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'importance de la question des destinataires de l'assistance publique pour la construction de l'identité nationale : l'exemple de la Suisse

Autor: Tabin, Jean-Pierre

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-871983

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: 15.12.2025

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

Jean-Pierre Tabin

L'importance de la question des destinataires de l'assistance publique pour la construction de l'identité nationale

L'exemple de la Suisse[1]

«Die Fremdenfrage als ‹die› Vaterländische Frage»[2]

Le dernier «filet» de la sécurité sociale, l'assistance publique (ou aide sociale), est l'allocation que la collectivité accorde aux personnes dans le besoin.
Diverses interrogations reviennent dans les débats sur l'aide sociale. Une de celles-ci est de savoir s'il faut réserver l'assistance aux «siens» ou la donner à tous ceux qui la sollicitent, indépendamment de leur origine ou de leur statut. La récurrence du problème des destinataires de l'aide sociale ne peut être comprise qu'en référence aux débats sur la citoyenneté et sur l'appartenance à la communauté.
En Suisse, comme dans d'autres pays, cette question est toujours actuelle: pour l'illustrer, il suffit de rappeler que la législation helvétique réserve la possibilité d'un rapatriement des étrangers dans une situation d'indigence durable[3] et que des partis xénophobes, généralement bien relayés par la presse et les autorités, lancent régulièrement des actions contre les «abus» de l'aide sociale des étrangers. La communauté des citoyens suisses semble désormais suffisamment constituée pour identifier l'«étranger» d'abord comme «non national»: cela n'a pas toujours été le cas, loin s'en faut.
A partir notamment de différentes publications d'auteurs (hommes politiques, professeurs, juristes) du début du XXe siècle et de l'analyse de l'évolution des textes de loi, qui reflètent le changement des mentalités, nous allons tenter d'indiquer l'importance de la question des destinataires de l'assistance publique pour la construction de l'identité nationale.

La question des destinataires de l'assistance publique à l'origine du droit de cité en Suisse (avant 1874)

> «Le débat sur les étrangers ne serait donc qu'un volet d'une discussion plus large qui pose comme but ultime une véritable réflexion sur l'existence d'une identité suisse.»[4]

Un regard sur l'évolution du droit de cité helvétique permet de mieux comprendre les liens intrinsèques qui unissent la problématique de l'assistance publique et celle des personnes étrangères dans ce pays.
Il faut pour cela remonter à la période de la Réforme. A cette époque, la mendicité pose particulièrement problème, notamment parce que les cantons se renvoient sans cesse, les uns aux autres, les mendiants (et spécialement lorsqu'ils sont d'une autre confession). La question est portée à la Diète par le canton de Lucerne et celle-ci rend, le 30 septembre 1551, une décision décisive pour l'évolution du droit de bourgeoisie: depuis cette date en effet, chaque commune a l'obligation d'entretenir elle-même et selon ses moyens ses propres indigents. Cette résolution a des conséquences sur l'assistance, mais aussi sur le droit d'établissement et sur la «production de l'étranger», qui englobe dès lors l'ensemble des étrangers à la commune; elle est à l'origine de la prégnance du *jus sanguinis* en Suisse. «Indirectement, le recès de la Diète eut une profonde répercussion sur le droit de cité […]. L'indigénat […] devient perpétuel, héréditaire […]. Notre droit de cité actuel est issu d'une modification du régime de l'assistance publique […]; ces deux institutions sont devenues dépendantes l'une de l'autre, et, de nos jours encore, elles sont connexes.»[5]
L'obligation d'assistance est concentrée sur les communes. Elles établissent une liste des indigents; des «Bourses des pauvres», fondées sur la règle de l'aumône obligatoire,[6] se développent. Dès lors s'enracine le principe du droit à l'assistance qu'une personne a dans sa commune, même s'il ne s'agit pas d'un droit formel mais d'un usage. «L'idée d'une sorte d'assurance mutuelle contre la misère [entre] pour quelque chose dans l'existence des communes.»[7]
La conséquence de ce développement des communes est de formaliser l'indigénat communal et de le rendre moins accessible, de créer une citoyenneté communale.
En 1848, le droit de cité en Suisse prend la forme d'un triple lien rattachant l'individu à la commune, à un canton ensuite et à un Etat fédératif enfin. En 1850, l'Etat helvétique ordonne l'attribution des sans-patrie aux communes de leur domicile (Loi du 3 décembre) et impose ainsi à ces dernières de nouveaux citoyens.[8] Mais, avant 1874, il est encore «loisible aux cantons de refuser un permis d'établissement à ceux qui ne pouvaient prouver que leur fortune, leur profession ou leur travail les mettait en état de s'entretenir eux et leur famille».[9]

