de chômage. L'Italie doit s'engager pour sa part à accorder les mêmes avantages aux Suisses qu'à ses nationaux en ce qui concerne l'assurance maternité, vieillesse et invalidité. En matière de législation du travail, chaque pays reste souverain sur son territoire, mais accorde un droit d'information aux autorités du pays d'émigration. La voie diplomatique, si nécessaire celle des tribunaux arbitraux, jugera des différends.

En fait, ce texte ne fait guère de concessions, ni sur les conditions de l'immigration et du séjour, ni sur celles de l'établissement et de l'assistance. De ce fait, divers contacts établis entre les représentants suisses, dont Hans Pfister, et le commissaire italien à l'émigration, De Michelis, se révèlent peu fructueux. De Michelis réclame pour le moins la clause de la nation la plus favorisée en matière d'assistance. Ne l'obtenant pas, il rompt les négociations.[68]

La politique d'intégration des Italiens dans le marché suisse du travail est donc brutalement ramenée à l'aune du développement de la législation nationale et accessoirement à celle de l'application des conventions internationales. Sur le plan bilatéral, les négociations vont désormais s'en tenir à des questions sectorielles, sur le plan de l'assurance par exemple.[69] Ainsi, en matière de chômage, les deux pays aboutissent, le 9 février 1927, à la signature d'une déclaration de réciprocité garantissant les droits des personnes établies à l'exclusion notoire des travailleurs saisonniers.[70] Pendant ce temps, la politique migratoire du gouvernement fasciste se durcit. L'Italie revendique l'égalité de traitement pour ses ouvriers,[71] en particulier en matière d'accidents de travail,[72] question que la Suisse lie aux négociations sur les dommages de guerre.

Avec l'adoption de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931 et de son Ordonnance d'exécution du 5 mai 1933, la Suisse dispose d'un appareil légal régissant le rôle de l'immigration dans le marché du travail. Elle se montre dès lors plus apte à négocier avec l'étranger sur des bases qui restent toutefois empreintes d'une volonté de contrôle strict. C'est ainsi que, le 1er août 1934, le Conseil fédéral accepte que «les ressortissants italiens, qui ont séjourné sans interruption cinq ans en Suisse au bénéfice d'autorisations régulières, peuvent prétendre à l'octroi d'une autorisation d'établissement».[73] D'autres dispositions règlent le séjour, les passeports de tourisme et l'exercice de certaines professions.[74]

Les négociations sur la main-d'œuvre et la politique migratoire

La période de 1918 à 1931 marque une évolution de la formation nationale. Cette formation se donne une stratégie de gestion de la société et d'intégration des diverses couches sociales dans une perspective de «nationalisation du peuple suisse». Au nombre des instruments fondamentaux de cette stratégie figure l'élaboration d'un marché national du travail incluant des mesures de protection propres à un Etat social au développement concomitant. La promotion des concepts de marché national du travail et d'Etat social implique nécessairement une redéfinition globale de l'ensemble des rapports qui prévalent en matière d'immigration et d'intégration des étrangers. Il s'agit très clairement de limiter l'immigration, ce qui ne signifie pas se priver de la main-d'œuvre nécessaire. Le séjour à court terme est donc érigé en principe.
C'est dans ce contexte que se situent les négociations avec l'Italie. Il s'agit d'une part d'assurer la main-d'œuvre jugée nécessaire par le patronat d'autant que les Italiens travaillent dans des secteurs souvent peu occupés par les Suisses. En outre, sous la pression de l'Italie, il s'agit d'examiner les conditions d'une participation des immigrés au marché du travail et aux assurances qui soient satisfaisantes. Les débats relèvent bien des hésitations suivant les interlocuteurs, la conjoncture, les arguments avancés de part et d'autre. Cependant, dans la mesure où la Suisse est animée d'une volonté plus forte, celle d'élaborer une stratégie d'action sociale, dans la mesure également où elle pense trouver la main-d'œuvre qui lui fait défaut, ces négociations ne peuvent aboutir. Elles relèvent en outre des mentalités administratives très fermées sur la défense des prérogatives nationales qui s'inscrivent dans la lutte contre la «surpopulation étrangère» et contre l'«Überfremdung», c'est-à-dire dans le cadre de concepts dont l'utilisation, qui s'est généralisée depuis la fin de la guerre, n'en est encore qu'à ses débuts.

