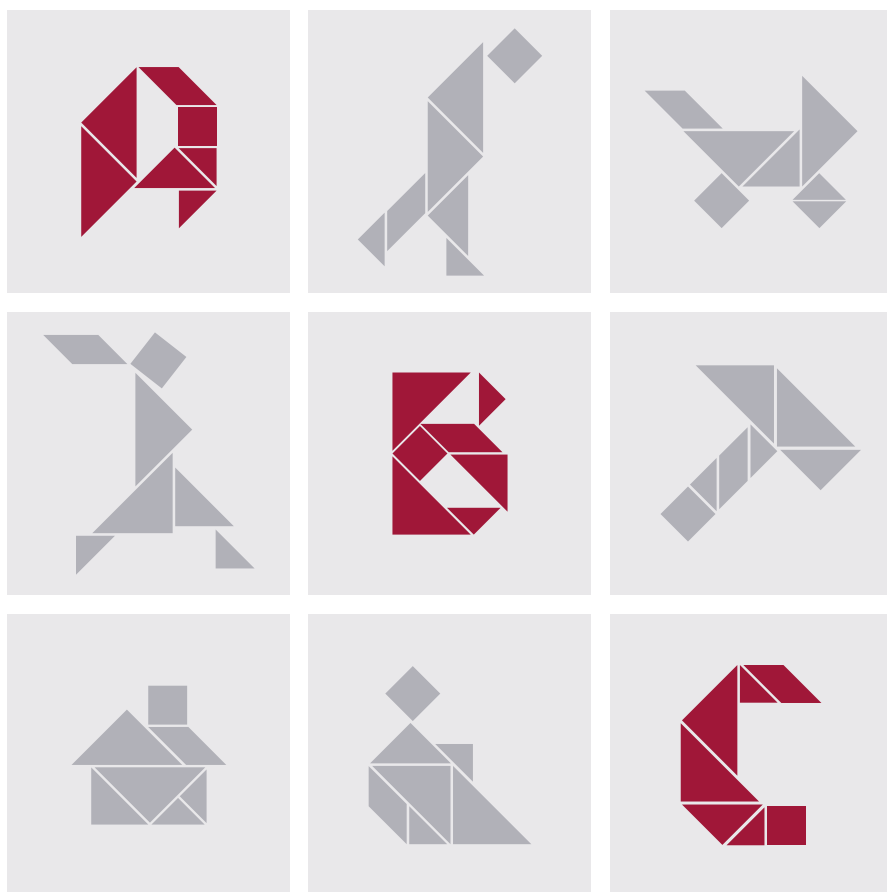


Dictionnaire de politique sociale suisse

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler,
Carlo Knöpfel, Pascal Maeder,
Ueli Tecklenburg (dir.)



Dictionnaire de politique sociale suisse

Jean-Michel Bonvin,

Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel,

Pascal Maeder et Ueli Tecklenburg (dir.)

Dictionnaire de politique sociale suisse

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler,
Carlo Knöpfel, Pascal Maeder
et Ueli Tecklenburg (dir.)



Publié avec le soutien des organisations suivantes : Académie suisse des sciences humaines et sociales ; Association suisse de politique sociale ; Domaine du travail social de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale ; Fonds de la loterie suisse des cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville et Soleure ; fondation anonyme à Genève ; Haute école de travail social de la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse ; Loterie romande ; Pôle de recherche national LIVES/Centre LIVES ; Société suisse d'utilité publique ; VPS Verlag Personalvorsorge & Sozialversicherung. Nous remercions le Fonds national suisse de la recherche scientifique pour le soutien de cette publication.

