

Marc HELBLING

Assistant à l'Institut für Politikwissenschaft, Université de Zurich

## **Exclusion sociale et citoyenneté suisse**

### **Pour une approche sociologique de la question des processus de naturalisation**

#### **Introduction<sup>1</sup>**

Les processus de naturalisation ont donné lieu à des débats violents depuis que certaines communes dans les cantons de Schwyz et de Lucerne ont refusé à plusieurs reprises par votation populaire un nombre relativement élevé de demandes de naturalisation. Les citoyens de ces communes n'ont pas seulement poursuivi une politique de naturalisation restrictive, il est apparu que les refus concernaient uniquement les ressortissants de certains pays.

Le sujet a gagné à nouveau en actualité après les décisions du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003 en matière de naturalisation. Celui-ci a déclaré que les refus de demandes de naturalisation, même s'ils sont décidés par une instance législative, doivent être soumis à l'obligation de motiver, ce qui n'était pas garanti lors des scrutins populaires par les urnes. Une telle obligation était d'autant plus importante qu'il faut accorder aux candidats à la naturalisation, selon le Tribunal fédéral, la possibilité d'un recours de droit public en cas de discrimination.

S'il est apparu que quelques modes de décision peuvent aboutir à des effets discriminatoires, les opinions divergent sur les causes et la signification de ce phénomène ainsi que sur les mesures à prendre afin de limiter ces discriminations. D'une part, il est avancé qu'une municipalité doit pouvoir décider elle-même du mode de décision relatif aux naturalisations et, d'autre part, il est souligné que les décisions politiques sont subordonnées aux normes constitutionnelles, soit en l'occurrence l'égalité devant la loi, la protection contre l'arbitraire et la protection de la sphère privée. Plus concrètement, il s'agit de la question de la constitutionnalité des naturalisations soumises aux votations populaires. Cette discussion est accompagnée d'un débat sur le rôle du juge et du législateur dans le domaine des natura-

---

<sup>1</sup> Les réflexions théoriques développées dans cet article ainsi que les résultats d'un sondage réalisé durant l'été 2003 et présentés ci-dessous font partie d'un projet du Programme national de recherche no.40+ (Extrémisme de droite – Causes et contre-mesures) à l'Institut de Science politique de l'Université de Zurich. L'auteur de cet article est collaborateur scientifique dans ce projet qui est dirigé par le Professeur Hanspeter Kriesi.

lisations. Si les défenseurs des verdicts du Tribunal fédéral jugent important que les effets discriminatoires d'une décision politique soient contrôlés par une instance juridique, les critiques soulignent la primauté du politique et nous mettent en garde contre les dangers d'un pouvoir juridique empêchant le processus démocratique.

De tels débats sont importants, voire incontournables, mais ne conduisent pas, d'après nous, au cœur du problème. Le but principal d'une recherche scientifique doit d'abord amener le chercheur à se poser des questions sur les causes d'un fait social avant d'évaluer les mesures à prendre pour améliorer une situation particulière. En premier lieu, ce ne sont donc pas les rôles du juge et du législateur ni les normes à respecter lors d'un processus de naturalisation qui nous préoccupent, mais la question de savoir pourquoi la réalité se présente comme telle, à savoir pourquoi quelques communes prennent des décisions plus discriminatoires et restrictives que d'autres. A cet égard l'objectif de cet essai est de montrer dans quelle mesure les naturalisations constituent des processus politiques. Par ceci nous entendons que la citoyenneté et ainsi la régulation de l'acquisition d'une nationalité constituent des instruments d'exclusion sociale et culturelle. Afin de développer ces propos nous avons structuré cet article de la façon suivante : il s'agit d'abord de démontrer les caractéristiques des processus de naturalisation en Suisse avant de discuter des concepts théoriques relatifs à la citoyenneté et à l'identité nationale qui nous permettent de mieux comprendre l'acquisition d'une nationalité. Ensuite, nous présenterons les résultats d'un sondage que nous avons exécuté dans 207 communes suisses. Nous essayerons de démontrer qu'une grande partie de la variance des taux de refus s'explique par le mode de décision en tant qu'élément d'opportunité, par l'influence d'acteurs politiques et par la conception de la citoyenneté prévalant dans une municipalité.

### **La naturalisation : un acte politique**

Selon l'article 37 de la Constitution suisse, toute personne possédant un droit de cité communal et le droit de cité du canton a la citoyenneté suisse. L'article 38 expose que la Confédération règle l'acquisition et la perte de la nationalité et des droits de cité par filiation, par mariage ou par adoption. Elle édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation. La loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse précise dans l'article 14 qu'il faut s'assurer de l'aptitude du requérant à la naturalisation en examinant son intégration dans la communauté suisse, son accoutumance au mode de vie et aux usages suisses, sa conformité à l'ordre juridique suisse et en veillant à ce qu'il ne compromette pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Quant à la durée de résidence, il est exigé, selon

l'article 15, que le requérant ait résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours des cinq qui précèdent la requête.