Des pratiques discriminatoires sont développées. A Lucerne par exemple, en 1870, la mendicité est interdite à tous: mais si les mendiants habitant le canton sont, la première fois, simplement «admonestés sévèrement par le président de commune», les étrangers (au canton) sont traités comme des vagabonds, et déjà lors de la première arrestation le préfet, à qui ils doivent être amenés, leur fait donner 5 à 10 coups de verge; il les fait conduire ensuite à la frontière du canton.[10]

L'assistance sociale dans la Constitution fédérale de 1874: le problème des indigents non bourgeois

> «On reproche souvent à la Suisse d'être l'auberge de l'Europe; elle en est bien plutôt l'hospice.»[11]

La Constitution fédérale de 1874 modifie fondamentalement l'ordre établi en 1848: elle instaure, dans une certaine mesure, la liberté d'établissement en Suisse pour les Confédérés et de ce fait participe à la construction de l'identité nationale suisse. Le passage d'un canton de «bourgeois» à un canton d'habitants peut ainsi s'observer. Par exemple, à la fin des années 1880, l'idée que le peuple neuchâtelois est constitué de l'ensemble des Suisses qui vivent à Neuchâtel prend le dessus sur une conception cantonalisée.[12]

Cependant, la Constitution fédérale confirme le principe de l'assistance par le lieu d'origine, ce qui montre que cette construction d'une identité nationale suisse ne va pas de soi: l'entraide entre citoyens reste ainsi une solidarité entre membres, liés par le sang, d'une même commune.

Les bases de l'assistance sociale se trouvent aux articles 45 et 48 de la Constitution de 1874. L'article 45 règle le droit individuel d'établissement en Suisse et en particulier celui des personnes sans ressources. Le droit à l'établissement dans un canton peut être retiré à ceux qui tombent d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique, et auxquels leur commune d'origine refuse une assistance suffisante après avoir été invitée officiellement à l'accorder. Relevons qu'il n'y a cependant pas encore de véritable distinction, au niveau de l'assistance sociale, entre non-bourgeois et étrangers;[13] l'étranger, celui à qui l'on ne doit que le strict minimum, c'est aussi bien la personne originaire d'un autre canton que celle originaire d'un autre pays.

Sur la base de l'article 48 de la Constitution, la Loi du 22 juin 1875 règle ce qui concerne les frais de maladie et de sépulture des pauvres d'un canton tombés malades ou décédés dans un autre canton. La Loi fédérale mentionne les «intransportables étrangers au canton, et […] elle introduit pour eux l'assistance au lieu de domicile».[14] La Confédération subventionne les sociétés suisses de bienfaisance à