Titre de l'édition allemande

Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Publié par

Éditions Seismo, Sciences sociales et questions de société SA, Zurich et Genève
www.editions-seismo.ch
info@editions-seismo.ch

Texte © les auteur-e-s 2020

ISBN 978-2-88351-088-3 (Print)

ISBN 978-2-88351-729-5 (PDF)

<https://doi.org/10.33058/seismo.20729>

Couverture : Vincent Freccia, COBRA Communication & Branding, Lausanne



Cet ouvrage est couvert par une licence Creative Commons
Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale – Pas de Modification
4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

Naturalisation

La naturalisation est l'octroi par un État de la nationalité de cet État à un-e étranger-ère qui la demande. Ce rapport volontaire à la nationalité demeure en réalité une exception : d'ordinaire, la nationalité ne se choisit pas, elle relève d'un statut attribué par l'État à la naissance ; la majorité des gens étant ainsi inscrits comme citoyen-ne-s malgré eux. Les règles gouvernant la naturalisation peuvent être plus ou moins restrictives selon les lois sur la nationalité que les États préconisent compte tenu de leur histoire. En Suisse, l'accès à la nationalité demeure restrictif, il est fondé sur le droit du sang et confère à l'échelon local (communal et cantonal) une importance décisive de l'octroi du droit de cité (par rapport à l'échelon fédéral). Les politiques de la nationalité apparaissent indissociables de la construction et de la légitimation de l'État moderne et agissent (in) directement dans l'établissement des frontières de l'État social. Ces mécanismes découlent du fait que l'État est un État-nation, au sens minimal, dans la mesure où il proclame (et est cru) être l'État d'une nation : l'État « de » et « pour » une nation particulière, distincte, délimitée se devant de procurer certains « avantages » à ses citoyen-ne-s. De ce point de vue, la naturalisation représente pour un-e étranger-ère un moyen d'être pleinement reconnu-e comme membre du groupe national et de pouvoir bénéficier ainsi d'un plein accès aux droits civils, sociaux et politiques.

Les pays traditionnellement les plus ouverts à l'immigration attribuent en général la nationalité à tous les individus nés sur leur territoire (principe du *ius solis*). Dans ce contexte, la naturalisation est alors activement recommandée par l'État via des procédures simples et des critères clairement spécifiés, la non-naturalisation devenant presque une anomalie. À l'autre extrémité, c'est uniquement la nationalité des parents qui compte, la naissance sur le territoire n'a guère d'influence, même dans

le cas de générations successives (principe du *ius sanguinis*) : dans ce contexte, au contraire, la naturalisation représente une forme d'anomalie, un privilège accordé – via une procédure souvent complexe et longue – à certains individus méritants.

En Suisse, sur le plan idéologique, les politiques de naturalisation connaîtront un tournant décisif à partir de la Première Guerre mondiale. L'idéologie de l'« emprise étrangère » (*Überfremdung*) façonnée à cette époque constitue le substrat symbolique de l'exclusion juridico-politique des étranger-ère-s qui se soldera par un durcissement des règles de naturalisation prévalant jusque-là. La naturalisation ne sera dès lors plus vue comme un moyen d'intégrer les immigrant-e-s mais plutôt comme un outil permettant de protéger l'« identité suisse » face au danger externe, l'immigration excessive et anormale des étranger-ère-s et les naturalisations « opportunistes ». L'« assimilation réussie » deviendra une condition préalable à la naturalisation. Ce durcissement de l'accès à la nationalité se manifestera par une extension progressive du délai de séjour requis pour pouvoir déposer une demande : dès 1917, le délai de séjour passera à 4 ans (contre 2 auparavant) ; en 1920, six ans seront demandés, puis 12 ans en 1952.

La construction de l'État social contribuera, en creux, pour sa part également à la construction de la saillance du référent national. Pourtant, à la fin du XIX^e siècle, un contexte où la responsabilité de l'assistance relève en Suisse majoritairement de la commune d'origine (ou « bourgeoisie »), il n'y a pas encore de distinction entre non bourgeois et personnes de nationalité étrangère au niveau de l'assistance sociale. L'étranger-ère, c'est aussi bien la personne originaire d'un autre canton que celle venue d'un autre pays. Or, progressivement, l'expérimentation de différents concordats intercantonaux en matière d'assistance (une pratique qui sera généralisée à l'ensemble des cantons en 1967) permettra de différencier

nettement la situation des Confédéré-e-s indigent-e-s des autres, en d'autres termes de « produire l'étranger » au sens moderne du terme, c'est-à-dire sur la base d'une appartenance nationale et non plus communale ou cantonale. Ceci étant dit, l'octroi du droit de cité helvétique demeure largement structuré en Suisse par les instances politiques locales.