Obtient donc la nationalité suisse seulement celui ou celle à qui la Confédération, le canton et la commune ont donné une réponse favorable.<sup>2</sup> Les candidats doivent ainsi suivre trois procédures plus ou moins indépendantes. Dans la plupart des cantons, les candidats déposent leur demande de naturalisation à la commune qui la transmet à l'administration fédérale. La Confédération est la première à donner son accord. Ensuite, c'est la commune qui traite la demande et dans un troisième temps le canton. Dans d'autres cantons la commune est placée au premier rang avant la Confédération et le canton. Toutefois, c'est la procédure au niveau communal qui constitue la phase cruciale pour les requérants. Les décisions au niveau fédéral et, dans une moindre mesure, au niveau cantonal étant de nature formelle, la naturalisation au niveau communal peut être comprise comme un acte politique. D'une part, les citoyens suisses se prononcent à l'égard des demandes de naturalisation dans la plupart des communes directement devant l'assemblée communale, par votation populaire ou par le biais de leurs représentants au parlement municipal. D'autre part, devant subir un véritable test d'aptitude, les candidats sont examinés par rapport à leur degré d'intégration et d'accoutumance au mode de vie et aux usages suisses.<sup>3</sup>

A cela s'ajoute que les procédures locales diffèrent d'une commune à l'autre, même à l'intérieur d'un canton. Quant aux frais d'admission et aux facilités de procédure accordées à certains groupes de requérants, des différences cantonales sont visibles également.<sup>4</sup> Les cantons et les communes établissent les critères devant être remplis par les candidats et choisissent les modes de décision formels, à savoir si la décision finale est prise au parlement local, à l'assemblée communale, par votation populaire, par l'organe exécutif ou au sein d'une commission de naturalisation. La compétence relative à ce choix paraît être restreinte par les décisions du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003 ayant déclaré que les votations à l'urne violent des principes constitutionnels. Cependant, les discussions relatives aux compétences des communes ne sont pas encore terminées. En décembre 2003, le Conseil aux Etats a soutenu une initiative parlementaire exigeant

---

<sup>2</sup> Philippe Wanner et Gianni d'Amato, *Naturalisation en Suisse. Le rôle des changements législatifs sur la demande de naturalisation*, Zürich, 2003, pp.8-10

<sup>3</sup> Heinz Kleger et Gianni D'Amato, „Staatsbürgerschaft und Einbürgerung - oder: Wer ist ein Bürger? Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz“, in *Journal für Sozialforschung*, no. 35 (3/4), 1995, pp.259-282

<sup>4</sup> Barbara Boner, *Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern*, Bern, 1999. Schweizerischer Gemeindeverband (éd.), *Einbürgerungsgesetzgebung und -praxis in den Kantonen und Gemeinden*, Wabern, 1998. René Schaffhauser, „Bürgerrecht“, in D. Thürer, J.-F. Aubert and J. P. Müller (éds.) *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich, 2001. Pascale Steiner et Hans-Rudolf Wicker, *Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden*, Bern, 2000

que les cantons puissent choisir eux-mêmes les modes de décision au niveau des communes.

En conclusion on peut résumer les caractéristiques des procédures de naturalisation suisses de la façon suivante: 1. La naturalisation en Suisse est liée à l'acquisition de la citoyenneté municipale. 2. Comme conséquence du fédéralisme et de l'autonomie communale il y a des variations importantes quant aux procédures formelles. 3. Etant donné les compétences du législateur communal et les exigences concernant le degré d'intégration (au niveau local), les naturalisations ne se limitent pas à des procédures administratives.<sup>5</sup>

### **Citoyenneté, exclusion sociale et xénophobie**

Malgré les possibilités restreintes d'un tel article nous aimerions proposer dans ce qui suit des instruments théoriques permettant de saisir la complexité des naturalisations en Suisse et de développer les propos que nous avons esquissés ci-avant au sujet du caractère politique du processus de naturalisation. Il ne nous sera pas possible ici de valider toutes nos réflexions théoriques par des résultats empiriques. Néanmoins nous espérons enrichir par celles-ci le débat relatif à la question des processus de naturalisation en Suisse.

