

# Formation nationale et identité

Depuis le XIXe siècle, l'histoire des migrations est liée à l'évolution de la formation nationale, c'est-à-dire à l'établissement progressif d'un espace sociopolitique et culturel de dimension nationale. Comme l'ont montré notamment les travaux de Gérard Noiriel pour la France et les recherches des auteurs pour la Suisse, la formation nationale est d'abord une entité juridique et politique.

Dans une vision nationaliste et patriotique émergente se développe une culture dont le but ultime est l'intégration morale du peuple autour de valeurs «historiques» voire de critères ethniques. L'identité apparaît donc comme une construction qui évolue en relation avec les objectifs et les valeurs dominantes qui sous-tendent le processus de la formation nationale. Nationale ou cantonale, cette identité est affirmée comme un élément de stabilité, issue d'une histoire collective et projetée dans un idéal à retrouver. En outre, la formation nationale n'est pas seulement le résultat de l'évolution politico-juridique de la société, elle est également la résultante des rapports de force entre les différents acteurs sociaux qui en pensent l'évolution, tels l'Etat, les experts, l'opinion. Plus particulièrement, le discours

des «experts» joue un rôle fondamental dans la prise de conscience des problèmes sociaux, de leur formulation, de leur analyse et de leur interprétation. Dans cette perspective, la démographie devient un des éléments construits et constitutifs de l'identité nationale.

## Socialisation du peuple suisse

La Suisse de la deuxième moitié du XIXe s'industrialise et diversifie ses productions. Cette modernisation induit de profondes modifications des structures démographiques et sociales. Ces mutations représentent des défis dont la solution ne peut être envisagée dans le seul respect des particularités cantonales et communales. Il s'agit de leur apporter une réponse nationale, par un transfert de compétences vers l'Etat central. La première intégration qui est en cause est celle de la population suisse. De fait, en 1848, les Confédérés établis hors de leur canton d'origine sont considérés comme des «étrangers» et jouissent dans de nombreux domaines de droits limités. La construction d'un espace national, d'abord sur les plans civiques, civils et juridiques, puis social, s'accélère à partir de la révision de la Constitution de 1874. Cette volonté d'uniformisation se heurte à de fortes résistances liées aux intérêts divergents des cantons et aux prérogatives des communes bourgeoises. C'est en particulier le cas dans les domaines de l'assistance et de la naturalisation.

Ce double processus de nationalisation et de socialisation du peuple suisse s'accompagne d'une vaste réflexion sur l'identité helvétique. Dans le domaine de la relation entre nationaux et étrangers, la démographie conduit à un premier niveau de conscience fondé sur une approche scientifique, mais qui dépasse largement ce cadre. Le contrôle de la population, de ses mouvements et de son insertion socio-économique, représente un enjeu politique et culturel majeur pour l'Etat. En particulier, que ce soit pour le fonctionnement ou pour l'unité de la société, l'origine de la population, sa visibilité et son insertion re-

vêtent une importance «existentielle». De fait, la frontière entre nationaux et étrangers se précise à l'aune des objectifs de développement de l'Etat, notamment en matière sociale, et de la construction d'un sentiment d'appartenance nationale.

## La «nationalisation» de la population suisse

A partir de 1848, la Confédération engage un vaste processus d'intégration du peuple suisse, notamment par la reconnaissance des libertés d'établissement, d'industrie et de commerce à tout citoyen suisse établi hors de son canton d'origine. Cette option se heurte à des résistances de la part des cantons et des communes, notamment par crainte d'avoir à étendre ces mêmes droits aux étrangers. De fait, cette politique d'intégration intervient à un moment où la société suisse prend conscience de la présence d'une population étrangère mal intégrée.

Face aux défis liés à l'industrialisation et à la mobilité, l'appel à la protection directe de l'individu par l'Etat se traduit en 1874 par l'adoption dans la Constitution fédérale d'un article 34, précisé en 1890. Les débats autour de l'engagement de la Confédération dans un programme social garanti par l'Etat, d'abord en matière d'assistance, d'assurance-maladie et accident, de chômage, de vieillesse, vont être un puissant révélateur de la présence étrangère. Les étrangers sont alors l'objet et l'enjeu stratégiques d'un vaste combat politique pour dénoncer l'immobilisme et l'inadéquation des structures traditionnelles. Conjointement, la question de leur éventuelle participation à un système social pensé d'abord pour les nationaux pose problème.

Après la guerre, la Suisse est à la recherche d'un nouveau consensus qui entend en particulier apporter une solution nationale aux revendications ouvrières, avec en toile de fond la lutte contre la «surpopulation étrangère». La politique fédérale d'élaboration d'un marché national du travail sur le plan fédéral est l'expression socio-économique et identitaire de la «nationalisation» de la population suisse. Associé à des mesures sélectives et protectionnistes en matière de séjour et d'établissement des étrangers, le développement de la législation sociale a pour finalité première de stabiliser la main-d'œuvre et de protéger le marché national de l'emploi, étendu aux étrangers établis.