En Suisse comme dans certains autres pays, le fait d'être à l'aide sociale agit négativement sur les chances à devenir suisse. Dans l'ordonnance sur la nationalité du 17 juin 2016, cette appréciation de la situation sociale est objectivée dans un contexte où les autorités sont obligées désormais – suite à deux arrêts du Tribunal fédéral prononcés en 2003 – de motiver de plus en plus leur décision (notamment de refus). La prise en compte de « circonstances personnelles » est toutefois prévue et peut légitimer certaines dérogations. L'inactivité du candidat-e nécessite d'être légitimée pour ne pas porter préjudice à sa demande. Selon l'ordonnance sur la nationalité, le législateur prévoit trois cas de figure à cet égard : « un handicap physique, mental psychique ; en raison d'une maladie grave ou de longue durée ; pour des raisons personnelles majeures telles que de grandes difficultés à apprendre, à lire et à écrire, un état de pauvreté malgré un emploi, des charges d'assistance familiales à assumer, une dépendance à l'aide sociale résultant d'une première formation formelle en Suisse, pour autant que la dépendance n'est pas été causée par le comportement du requérant ». Malgré la reconnaissance de certaines garanties juridiques, l'accès à la nationalité ne relève pas d'un droit, toute demande de naturalisation reste soumise à un examen, de telle sorte que le candidat ne saurait avoir d'avance l'assurance de son « élection » ; la naturalisation demeure vécue comme une épreuve.

Depuis les années 1990, le nombre de naturalisation a augmenté en Suisse comme dans d'autres pays d'Europe. En chiffre absolu, ce taux – qui s'élève en 2014 à un peu moins de

2% par rapport à la population étrangère permanente – a un peu plus que doublé depuis 1992. Toutefois, en comparaison internationale, ce taux demeure l'un des plus bas d'Europe dans un contexte où le droit de cité suisse est souvent instrumentalisé en fonction d'intérêts politiques visant à préserver – via l'appel à l'émotion – une mythique « identité nationale » souvent ethnicisée. Les effets associés à la nouvelle loi sur la nationalité (adoptée en 2014, entrée en vigueur en 2018) se caractérisent par un renforcement de la sélectivité. Si depuis 1952, la détention d'un titre de séjour (valable) depuis 12 ans était exigée, la nouvelle loi exige du-de la candidat-e désormais la détention d'une « autorisation d'établissement » et cela depuis 10 ans. Compte tenu du temps de séjour requis à l'obtention de ce titre (permis C), exigences temporelles variant selon l'origine extra/communautaire des personnes, la durée de séjour minimale sur le territoire suisse pour pouvoir déposer une demande de naturalisation s'élève au minimum à 15 ans pour un citoyen de l'UE des quinze et de l'AELE et à 20 ans pour les ressortissants des États tiers.

Ainsi les transformations en cours de la politique de la naturalisation tendent à hiérarchiser et diviser encore davantage les différents statuts d'étranger. D'un côté, la voie de la naturalisation restera barrée aux requérant-e-s d'asile et aux personnes admises provisoirement (permis N et F), de l'autre, les descendant-e-s de troisième génération pourront bénéficier d'une naturalisation facilitée. Cette sélectivité sociale en amont de l'accès à la nationalité s'accompagne d'une prolongation de la période « probatoire » en aval (l'« annulation » de la naturalisation était possible dans un délai maximum de 5 ans, la nouvelle loi prolonge cette période « probatoire » à 8 ans). Toute la question est alors de savoir, si un groupe national et « étatisé » « pourra un jour se passer de cette croyance en l'homogénéité nationale et maintenir une certaine cohésion

sans avoir recours notamment à des considérations « raciales » ou « culturelles ».