Ces processus doivent être inscrits dans la discussion relative à la citoyenneté et à l'identité nationale. Car, après tout, la problématique tourne autour de la question suivante : qui *est* citoyen suisse et qui ne l'est pas, respectivement qui *peut devenir* citoyen suisse et qui ne le peut pas.<sup>6</sup> Marshall a identifié la *fonction* de la citoyenneté comme un mécanisme d'inclusion.<sup>7</sup> D'après lui, les droits civils, politiques et sociaux qui sont apparus successivement durant les trois derniers siècles doivent être considérés comme une réaction à l'aggravation des inégalités sociales dans les sociétés capitalistes. Brubaker va au-delà de l'aspect fonctionnaliste de la citoyenneté en la considérant comme un *instrument* d'exclusion sociale.<sup>8</sup> Dans ce sens, on peut s'accorder à dire que chaque groupe adopte et dispose de moyens afin de régler l'adhésion selon des critères bien définis. D'après Brubaker, l'instrument de la citoyenneté inclut à la fois des aspects formels comme l'élaboration de critères explicites et informels comme l'application de

---

<sup>5</sup> Heinz Kleger et Gianni d'Amato, op. cit., p.266

<sup>6</sup> Jürgen Mackert et Hans-Peter Müller (éds.), *Citizenship - Soziologie der Staatsbürgerschaft*, Wiesbaden, 2000, p.27

<sup>7</sup> Thomas H. Marshall, *Citizenship and social class*, Cambridge, 1950. Voir aussi Jürgen Mackert, *Kampf um Zugehörigkeit. Nationale Staatsbürgerschaft als Modus sozialer Schliessung*, Opladen und Wiesbaden, 1999, pp.56-66

<sup>8</sup> Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge (USA), 1992

schèmes de classification tacites.<sup>9</sup>

Selon Max Weber, une relation sociale est inclusive dans la mesure où il n'y a pas d'obstacles à l'activité d'un groupe pour les personnes ayant les capacités et l'intérêt de le faire.<sup>10</sup> Par contre, elle est exclusive si la participation est soit réservée à un groupe restreint soit liée à des conditions particulières. En ce qui concerne la citoyenneté, Brubaker a démontré l'opposition entre les conceptions française et allemande.<sup>11</sup> Dans la tradition du *jus solis*, en France la nationalité repose sur le modèle républicain et contractuel comme critère de l'octroi de la citoyenneté. L'Allemagne, par contre, se base sur le principe du *jus sanguinis* et met l'accent sur l'histoire, la langue et l'identité commune du peuple allemand. Ces deux conceptions reflètent non seulement des critères opposés à remplir pour l'acquisition de la nationalité, mais également des degrés de mécanisme d'exclusion différents. Elles illustrent le fait que la citoyenneté se base sur une conception variant d'une nation à l'autre. Autrement dit, les concepts de la nationalité nous renseignent sur la perception qu'ont les citoyens à la fois de leur identité nationale et des étrangers. Cette dimension formelle est complétée par une deuxième relative aux obligations culturelles.<sup>12</sup> Ces dernières se distinguent entre assimilation (monisme culturel) et intégration (pluralisme culturel). La première oblige les étrangers à intégrer la culture dominante du pays d'accueil tandis que la deuxième reconnaît les différences ethniques.

De tels concepts sont utiles afin de décrire différents systèmes et de comprendre les politiques qui en découlent. Il faut reconnaître, cependant, les limites des concepts ethniques et civiques du nationalisme.<sup>13</sup> De même, il faut se rendre compte que les caractéristiques d'une identité nationale ainsi que les concepts de citoyenneté et les régimes d'incorporation qui en découlent font partie d'un processus plus large. Ils sont le résultat de la ge-

---

<sup>9</sup> Idem, p.39

<sup>10</sup> Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen, 1956

<sup>11</sup> Rogers Brubaker, op. cit.

<sup>12</sup> Marco Giugni et Florence Passy, „Modèles de citoyenneté et mobilisation des immigrants en Suisse et en France: une approche des opportunités politiques“, in Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi et Werner Haug (éds.), *Les migrations et la Suisse: Résultats du Programme national "Migrations et relations interculturelles"*, Zürich, 2003. Hanspeter Kriesi et Ruud Koopmans, „Citoyenneté, identité nationale et mobilisation de l'extrême droite. Une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse“ in Pierre Birnbaum (éd.), *Sociologie des Nationalismes*, Paris, 1997

<sup>13</sup> Rogers Brubaker, „The Manichean Myth: Rethinking the Distinction between "Civic" and "Ethnic" Nationalism“ in Hanspeter Kriesi, Klaus Armingeon, Hannes Siegrist et Andreas Wimmer (éds.), *Nation and National Identity. The European Experience in Perspective*, Zürich, 1999. Dominique Schnapper, „La troisième conception de la nation“, in Pierre Centlivres (éd.), *Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*, Genève, 1990

nèse d'une identité collective constituant un système partagé de valeurs et de normes. Une nation n'est pas une communauté statique dont le contenu est bien défini une fois pour toutes, mais plutôt un objet de contestation. Autrement dit, si nous sommes convaincus qu'un individu ne peut pas vivre en dehors d'un groupe ou d'une structure sociale – qu'il s'agisse d'une nation, d'un groupe ethnique ou d'une autre forme – l'organisation de ce groupe et son identité ainsi que les délimitations par rapport à d'autres structures sont exposées à des confrontations de points de vue différents.<sup>14</sup>