l'étranger, accorde des tarifs réduits aux transports d'indigents, la franchise de port pour la correspondance des autorités d'assistance, et, depuis 1909, prend entièrement à sa charge les frais de transport de police causés par des étrangers.
En ce qui concerne la maladie et l'accident, le conseiller national radical zurichois Ludwig Forrer[15] propose dès 1889 une assurance copiée sur le modèle allemand de Bismarck. Malgré le soutien de tous les grands partis, la Loi Forrer est repoussée en votation populaire le 20 mai 1900. La Loi sur l'assurance maladie et accidents de 1911 qui la remplace pose directement le problème des destinataires de cette assurance. L'article 90 précise que les prestations sont accordées aux assurés étrangers seulement en cas de réciprocité de leur pays face aux Suisses.
Certains hommes politiques proposent cependant d'introduire une assistance par la commune de domicile. Par exemple, le conseiller national radical zurichois Jakob Lutz dépose une motion le 22 juin 1910 qui demande de mettre en place une loi fédérale sur la question de l'assistance, parce qu'il juge dans l'intérêt de la bonne renommée et de l'honneur de la Confédération de régler par une loi fédérale la question de l'assistance des Suisses indigents qui habitent la Suisse, mais hors de leur canton d'origine. Cette motion sera cependant sans effet.

Les politiques en matière d'assistance des indigents non bourgeois au tournant du siècle: une différenciation progressive

> «Cette répercussion de la question des étrangers sur notre assistance ne constitue pas la moindre des nombreuses difficultés que le législateur aura à vaincre; si le problème n'est pas résolu avec le maximum d'habileté, il faudra prévoir l'hostilité du peuple tout entier à des innovations susceptibles d'augmenter les charges de l'assistance et, par conséquent, d'imposer de nouveaux sacrifices aux contribuables.»[16]

Quelques cantons adoptent une pratique relativement libérale en matière d'assistance publique aux indigents non bourgeois.[17] Zurich, en 1877, supprime toute distinction entre bourgeois et non-bourgeois. Le principe de l'assistance au lieu de domicile n'est cependant introduit que dans deux cantons, ceux de Berne – sauf le Jura bernois – et de Neuchâtel, sous réserve de réciprocité pour les Suisses d'autres cantons.
Dans certains cantons, les frais d'assistance et les conditions de l'entretien, en ce qui concerne les personnes étrangères, sont supportés par la caisse cantonale; dans d'autres, par les communes ou en commun par le canton et la commune; dans d'autres encore, par des institutions ou fondations soit complètement indépendantes, soit subventionnées par le canton ou la commune. Dans d'autres cantons, on

demande la participation plus ou moins organisée de la bienfaisance privée (à Glaris, par exemple).[18] Les usages suivis pour la nature et la durée de l'entretien et de l'assistance varient d'un canton à l'autre, voire d'un établissement à l'autre.
On voit cependant se mettre en place des politiques différentes en ce qui concerne les indigents, suivant leur origine. Pour les pauvres non suisses, différentes conventions sont conclues entre certains cantons et des Etats étrangers sur le principe de la gratuité réciproque des secours. Par exemple, en 1878, le canton de Berne conclut des conventions de ce genre avec la Belgique, l'Italie, la Prusse, la Bavière, l'Autriche et le Grand-Duché de Bade.
Sur le plan fédéral, le gouvernement publie le 15 octobre 1875 une Déclaration de réciprocité qui lie la Suisse à l'Italie pour la gratuité des soins aux malades. Des déclarations réciproques du même ordre sont signées entre la Confédération et l'Autriche-Hongrie (1875), l'empire d'Allemagne (1876), la Belgique (1896), le Portugal (1898). Le traité avec la France (1882) ne concerne quant à lui que les enfants et les aliénés. Mais ce type d'accord est financièrement déséquilibré – il y a à l'époque plus d'étrangers en Suisse que l'inverse; c'est pourquoi la Confédération limite l'assistance en fixant un délai après lequel l'étranger indigent doit être pris en charge par son pays d'origine.[19]
Le 6 juin 1899, une motion est déposée au Conseil national demandant que le Conseil fédéral effectue une enquête sur les frais d'hôpital et d'assistance imposés aux cantons par les traités internationaux et examine s'il n'y aurait pas lieu de faire de ces frais l'objet d'une indemnité fédérale ou d'une répartition équitable entre cantons. L'enquête est réalisée par le Conseil fédéral (1891) qui relève que les obligations dans ce domaine découlent, en première ligne, des devoirs d'humanité de tout Etat chrétien. Le Conseil fédéral estime qu'il vaut mieux renoncer à intervenir, car une indemnité fédérale entraînerait un certain contrôle de la Confédération dans un domaine réservé aux cantons. Il juge encore qu'il serait très problématique d'établir une distinction entre «étrangers» et «Suisses d'autres cantons». Il n'y a donc provisoirement pas de mesures spécifiques pour les indigents non suisses: mais la question va resurgir quelques années plus tard.
La *Conférence suisse des institutions publiques d'aide aux pauvres* propose dès sa création en 1905 qu'un concordat intercantonal soit établi pour résoudre les problèmes d'assistance des Confédérés non bourgeois. Le but de ce concordat aurait été de permettre, sous certaines conditions, de remplacer l'assistance due par le canton (ou la commune) d'origine par celle du canton (ou de la commune) de domicile. En contrepartie, le canton d'origine aurait dû rembourser au canton de domicile une partie des frais.
Il faut cependant attendre le début de la Première Guerre mondiale pour voir une avancée dans ce sens. Le 26 novembre 1914, 18 cantons et demi-cantons concluent l'*Entente d'Olten,* relative à l'assistance d'urgence au domicile pour les personnes