Arnaud Frauenfelder

Références

- Argast, R., Arlettaz, G. & Studer, B. (2013). *Le droit d'être Suisse : acquisition, perte et retrait de la nationalité de 1848 à nos jours*. Lausanne : Antipodes.
- Frauenfelder, A. (2007). *Les paradoxes de la naturalisation : enquête auprès des jeunes issus de l'immigration* (préface de Claudio Bolzman). Paris : L'Harmattan.
- Gutzwiller, C. (2008). *Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse : acquisition, perte et perspectives*. Genève : Schulthess.

New Public Management*

La notion de *New Public Management* fait référence, dans la littérature internationale, à différentes approches visant, depuis les années 1980, à réformer l'administration publique. Les gouvernements dirigés par Margaret Thatcher au Royaume-Uni et Ronald Reagan aux États-Unis ont ainsi réformé les administrations de leurs pays respectifs dans un esprit néoconservateur, ce que l'on a qualifié de *New Public Management*. En Europe et dans le reste du monde, c'était le « modèle de Tilburg » qui prévalait. Basé sur des réformes mises en œuvre à partir du milieu des années 1980 dans la ville néerlandaise de Tilburg, il consiste à confier l'exécution de tâches de l'État à des organisations autonomes et privées. Les activités d'une administration publique étant largement liées à des bases juridiques, il existe de nombreuses formes d'administrations publiques et, donc, tout autant de manières de les réformer. C'est la raison pour laquelle les réformes menées en Scandinavie sont différentes de celles appliquées aux administrations française, allemande ou britannique, bien qu'elles portent toutes le nom de *New Public Management*.

Bien souvent, les méthodes de *New Public Management* prévoient, à l'instar du modèle de Tilburg, l'externalisation et l'autonomie de certains domaines de l'administration (les pompiers, les hôpitaux ou les services de secours, les services d'approvisionnement et d'assainissement de l'eau, etc.) afin que ceux-ci puissent fonctionner en-dehors de toute influence politique et avec des budgets plus souples (en constituant des réserves, p.ex.). D'un point de vue international, un autre but fréquent consiste à réduire le nombre de postes de travail avec un statut de fonctionnaire public pour privilégier des statuts d'employé-e-s privé-e-s.

L'approche suisse du *New Public Management* est fréquemment appelée gestion administrative axée sur les résultats ou, en allemand, *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (WoV). Depuis plus de 20 ans, la Confédération, les cantons et les grandes communes développent des projets qui (parfois sous d'autres dénominations) ont pour but de réformer la gestion ou les activités administratives. Contrairement aux approches adoptées dans de nombreux autres pays, les réformes qu'entraîne la WoV touchent aussi les organes législatifs (parlements).

La plupart des projets de réforme menés en Suisse ont trois objectifs principaux. Tout d'abord, passer d'une gestion déterminée par l'*input* à une culture du résultat. Auparavant, le mandant (le Parlement, le Conseil d'État pour les prestataires hors administration) gérait les moyens financiers disponibles (via un budget détaillé). Désormais, un budget global est fixé en partant des résultats visés. Dans un système de WoV, l'utilisation des moyens n'est plus jugée selon le type ou l'ampleur des mesures prises mais selon leur effet. Ensuite, il s'agit de distinguer clairement la responsabilité stratégique de la responsabilité opérationnelle. Les organes législatifs doivent développer des actions plus stratégiques et céder à d'autres entités la responsabilité des tâches de gestion. Ainsi, par exemple, un parlement se limiterait