Barth propose un modèle selon lequel les frontières nationales ou ethniques font toujours l'objet de négociations.<sup>15</sup> Une de ses idées centrales veut que la définition d'une nation ne soit imposée à ses membres mais que celle-ci soit reconnue par une majorité du groupe respectif. De plus, une identité collective dépend toujours de l'interaction entre la perception qu'un groupe a de lui-même et les définitions ainsi que les conceptualisations mises en avant par d'autres groupes : « Selfhood is thoroughly socially constructed : in the process of primary and subsequent socialisation, and in the ongoing processes of social interaction within which individuals define and redefine themselves and others through their lives.»<sup>16</sup>

Afin de mieux saisir la relation entre citoyens suisses et étrangers, nous aimerions introduire le concept de xénophobie. Celle-ci est étroitement liée au concept de nationalisme : « Racism [nous utilisons cette notion comme un synonyme de xénophobie] and nationalism are both ideologies. They are bodies of knowledge (a word that denotes in this context neither validity nor reliability) which make claims about the way the social world is and, crucially, about the way it ought to be. This knowledge is mobilized in the definition of criteria of group membership and principles of exclusion.»<sup>17</sup>

Pour éviter tout malentendu nous insistons sur le fait que nous entendons par xénophobie un mécanisme d'exclusion ou, avec Hall, un système de classification constituant un moyen de justifier des pratiques politiques, sociales ou économiques excluant des groupes nationaux ou ethniques de l'accès à certaines ressources matérielles ou symboliques.<sup>18</sup> Comme Jenkins, Hall considère la xénophobie comme une idéologie.<sup>19</sup> Par ce terme il entend une production de sens liée à la question de pouvoir et résultant d'un processus social. Au lieu de parler de production de sens, nous préfé-

---

<sup>14</sup> Richard Jenkins, *Social Identity*, London et New York, 1996

<sup>15</sup> Frederik Barth (éd.), *Ethnic Groups and Boundaries: The Social Organization of Cultural Difference*, Oslo, 1969

<sup>16</sup> Richard Jenkins, op. cit., p.20

<sup>17</sup> Richard Jenkins, *Rethinking Ethnicity. Arguments and Explorations*, London, Thousand Oaks et New Dehli, 1997, p.84

<sup>18</sup> Stuart Hall, „Rassismus als ideologischer Diskurs“, in Nora Rätzsch (éd.), *Theorien über Rassismus*, Hamburg, 2000, p.7

<sup>19</sup> Idem

rons introduire le concept du *Framing process*.<sup>20</sup> Goffman, père du concept du *Frame*, entend par ce dernier un cadre d'interprétation permettant à l'individu de localiser, percevoir, identifier et qualifier un objet social.<sup>21</sup> Le processus du *Framing* signifie donc la manière d'interpréter et de conceptualiser une situation ainsi que la genèse et la diffusion de ces interprétations.

Le concept du *Framing process* nous permet d'appréhender comment l'« autre » est perçu et comment cette perception peut devenir dominante dans une communauté. Nous rejetons les hypothèses considérant la xénophobie (et ainsi un taux de refus élevé) comme l'expression d'une attitude naturelle de la majorité de la population respectueuse ou comme la conséquence d'une situation économique particulière. Si nous acceptons l'idée que des facteurs socio-économiques comme par exemple un taux de chômage élevé peuvent constituer des éléments critiques, de tels éléments influent sur les résultats d'une décision en matière de naturalisations seulement dans la mesure où ils sont conceptualisés et mis en relation avec la présence de la population étrangère.

Pour comprendre la variance des taux de refus il faut donc étudier à la fois l'identité collective, la conception de la citoyenneté et la manière dont les étrangers sont perçus. Ces trois éléments peuvent résulter à la fois d'un processus à long terme et d'une mobilisation politique à court terme. Selon notre hypothèse le taux de refus d'une commune suisse est dû, entre autres, au potentiel de xénophobie et à une conception plus ou moins exclusive de la citoyenneté. Ces deux éléments, quant à eux, résultent d'une genèse à long terme et de mobilisations politiques antérieures. De même, les confrontations politiques lors d'un processus de naturalisation et ainsi l'influence d'acteurs poursuivant une politique de naturalisation restrictive influent fortement sur le nombre d'étrangers naturalisés. Si de tels acteurs réussissent à mobiliser l'opinion publique et s'ils disposent de ressources et d'opportunités pour convaincre une majorité de la population, le taux de refus peut s'élever pour certaines catégories de requérants.