tombées dans le dénuement des suites de la guerre pour la durée du conflit européen. A l'époque, les soldats mobilisés ne touchaient pas de primes de perte de gain et le départ du foyer des militaires signifiait souvent la misère pour la famille. Cette première entente permit que 7 cantons[20] signent le 27 janvier 1916 un premier *Concordat intercantonal concernant l'assistance au domicile,* qui entrera en vigueur le 1er avril 1920 et qui dispose que le canton ou la commune de domicile doit prendre en charge les citoyens indigents des cantons signataires s'ils sont établis depuis deux ans au moins dans le canton. D'autres concordats suivirent au cours du temps,[21] qui rallièrent finalement en 1967 l'ensemble des cantons suisses. L'assistance intercantonale ainsi mise en place permit de différencier nettement la situation des Confédérés indigents des autres, en d'autres termes de produire l'étranger au sens moderne du terme.

Les rapports entre l'assistance publique et l'émergence de la *«question des étrangers»* dans le premier quart du XXe siècle

> «Pour les étrangers en Suisse, le débat autour de l'assistance aura surtout contribué à préciser le caractère problématique de leur présence.»[22]

Gérard Noiriel fait remarquer avec pertinence que le discours sur la nationalité se réorganise complètement dans toute l'Europe dès la fin du XIXe siècle, sous l'effet d'une part de l'épanouissement de la démocratie parlementaire et d'autre part de l'intensification de la crise économique.[23]
En Suisse, pour que la «question des étrangers» puisse naître, il fallait d'abord que l'on ait «identifié» l'étranger; et une telle identification ne pouvait avoir lieu qu'à partir du moment où les Confédérés étaient considérés comme faisant partie intégrante de la population cantonale.[24]
Le signe de l'étendue de cette discussion est la multiplication de brochures sur la *«question des étrangers»* dans les années 1908 à 1914. L'idée d'une surpopulation étrangère[25] devient objet de dissertation dans les sociétés savantes et philanthropiques, telles la Société suisse d'utilité publique (dès 1910), l'Union des Villes suisses (dès 1911), etc. Et la question de l'assistance est posée de manière répétitive, peu à peu relayée par les autorités politiques.
Un premier signe peut être observé à travers une pétition signée par 23 gouvernements cantonaux et 57 autorités et institutions d'assistance aux Chambres fédérales par la troisième Conférence sur l'assistance, tenue à Bâle le 7 octobre 1907. Les signataires demandent à la Confédération de prendre à sa charge une partie des frais d'assistance des étrangers, en s'appuyant sur le fait qu'en 1907 les cantons avaient dû débourser plus de 850 000 francs pour des étrangers indigents.[26]

Cette pétition aura notamment pour conséquence de faire promulguer le 15 juin 1909 un arrêté fédéral mettant à la charge de la Confédération les frais de renvoi d'étrangers indigents, arrêté toujours en vigueur aujourd'hui.