## La «question des étrangers»

Au-delà des défis politiques et socio-économiques, la formation nationale est en recherche d'homogénéisation, sur la base d'un renforcement du sentiment d'appartenance. Déjà avant le conflit, l'idée d'une communauté fondée sur des caractéristiques historiques, morales, voire ethniques est formulée. L'évolution des processus d'intégration et l'accroissement de la population étrangère engendrent une «question des étran-

gers» dont le prisme des enjeux va s'élargissant. Au lendemain du conflit, c'est un système de valeurs jugées menacées par les influences étrangères qu'il convient de défendre. Les étrangers deviennent un argument majeur de la politique de nationalisation de la société suisse. Dans un contexte de crise identitaire, le système de valeurs est repensé, sur des bases nationalistes censées rassembler les Suisses et dépasser les clivages entre l'Etat central et les collectivités régionales. Le terme de «surpopulation étrangère» s'impose dans le vocabulaire politique. Un des signes particulièrement significatif de cette évolution est le changement de paradigme en matière de politique d'intégration par la naturalisation. Alors qu'avant le conflit, l'idée dominante était de «prendre les étrangers pour en faire des Suisses», à partir de 1917, la notion de participation civique est reléguée pour faire place à une conception naturaliste de la nationalité qui fait de l'assimilation la condition à la naturalisation.

## La population vue sous l'angle démographique

Les processus mis en œuvre pour intégrer les citoyens suisses sont à la base de l'émergence d'une identité sociale, construite sur la prise de conscience de l'existence d'une société nationale. Dans ce contexte, le discours des experts, représentants des institutions et des milieux professionnels intéressés, a largement contribué à modifier la perception de l'étranger en fonction des enjeux de l'Etat. Jusqu'en 1900, le problème est limité à quelques milieux spécialisés en particulier statistiques, philanthropiques et juridiques. Entre 1900 et 1910 il pénètre l'opinion publique; dès le début du siècle, la presse devient un acteur de poids. Conjointement, avec une forte intensité entre 1910 et 1914 puis après le conflit, les sociétés culturelles, patriotiques et nationalistes font des étrangers et des fondements culturels du pays l'objet majeur de leurs dissertations. Enfin, la question se généralise ensuite dans les partis et dans les milieux socioculturels. De fait, la présence étrangère est progressivement analysée comme un fait social qui affecte le fonctionnement de l'ensemble de la société.

La première formulation de la «question des étrangers» est le fait des statisticiens. Pour remplir sa mission, la Confédération institue en 1860 un Bureau fédéral de statistique, avec pour

tâche d'organiser une statistique nationale capable de représenter l'Etat «dans toutes ses conditions» et de «montrer sous son vrai jour la situation réelle». Outre une caution scientifique, la démographie s'impose rapidement comme un instrument politique, appelé à évoluer en fonction des finalités de l'Etat. L'identification et la catégorisation des individus partent de la définition d'un espace national. L'introduction des recensements fédéraux de la population permet non seulement de quantifier, mais encore de dresser scientifiquement l'origine de l'immigration ainsi que son comportement socio-économique. En 1880, 16,5 % des tableaux sont consacrés à la population étrangère, 55% en 1910.

Ces statistiques mettent en évidence les phénomènes susceptibles de transformer les conditions sociales et politiques, parmi lesquels l'immigration étrangère et l'émigration interpellent par leur ampleur. Mais au-delà des chiffres, c'est surtout à travers l'interprétation des données que les statisticiens sont à l'origine de l'idée d'un risque de «surpopulation étrangère» à l'échelle nationale. Parmi ces personnalités, il convient en particulier de mentionner Gustav Vogt, juriste, premier directeur du bureau fédéral de statistique, rédacteur en chef de la «Neue Zürcher Zeitung», ainsi que Jean-Jacques Kummer, statisticien et expert en assurance, directeur du bureau fédéral de la statistique (1873-1885) et fondateur en 1885 de l'Office fédéral des assurances.

## Premiers constats alarmistes

Dans un Etat libéral, confiant dans ses capacités de développement et de progrès, la mobilité de la population apparaît d'abord comme un signe positif de dynamisme. La population est un capital et les échanges de personnes en représentent l'intérêt. Toutefois, mettant en parallèle l'émigration des Suisses et l'immigration étrangère, Kummer estime que le départ des Suisses est une «perte» et représente un «danger politique». Cette dernière induirait notamment un recul de la population agricole, une diminution de la population active, un déséquilibre des sexes, préjudiciable pour la moralité. Dans le même temps, Kummer constate l'arrivée d'étrangers jeunes et productifs. En 1881, soulignant l'augmentation de la population étrangère, il lance les premiers constats alarmistes. «Chacun des Suisses qui ont émigré a été remplacé par un étranger.» Il y a donc risque de surpopulation étrangère, mais aussi risque de problèmes pour la société nationale car ces étrangers sont