## **L'analyse des processus de naturalisation en Suisse**

La plupart des études en matière de processus de naturalisation sont réservées

---

<sup>20</sup> David A. Snow et Robert D. Benford, „Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization, in B. Klandermans, H. Kriesi and S. Tarrow (éds.), *From Structure to Action: Social Movement Participation across Cultures*, Greenwich, 1998. David A. Snow, E. Burke Rochford Jr, Steven K. Worden et Robert D. Benford, “Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation” in *American Sociological Review*, no.51 (4), pp.464-481

<sup>21</sup> Erving Goffman, *Frame Analysis*, Cambridge, 1974

vées aux analyses juridiques. Les travaux achevés dans le cadre du Programme national de recherche no.21 (Pluralisme culturel et identité nationale) représentent une exception d'un grand intérêt. Centlivres et ses collaborateurs ont étudié la complexité et la diversité des processus de naturalisation avec l'exemple de trois cantons romands et du Tessin.<sup>22</sup> Grâce à des récits de requérants et de jeunes étrangers de la deuxième génération, ils ont tenté d'établir à la fois la motivation de ceux-ci et les processus parcourus. De plus, ils ont abordé la légitimité des taxes, les dimensions rituelles des naturalisations ainsi que celles de l'identité. Leurs réflexions tentent d'aller au-delà des aspects réglementaires en abordant les aspects culturels et identitaires des naturalisations en Suisse.<sup>23</sup> Elles constituent donc une base importante pour une approche sociologique de la question des processus de naturalisation.

Steiner et Wicker nous fournissent une analyse détaillée des caractéristiques des procédures de naturalisation, soit les compétences communales, les structures de prise de décisions et les possibilités de recours, à l'exemple d'un échantillon de quelques communes suisses.<sup>24</sup> Cependant, leurs travaux non encore achevés n'analysent pas les processus de naturalisation en Suisse de manière systématique et discutent peu de facteurs relatifs aux causes des discriminations des requérants de naturalisation. Piguet et Wanner ont poursuivi une analyse plus systématique dans le cadre de leur étude des taux de naturalisation de la période entre 1981 et 1998.<sup>25</sup> Ils démontrent l'évolution des taux de naturalisation en Suisse, dans les cantons et différentes régions ainsi qu'au niveau municipal.

Leur modèle explicatif inclut à la fois des facteurs individuels et contextuels ainsi que les législations cantonales et les procédures communales pouvant influencer sur les taux de naturalisation. Toutefois, le taux de naturalisation, soit le rapport entre le nombre annuel de naturalisations et la moyenne de la population étrangère, constitue, d'après nous, un indice peu pertinent pour l'analyse de l'attitude des citoyens suisses vis-à-vis des requérants de naturalisation. Car le taux de naturalisation dépend à la fois de la demande des étrangers et de l'offre de la part d'une commune. Piguet et Wanner ont montré qu'avec leur modèle, seulement 25% des disparités communales relatives aux taux de naturalisation peuvent être expliquées par des variables contextuelles comme la structure socio-économique de la

---

<sup>22</sup> Pierre Centlivres, Micheline Centlivres-Demont, Nadja Maillard et Laurence Ossipow, *Une Seconde Nature. Pluralisme, Naturalisation et Identité en Suisse Romande et au Tessin*, Lausanne, 1991

<sup>23</sup> Idem. Voir aussi Pierre Centlivres (éd.), *Devenir suisse: adhésion et diversité culturelle en Suisse*, Genève, 1990

<sup>24</sup> Pascale Steiner et Hans-Rudolf Wicker, *op. cit.*

<sup>25</sup> Etienne Piguet et Philippe Wanner, *Les naturalisations en Suisse. Différences entre nationalités, cantons et communes 1981-1998*, Neuenburg, 2000

commune, la composition de la population étrangère, la religion, la langue, la composition socioprofessionnelle de la population et les structures politiques.<sup>26</sup> Les facteurs individuels comme la situation politique et économique dans le pays d'origine des ressortissants étrangers, leur intégration à la fois dans la commune suisse et la communauté étrangère, leur formation et leur statut social semblent avoir une influence plus importante à l'égard du désir d'un citoyen étranger de demander la nationalité suisse.<sup>27</sup>

Afin d'analyser l'influence des éléments contextuels locaux, nous proposons d'utiliser pour notre étude le taux de refus, soit le rapport entre le nombre de demandes refusées et le nombre de demandes déposées et remplissant les conditions formelles. Cependant, le problème suivant se pose : les chiffres relatifs aux taux de refus ne sont pas récoltés de manière systématique comme les taux de naturalisation. Seuls les cantons de Schwyz et de Saint-Gall disposent d'une telle base de données.<sup>28</sup> C'est pourquoi nous avons décidé de récolter ces données par le biais d'un sondage dans des communes suisses.<sup>29</sup> Pour la sélection d'un échantillon représentatif, nous avons eu recours à la base de données de trois sondages ayant été exécutés dans toutes les communes suisses dans les années 1988, 1994 et 1998 par Andreas Ladner et ses collaborateurs.<sup>30</sup> Cette base de données nous a fourni des informations sur environ 80% des municipalités suisses. Le critère de sélection était la taille de la population (supérieur ou inférieur à 10'000 habitants) que nous jugions importante par rapport au taux de refus et au processus de mobilisation. Nous avons sélectionné d'abord toutes les communes avec plus de 10'000 habitants figurant dans la base de données de Ladner (N=107) et ensuite un échantillon représentatif de 100 municipalités, soit 4,2% des petites communes, avec moins de 10'000 habitants.