Notes

1 Sur l'importance de la formation nationale en tant que fait social et sur le processus de nationalisation de la société, voir les travaux de Gérard Noiriel.
2 Pour les questions relatives au rapport entre la formation nationale et les étrangers en Suisse, voir nos travaux, en particulier Gérald et Silvia Arlettaz, «La politique suisse d'immigration et de refuge: héritage de guerre et gestion de paix», *in* Michel Porret *et al.* (dir.), *Guerres et Paix. Mélanges offerts à Jean-Claude Favez,* Genève 2000, p. 661 ss.
3 Voir Gérald et Silvia Arlettaz, «Un défi de l'entre-deux-guerres. Les étrangers face au processus de nationalisation et de socialisation du peuple suisse», *in* Alain Clavien, Bertrand Müller (éd.), *Le goût de l'histoire, des idées et des hommes. Mélanges offerts au professeur Jean-Pierre Aguet,* Lausanne 1996, p. 317 ss. Voir aussi Silvia et Gérald Arlettaz, «Die schweizerische Ausländergesetzgebung und die politischen Parteien 1917-1931», *in* Aram Mattioli (éd.), *Antisemitismus in der Schweiz 1848-1960,* Zürich 1998, p. 327 ss.

4 «La politique suisse du marché du travail», *La Vie économique* 1 (janvier 1934), p. 3.
5 Carl Bartholdi, *Gegenwartsfragen der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik,* Flawil 1932, p. 3.
6 Voir Gérald et Silvia Arlettaz, «La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste», *in* Paul Bairoch, Martin Körner (éd.), *La Suisse dans l'économie mondiale,* Zürich 1990, p. 319 ss.
7 Voir *Feuille fédérale [FF],* 1919, vol. 3, p. 880 ss.
8 Article 2.
9 *Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1923,* p. 793.
10 «Message concernant les mesures à prendre pour obvier au chômage, du 10 juin 1921», *FF,* 1921, vol. 3, p. 406.
11 *Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1921,* p. 678.
12 *Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1923,* p. 794. C'est en fait l'Association suisse pour la colonisation intérieure qui est chargée d'organiser des projets de colonisation ou de placement à l'étranger.
13 Voir Gérald Arlettaz, «Sommes-nous pour ou contre l'émigration?», *Itinera,* 9 (1992), p. 79 ss.
14 L'expression est souvent utilisée. Ainsi, dans un exposé sur les résultats du recensement de 1930, «la ‹nationalisation› de la population suisse n'a donc pas été un phénomène passager; on voit qu'elle s'est poursuivie après la guerre», *La Vie économique,* 2 (février 1931), p. 51.
15 Voir Gérald Arlettaz, «Aux origines de la ‹question des étrangers› en Suisse», *in* Bernard Prongué *et al.* (éd.), *Passé pluriel, en hommage au professeur Roland Ruffieux,* Fribourg, 1991, p. 179 ss.
16 Publié par la Centrale suisse de placement.
17 Voir note 2.
18 *Informations de statistique sociale* 9 (1925), p. 252.
19 *Idem,* 9 (1926), p. 292.
20 Carl Alfred Schmid, *Nationale Bevölkerungspolitik,* Zürich 1920.
21 *La Suisse économique et sa législation sociale,* exposé du Département fédéral de l'économie publique, Berne 1922, p. 12.
22 Voir Uriel Gast, *Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933,* Zürich 1997.
23 Voir Gérald et Silvia Arlettaz, «Les Chambres fédérales face à la présence et à l'immigration étrangères (1917-1922)», *Etudes et Sources,* N° 16/17, Berne, 1991, p. 9 ss.
24 «Rapport du Conseil fédéral concernant l'Ordonnance du 19 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers, du 27 janvier 1922», *FF,* 1922, vol. 1, p. 153.
25 «Message concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers par le droit fédéral, du 2 juin 1924», *FF,* 1924, vol. 2, p. 521.
26 Archives Fédérales [AF], E 4001 (A) 1, bd 26, lettre du Département fédéral de justice et police au Vorort, 26 décembre 1923.
27 AF, *Idem,* Arbeitsamt, Pfister, «Bemerkungen zur kleinen Anfrage des Herrn Schmid zuhanden der Eidg. Fremdenpolizei», 30 janvier 1926.
28 AF, E 4300 (B) 1, Bd. 8, «Notizen zur Besprechung mit dem eidgenössischen Arbeitsamt», Heinrich Rothmund, 11 septembre 1926.
29 Voir article 18. Voir aussi «Ordonnance d'exécution» du 5 mai 1933, article 7.
30 Article 3.
31 AF, E 7169/1, Bd. 12 et 13.
32 *Ibid.*
33 *Ibid.*
34 Article 11.
35 Voir Gérald Arlettaz, «Les effets de la première guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse», *Relations internationales,* 54 (1988), p. 164 ss.
36 Voir les études mentionnées aux notes 2, 3, 6, 23 et 35.
37 Voir note 6.
38 D'une manière générale, sur les différents aspects de l'histoire de l'immigration italienne en

Suisse, voir Mauro Cerutti, «Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870-1970), attraverso le fonti dell'Archivio federale», *Studi e Fonti,* 20, Berna 1994, p. 11 ss.