30

*Silvia Arlettaz est historienne et chargée de cours à l'Université de Fribourg. Elle a publié de nombreux ouvrages sur les questions de l'immigration et de l'intégration des étrangers avec Gérald Arlettaz (†) qui a été co-directeur du projet «La citoyenneté entre concepts du national et gestion du social» dans le cadre du PNR 51 «Inclusion-Exclusion».*

marginalisés dans la mesure où ils ne possèdent ni les mêmes droits ni les mêmes devoirs que les Suisses. Kummer préconise une uniformisation du statut de l'ensemble de la population, étrangère aux cantons et à la Suisse. Cette option permettrait également de réduire les causes de l'émigration. L'identité nationale s'exprime donc en terme politique et institutionnel. Mais Kummer poursuit le questionnement: L'accroissement de la population est-il imputable au mouvement naturel ou à l'immigration? Seule une «émigration en masse» pourra-t-elle empêcher le pays «de mourir de faim»? Le jour viendra-t-il «où une population de race étrangère dominera en Suisse»? L'interprétation glisse rapidement vers des prospectives statistiques fondées sur des extrapolations de données. Ainsi, en 1881, Kummer prédit qu'en 1963, il y aura équilibre entre la population étrangère et la population suisse!

## La «surpopulation étrangère»

L'impact de cette prédiction sur l'opinion sera durable. Près de trente ans après, en 1910, Carl-Alfred Schmid, Secrétaire de l'assistance publique à Zurich, se réfèrera à cette prospective pour souligner les dangers de l'immigration. En outre, le procédé fait école auprès des hommes politiques et tend à se généraliser. Il





## Nationalstaatenbildung und Identität

*Seit dem 19. Jahrhundert ist die Geschichte der Migration mit der Herausbildung des Nationalstaates verknüpft. Die Entwicklung des Nationalen hat eine starke politische und sozio-kulturelle Komponente. Die Schweiz befand sich somit in einem doppelten Prozess von Nationalisierung und Sozialisierung des «Volks», welche sich an einer Reflexion über Identität orientierten. In diesem Zusammenhang spielten die Entwicklungen auf demographischer Ebene, die im Konzept der «Überfremdung» als politische Interpretation ihren Niederschlag fanden, eine zentrale Rolle.*

ler les étrangers établis de longue date et intégrés à l'économie nationale aux Suisses, et de rapatrier les indigents venus depuis peu. A défaut d'une solution, ces débats fondés sur l'aspect financier et sélectif de l'assistance à l'attention des nationaux ont contribué de manière significative à constituer la «question des étrangers».

conduit à la construction d'une «fausse conscience statistique» qui appuiera et continuera de servir de caution au discours d'une élite obnubilée par la «surpopulation étrangère» pendant et après la Première Guerre mondiale. Autre fait significatif, même lorsque de nouvelles données confirmeront le recul de la population étrangère, les résultats du recensement de 1910, qui révèlent la plus forte proportion d'étrangers avant la guerre avec 14,7%, resteront la référence dans la conscience collective. D'une manière générale, la statistique nationale est instrumentalisée et l'utilisation des données quantitatives s'inscrit progressivement dans l'argumentation de l'opinion publique. A partir de 1900, l'augmentation rapide de la population étrangère commence à être perçue en relations à d'autres valeurs, à savoir culturelles et identitaires. Ainsi, en 1910, Gustave Vogt voit moins un péril dans le nombre et l'activité des étrangers, que dans le fait que «les masses, qui sont partie intégrante de notre vie sociale et économique, mais non de notre organisme politique deviennent toujours plus fortes».

Pour d'autres milieux, notamment ceux de l'assistance, le constat de l'augmentation de la population étrangère se transforme rapidement en objet d'inquiétude. Ainsi, cantons et communes dépenseraient beaucoup d'argent pour secourir les étrangers au détriment des nationaux, la Suisse serait devenue «das Armenhaus von Europa»! Désormais, l'idée est d'assimi-

Parallèlement à la volonté de gestion rationnelle d'un fait social, le sentiment d'une déstructuration du tissu helvétique engendre une autre attitude fondée sur une critique violente et globale de la modernité et de ses effets négatifs sur la société et ses institutions. Le débat sur la «question des étrangers» revêt une dimension affective à travers l'action des sociétés patriotiques et culturelles.

Si la relation entre Suisses et étrangers relève de processus identitaires, ces processus sont inscrits dans les champs historiques de la formation nationale et de ses représentations. Les débats récents sur les étrangers le prouvent amplement.

### Bibliographie

- Argast, Regula, Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschluss und Integration in der Schweiz 1848-1933. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2007.
- Arlettaz, Gérald, Démographie et identité nationale (1850-1914). La Suisse et «La question des étrangers». In: Etudes et Sources 11, Berne, 1985: 83-180.
- Arlettaz, Gérald et Silvia, La Suisse et les étrangers. Immigration et formation nationale (1848-1933), Lausanne: Antipodes 2004.
- Studer, Brigitte, Arlettaz, Gérald, Argast, Regula, Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart. (unter Mitarbeit von Anina Gidkov, Erika Luce, Nicole Schwalbach) Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2008.