Nous avons donc contacté 207 municipalités, soit 8,4% de la base de données de Ladner, afin de leur demander de remplir un questionnaire sur in-

---

<sup>26</sup> Idem, pp.67-71

<sup>27</sup> Philip Q. Yang, „Explaining Immigrant Naturalization“, in *International Migration Review*, no.28 (3), 1994, pp.449-477.

<sup>28</sup> Pascale Steiner et Hans-Rudolf Wicker, op. cit., p.22

<sup>29</sup> Le but de ce sondage a été double. Premièrement, il s'agissait d'analyser les rapports entre d'une part les aspects formels des diverses procédures de naturalisation, la structure politique et la situation socio-économique d'une commune, et d'autre part les taux de refus respectifs. Deuxièmement, les données récoltées lors de ce sondage nous permettront de sélectionner des communes pour des études de cas. Considérant les naturalisations comme des actes politiques, nous aimerions analyser plus en détail les processus de décision et de formation d'opinion et par cela même la mobilisation de l'opinion publique dans un tel contexte. N'ayant pas encore commencé avec les études de cas lors de la rédaction de cet article, seuls des résultats du premier sondage seront présentés dans ce qui suit.

<sup>30</sup> Andreas Ladner, *Politische Gemeinde, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*, Zürich, 1991

ternet. Nos questions concernaient entre autres les détails de la procédure formelle de naturalisation, les fonctions des différents organes impliqués dans celle-ci, les taux de refus répartis par nationalité des requérants et le degré d'influence à la fois sur la politique communale et sur le processus de naturalisation de différents organes et acteurs locaux. Le sondage s'est déroulé sans grandes difficultés et nous avons eu un taux de réponse de 79%. 74% des communes contactées ont fourni les taux de refus. Pour l'analyse de ces données nous avons également eu recours à la base de données de Ladner qui nous fournit des informations, entre autres, sur la situation économique et la structure politique des communes suisses. En plus, nous avons utilisé une base de données de l'Office fédéral de la statistique avec les résultats municipaux des votations fédérales depuis 1981.

## Résultats

Nous nous sommes tout d'abord intéressés au lien entre les modes de décision et les taux de refus. C'est autour de cette question que tourne actuellement le débat public. Le *Tableau 1* présente les moyennes des taux de refus selon la région linguistique, le mode de décision adopté par les communes analysées et le nombre d'habitants. Il apparaît clairement que les communes ayant introduit des votations à l'urne ou décidant lors d'une assemblée communale connaissent en moyenne les taux de refus les plus extrêmes. A première vue, l'hypothèse répandue selon laquelle les communes où les citoyens se prononcent directement en matière de naturalisations poursuivent une politique plus restrictive et éventuellement plus discriminatoire est confirmée. Cependant, si l'on y regarde de plus près, il y a lieu de relativiser cette première conclusion. Car nous avons relevé que le nombre de demandes (supérieur ou inférieur à neuf demandes) a une influence significative sur le taux de refus. Comme nous le montre le *tableau 2*, seules les communes ayant eu dix de demandes de naturalisation ou plus durant la période analysée ont connu des taux de refus relativement élevés. Les petites communes dans lesquelles très peu de demandes de naturalisation ont été déposées ont naturalisé tous les requérants. Pour l'instant, cependant, nous ne disposons pas d'explication théorique relative à cette observation. Il se peut que dans les petites communes où il y a peu de demandes de naturalisation la taille de la population étrangère soit relativement limitée et que les requérants soient souvent bien intégrés. Evidemment, une argumentation contraire à cette hypothèse est également souvent avancée, à savoir que les municipalités où il y a peu de ressortissants étrangers ne sont pas enclines à admettre de nouveaux citoyens. Ainsi, on pourrait argumenter que les petites communes refusent souvent par anticipation, c'est-à-dire qu'elles recommandent aux requérants de ne pas déposer une demande ou de la retirer.

Tableau 1 : Moyennes des taux de refus, nombre de cas entre parenthèses

Modes de décision							
Nombre d'habitants	Votations populaires	Assemblée communale	Commune bourgeoisiale	Parlement	Exécutif	Autres	Total
<i>Communes suisses alémaniques</i>							
> 10'000	36.9 (4)	0.3 (9)	3.1 (11)	4.5 (26)	2.0 (9)	3.1 (5)	5.2 (64)
< 10'000	6.0 (6)	7.0 (21)	1.3 (13)	- (0)	0.0 (1)	0.0 (3)	4.6 (44)
<i>Communes romandes et tessinoises</i>							
> 10'000	-	- (0)	0.0 (3)	0.2 (7)	4.0 (6)	0.0 (1)	1.5 (17)
< 10'000	-	4.4 (7)	0.0 (2)	1.0 (11)	0.0 (3)	0.7 (1)	1.8 (24)
<i>Total</i>							
	18.4 (10)	4.9 (37)	1.7 (29)	3.0 (44)	2.1 (19)	1.7 (10)	4.1 (149)

Notes : il est tenu compte de tous les cas pour lesquels nous disposons d'informations relatives au mode de décisions et au taux de refus. Des votations populaires en matière de naturalisation n'existent pas en Suisse romande et au Tessin.