- Felder, Maxime, Collaborateur scientifique, Laboratoire de sociologie urbaine, EPFL
- Felli, Romain, Politologue, Collaborateur personnel de la cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines du Canton de Vaud
- Fellmann, Lukas, Collaborateur scientifique, Institut Aide à l'enfance et à la jeunesse, Haute école de travail social, FHNW
- Felouzis, Georges, Professeur en sciences de l'éducation, Université de Genève
- Ferreira, Cristina, Sociologue, professeure, Haute École de santé Vaud (HESAV), HES-SO
- Fibbi, Rosita, Sociologue, senior researcher, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Université de Neuchâtel
- Fischer, Martina, Collaboratrice scientifique, Institut Aide à l'enfance et à la jeunesse, Haute école de travail social, FHNW
- Flückiger, Yves, Professeur d'économie, recteur de l'Université de Genève
- Fluder, Robert, Professeur, Département de travail social, Haute École spécialisée bernoise BFH
- Földhazi, Agnès, Docteure en sociologie, maîtresse d'enseignement HES, Haute école de travail social Genève, HES-SO
- Frauenfelder, Arnaud, Professeur, Haute école de travail social Genève, HES-SO
- Fredrich, Bettina, Docteure en géographie, secrétaire exécutive de la Commission fédérale pour les questions féminines
- Friedmann, Anouk, Directrice, Direction générale de la cohésion sociale, Direction des aides et assurances sociales, Département de la santé et de l'action sociale du Canton de Vaud
- Fuchs, Manuel, Collaborateur scientifique, Institut Aide à l'enfance et à la jeunesse, Haute école de travail social, FHNW
- Gandolfi, Alberto, Professeur de gestion et d'organisation, Centre de compétences en management et entrepreneuriat, SUPSI
- Garlepp, Stephanie, Médecin, présidente Swiss Association of Rehabilitation SAR
- Gerber, Urs, Psychothérapeute, professeur, Institut de travail social et de santé, Haute école de travail social, FHNW
- Gerodetti, Julia, Collaboratrice scientifique, Institut Aide à l'enfance et à la jeunesse, Haute École de travail social, FHNW
- Gianni, Matteo, Professeur, Département de science politique et relations internationales, Université de Genève
- Giauque, David, Professeur de sociologie des organisations et des administrations publiques, Institut d'études politiques, historiques et internationales (IEPHI), Université de Lausanne
- Glaser, Marie, Ethnologue, directrice ETH Wohnforum, ETH CASE Centre for Research on Architecture, Society & the Built Environment, Département d'architecture, EPFZ
- Gobet, Pierre, Sociologue, professeur, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO

La politique sociale est d'une importance capitale pour la prospérité de la Suisse. Elle façonne les parcours de vie et influence significativement la qualité de vie de la population. La nouvelle édition du Dictionnaire de politique sociale suisse, entièrement revue, apporte un éclairage sur la mise en œuvre, les objectifs et les effets de la politique sociale en Suisse, ainsi que sur son contexte historique, socioéconomique et juridique. Réunissant plus de 250 articles, le dictionnaire porte un regard analytique et critique sur les diverses composantes de la politique sociale, mettant en lumière les spécificités de la politique sociale suisse, ainsi que les besoins d'action et les défis actuels et futurs. Cette vue d'ensemble inédite des politiques sociales suisses fortement marquées par le fédéralisme est dressée par des expert-e-s provenant de trois des quatre régions linguistiques du pays, actifs dans la recherche, l'administration publique et la société civile. Rédigé dans une langue accessible et basé sur des constats étayés par la recherche et la pratique, le dictionnaire fournit tant aux spécialistes qu'au grand public des connaissances de base en matière de politique sociale.

Jean-Michel Bonvin, professeur en politique sociale à l'Université de Genève (UNIGE). **Valérie Hugentobler**, professeure à la Haute école de travail social et de santé (HETSL) à Lausanne. **Carlo Knöpfel**, professeur en politique sociale et travail social à la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse (FHNW). **Pascal Maeder**, responsable de projet scientifique à la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) et responsable du transfert de connaissances au Pôle de recherche national LIVES. **Ueli Tecklenburg**, ancien secrétaire général de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

ISBN: 978-2-88351-088-3



9 782883 510883