39 (Heinrich), Rothmund «Die berufliche Überfremdung und Vorschläge zu ihrer Abhilfe», *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit,* 63 (1924), Heft 10, p. 349.

40 Voir AF, E 1004.1 et E 21/24567.

41 AF, E 21/24567 «Verhandlungen über Niederlassungsverträge», Grundsätzliche Stellungnahme, s. d., probablement de 1921.

42 A ce sujet, voir Gérald Arlettaz, «De la ‹seconda patria› à la nation assiégée. La Suisse et les émigrants italiens après la Première Guerre mondiale», *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier,* 17 (2001), p. 39-54.

43 Voir AF, E 7169/1, Bd. 11.

44 *Idem.* Voir notamment la lettre du conseiller d'Etat chargé du Département du commerce et de l'industrie au Département fédéral de l'économie publique, du 3 mai 1921.

45 *Idem,* réponse du 20 mai 1921.

46 Selon AF, E 2001 (B) 3, Bd. 46, télégramme de la légation de Suisse à Rome au Département politique fédéral.

47 Voir en particulier l'article du *Corriere italiano,* du 14 janvier 1922. Voir étude mentionnée à la note 42.

48 AF, E 1402, I, 5 avril 1922, cité et commenté par l'étude mentionnée à la note 23.

49 AF, E 2001 (B) 2, Bd. 8, lettre de l'Office fédéral de l'assistance chômage au Département politique fédéral, 8 août 1919.

50 *Idem,* note verbale du Ministère royal des affaires étrangères, 24 octobre 1919.

51 *Idem,* procès-verbal du Conseil fédéral, 19 décembre 1919.

52 *Idem,* note verbale de la Légation de Suisse à Rome au Ministère royal des affaires étrangères, 10 septembre 1919.

53 AF, E 7169/1, Bd. 7, Notiz für die Abteilung für Industrie und Gewerbe.

54 AF, E 2001 (B) 2, Bd. 8, Nota verbale del Ministero reale degli affari esteri alla Legazione di Svizzera.

55 *Idem,* Légation de Suisse à Rome au Département politique fédéral, 28 janvier 1920.

56 *Idem,* lettre du 30 janvier 1920.

57 *Idem,* Légation Suisse à Rome au Département politique fédéral, 5 mars 1920.

58 Voir AF, E 7169/1, Bd. 7.

59 *Idem,* voir notices sur une discussion du 9 février 1920.

60 *Idem,* rapport du directeur Rüfenacht, 21 février 1920.

61 *Idem,* lettre du directeur de l'Office du travail, Pfister, à De Michelis, commissaire général à l'émigration, 11 juin 1923.

62 *Idem,* lettre à Pfister, 4 juillet 1923.

63 Voir AF, E 4300 (B) 1, Bd. 9.

64 AF, E 2001 (B) 5, Bd. 5, procès-verbal du Conseil fédéral, 29 août 1923. Voir aussi AF, E 7169/1, Bd. 7, en particulier notice sur un entretien du Département fédéral de l'économie publique, 19 septembre 1923.

65 AF, E 7169/1, Bd. 7, note du Chef du Département fédéral de justice et police, Häberlin, à Pfister.

66 AF, E 4300 (B) 1, Bd. 9.

67 *Idem,* Notes concernant le contre-projet du Conseil fédéral.

68 AF, E 7169/1, Bd. 7, lettre de Pfister au Département fédéral de l'économie publique, 8 juillet 1924.

69 Notamment en matière d'accidents, voir AF, E 4300 (B) 1, Bd. 9.

70 Lucio Boscardin, *Die italienische Einwanderung mit besonderer Berücksichtigung der Jahre 1946-1959,* Zürich 1962, p. 25.

71 Voir revendications italiennes, *in* AF, E 2001 (C) 1, Bd. 21, lettre du ministre de Suisse à Rome au Département politique fédéral, 18 février 1928.

72 En 1927, la Suisse a approuvé la Convention internationale concernant l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux en matière de réparation des accidents du travail.

73 AF, E 4300 (B) 1, Bd. 9, circulaire du Département fédéral de justice et police aux directions de police des cantons, 24 septembre 1934.

74 Sur la politique suisse face à l'immigration italienne après 1945, voir Marc Perrenoud, «La politique de la Suisse face à l'immigration italienne (1943-1953)», *in* Michel Dumoulin (dir.), *Mouvements politiques migratoires en Europe depuis 1945. Le cas italien,* Louvain-la-Neuve 1989, p. 113 ss. Voir aussi l'ouvrage à paraître sur l'histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948 par le Forum Suisse pour l'Etude des Migrations et autres dans le cadre du PNR 39.