Tableau 2 : Moyennes des taux de refus selon le nombre de requérants, nombre de cas entre parenthèses

Modes de décision							
Nombre de demandes	Votations populaires	Assemblée communale	Commune bourgeoisiale	Parlement	Exécutif	Autres	Total
Entre 1 et 9 demandes	0.0 (2)	0.0 (11)	0.0 (6)	0.0 (6)	0.0 (1)	- (0)	0.0 (26)
Plus de 9 demandes	30.6 (6)	8.2 (19)	2.4 (21)	3.5 (37)	2.8 (15)	2.1 (8)	5.5 (106)

Notes : Y figurent seulement les communes ayant eu au moins une demande de naturalisation dans la période de 1990 à 2002 et pour lesquelles nous disposons d'informations relatives au mode de décisions et au taux de refus, soit 132 municipalités. Pour le groupe des communes ayant eu moins de neuf demandes et votant à l'assemblée communale, nous avons dû exclure un cas extrême (outlier). Une commune dans laquelle une seule de quatre demandes a été refusée durant la période étudiée (taux de refus de 25%) aurait augmenté la moyenne à 2.1%

Par une analyse de régression nous avons ensuite testé l'influence des procédures formelles et des facteurs structurels comme les partis politiques, la situation économique et la conception de la citoyenneté prévalant dans une commune (voir *tableau 3*). L'influence des partis politiques sur la politique communale et la situation économique ont été mesurées de la façon suivante : les secrétaires communaux ont été demandés pour chaque parti politique si son influence était très importante, importante, peu importante ou pas du tout importante. Quant à la situation économique, ils ont dû estimer

si leur commune était touchée fortement, peu ou pas du tout par le chômage. Pour l'analyse de régression ces variables ont été dichotomisées. La conception de la citoyenneté est mesurée par les résultats de votations fédérales en matière de naturalisations facilitées et de droits sur les étrangers. Ces votations nous renseignent sur l'attitude générale de la population d'une commune envers les étrangers et ainsi sur la perception de leur identité nationale. Des résultats de votations rejetant des naturalisations facilitées et acceptant des politiques d'asile plus restrictives envers les étrangers reflètent, selon nous, des conceptions de citoyenneté plus exclusives.

Le *tableau 3* nous renseigne sur les facteurs ayant une influence hautement significative sur le taux de refus, soit le nombre de demandes déposées, les votations populaires à l'urne et la conception de citoyenneté exclusive en interaction avec le nombre de demandes ainsi que l'influence de l'UDC. Nous avons aussi contrôlé d'autres facteurs comme la situation économique, la position des autres grands partis politiques, l'influence de différents acteurs, le nombre d'habitants, la région linguistique et les interactions entre toutes ces variables. Nous n'avons toutefois pas relevé d'influence significative sur le taux de refus.

*Tableau 3 : Taux de refus : Coefficients de régression non standardisés, erreur standard entre parenthèses*

Variables indépendantes	Tous les cas	Communes avec plus de 9 demandes		
	Sans infos relatives à l'UDC	Avec infos relatives à l'UDC		
	1	2	3	4
Urne * Demandes	22.3*** (5.5)	22.5*** (3.5)	21.7*** (3.4)	23.0*** (3.3)
Citoyenneté * Demandes	4.5*** (1.3)	4.1*** (1.0)	5.0*** (1.1)	4.8*** (1.0)
Influence de l'UDC	-	-	-	5.0** (1.7)
Demandes	4.1** (1.3)	-	-	-
Urne	0.2 (4.5)	-	-	-
Citoyenneté	0.5 (0.9)	-	-	-
Constante	0.7 (1.1)	4.8*** (0.8)	4.8*** (0.9)	2.0 (1.3)
R <sup>2</sup> (adj.)	0.43	0.43	0.53	0.57
N	148	104	77	77

Niveau de signification : \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

*Explication des variables indépendantes* : « Urne » indique si, pour les décisions en matière de naturalisation, des votations à l'urne ou un autre mode de décision ont été introduits. « Demandes » indique si plus ou moins de neuf demandes ont été déposées durant la période étudiée. « Citoyenneté » indique si dans les communes analysées une conception de citoyenneté plus ou moins exclusive prévaut. « Influence de l'UDC » indique si l'influence de l'UDC sur la politique communale est élevée ou faible.

*Notes* : l'astérisque indique une interaction entre les variables respectives. Dans la première colonne figurent tous les cas pour lesquels nous disposons des taux de refus et d'informations relatives à toutes les variables indépendantes. La deuxième colonne se réduit aux communes ayant eu plus de neuf demandes pour la période analysée. Dans les troisième et quatrième colonnes, nous avons retenu uniquement les cas pour lesquels nous disposons également d'informations relatives à la position de l'UDC.

Dans la première colonne du *tableau 3*, nous avons indiqué l'influence des variables pour les 148 communes pour lesquelles nous disposons de taux de refus et d'informations relatives à toutes les variables indépendantes retenues. Pour des raisons statistiques, dans cette première colonne figurent toutes les variables que nous avons retenues pour les interactions. Par ces dernières, indiquées par des astérisques, nous entendons des variables indépendantes étant le produit de plusieurs variables explicatives. Cela veut dire que l'effet d'une variable dépend de la valeur d'une autre variable indépendante. Etant donné que seuls le nombre de demandes et l'interaction de cette dernière avec d'autres variables influent de manière significative sur le taux de refus, nous avons réduit le nombre de communes dans la deuxième colonne à celles qui ont eu plus de neuf demandes pour la période analysée. Les deux interactions retenues peuvent être considérées comme des variables simples étant donné que la variable « Demandes » devient une constante. La troisième colonne se réduit aux communes pour lesquelles nous avons également des informations sur la position de l'UDC. Malgré la réduction du nombre de communes à 77 cas, les valeurs de coefficients de la régression restent stables. Cela nous montre que les échantillons des colonnes 2 et 3 font partie de la même population. Dans la quatrième colonne nous avons inclus l'influence de l'UDC comme variable indépendante supplémentaire. Pour l'instant, nous analysons donc seulement les communes ayant eu dix de demandes de naturalisation ou plus durant la période analysée.

Il apparaît que dans ces communes, le taux de refus augmente significativement si les citoyens votent en matière de naturalisation à l'urne. De plus, nous observons qu'une conception de citoyenneté exclusive ainsi que la position de l'UDC influence fortement le taux de refus et cela indépendamment de la procédure formelle de naturalisation. Comme il s'agit de coefficients non standardisés, on peut interpréter les chiffres de la colonne 4 de la façon suivante : le taux de refus augmentent d'environ 23% dans les communes décidant en matière de naturalisation à l'urne. Dans les municipalités dans lesquelles une conception de citoyenneté exclusive prévaut, le taux de refus augmente d'environ 4,5% et dans celles avec une UDC forte, il augmente d'environ 5%. Ces trois variables expliquent 57% de la variance des taux de refus.

On peut en conclure que trois éléments jouent un rôle important par rapport au taux de refus élevé : les procédures de naturalisation particulière, une conception exclusive de la citoyenneté ainsi que les acteurs importants mobilisant les citoyens. Quant à l'élément institutionnel, soit les votations à l'urne, celui-ci doit être considéré, d'après nous, moins comme une cause des taux de refus mais plutôt comme un élément d'opportunité facilitant la mobilisation contre certaines naturalisations. A cet égard il reste à savoir si l'introduction des votations à l'urne est le résultat ou à l'origine d'une tendance xénophobe.

## **Conclusion**

Le but de cet article était de démontrer dans quelle mesure les naturalisations en Suisse doivent être considérées comme des actes politiques et de proposer des concepts afin de pouvoir les analyser. Par les résultats de notre sondage effectué dans 207 communes suisses nous avons réussi à montrer qu'il est trop simpliste de réduire la question des processus de naturalisation aux modes de décisions et de les considérer comme des actes administratifs. Des acteurs politiques ainsi que l'attitude des citoyens suisses vis-à-vis des étrangers dans leur commune et leur conception de la citoyenneté suisse jouent un rôle prépondérant. Nous rejoignons Brubaker pour lequel la citoyenneté ne se réduit pas à un principe juridique mais constitue à la fois un objet et un instrument d'exclusion sociale et culturelle.<sup>31</sup> Un Etat-nation n'est donc rien d'autre qu'une organisation réglant d'une manière ou d'une autre les possibilités, respectivement les restrictions de l'adhésion de ressortissants étrangers. Le chercheur est tenu d'identifier à la fois les critères formels et informels d'une telle qualité de membre et les origines d'une citoyenneté particulière. Les résultats récoltés jusqu'à maintenant et présentés dans cet essai ne suffisent pas à démontrer empiriquement toutes ces réflexions. Etant donné les caractéristiques des procédures de naturalisation en Suisse, il s'agira par la suite d'analyser en détail le réseau des acteurs locaux influant sur le processus de naturalisation, leurs ressources, leurs conceptions de l'identité nationale et ainsi leur perception des ressortissants étrangers. Des études de cas nous permettront d'étudier le processus du *Framing* et ainsi celui de formation d'opinion qui sera décisive lors de la prise de décision en matière de naturalisation.

---

<sup>31</sup> Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge (USA), 1992