En 1911, Arthur Achard, ancien député libéral conservateur au Grand Conseil genevois (1878-1886), ancien membre du conseil d'administration du *Journal de Genève,* écrit qu'«il y a aussi d'autres abus consistant en ce que des personnes absolument étrangères à la Suisse par leur naissance et leur véritable domicile, viennent dans notre canton et s'y procurent des apparences de domicile à seule fin de se faire assister hospitalièrement ou pécuniairement».[27] Ce discours est relayé par d'autres intellectuels, comme l'«helvétiste» Gonzague de Reynold, qui, dans ses conférences (1913-1914), affirme que «les étrangers établis en Suisses appartiennent en grande majorité aux classes les moins favorisées du sort. Beaucoup tombent à la charge de l'assistance publique. […] Et il n'y a point de réciprocité.»[28]

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, l'établissement des étrangers demeure relativement simple en Suisse, puisque ce pays est lié à 23 autres Etats par des traités d'établissement. Les étrangers peuvent cependant se voir retirer leur droit de résider notamment pour cause d'indigence et de mendicité. Cependant, un commentateur de l'époque, Sauser-Hall, professeur de droit comparé et de droit international privé à l'Université de Neuchâtel, juge que cette expulsion ne va pas sans peine.[29] En 1916, dans son étude sur l'assistance légale des indigents en Suisse, Schmid estime qu'avec ses 3 700 000 habitants, dont 600 000 étrangers, la Suisse officielle dépenserait, bon an mal an, 900 000 francs pour l'assistance aux étrangers, outre une somme égale provenant des particuliers.[30] Il décrit une situation qu'il juge injuste pour la Suisse, parce que ce pays recevrait très vite chez lui ses ressortissants indigents ou malades alors que l'Italie ou la France mettraient très longtemps à rapatrier leurs citoyens.

La problématique ainsi posée devient plus courante vers la fin de la Première Guerre mondiale, et va avoir pour effet de consolider, contre les étrangers, l'identité nationale suisse. Dès cette période, différents éditorialistes, notables et hommes politiques demandent des mesures rigoureuses contre les «indésirables». Le 21 novembre 1917 est édictée une «ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers» qui instaure un Office central de police des étrangers. La Grève générale de novembre 1918 et les grèves locales de l'été 1919 sont largement attribuées aux *«agitateurs étrangers»*.[31] Une pétition, lancée en 1918, recueille 285 000 signatures (30% du corps électoral de l'époque), et demande l'expulsion du pays des étrangers *«indésirables»*.[32] La *Gazette de Lausanne,* entre 1920 et 1922, pratique largement le procédé du bouc émissaire qui consiste à rejeter sur les étrangers la responsabilité des difficultés sociales et économiques que connaît la Suisse durant cette période.[33]

Dès lors, comme le montrent Sylvia Arlettaz Burkart et Gérald Arlettaz, il n'est pas étonnant de voir apparaître dans le programme de certains partis une volonté de défendre une «préférence nationale» pour la politique sociale.[34] Le programme des radicaux après la guerre se concentre autour de l'idée de développer une politique sociale garantie par l'Etat à usage des nationaux. Une motion du conseiller aux Etats radical zurichois Paul Usteri (5 décembre 1918) pose la question de savoir qui doit être bénéficiaire des assurances sociales: les Suisses ou tous les habitants de la Suisse? L'arrêté du Conseil fédéral sur l'assistance des chômeurs du 29 octobre 1919 sanctionne non seulement un traitement différentiel pour les étrangers, il comporte de surcroît une clause de réciprocité, exigeant que l'Etat dont les chômeurs sont ressortissants garantisse aux Suisses des prestations équivalentes à celles payées pour les nationaux. Dans les années vingt, alors que les débats sur le financement de l'assistance aux chômeurs divisent les opinions quant au rôle des travailleurs étrangers dans la situation économique, l'Union syndicale suisse (USS) reconnaît aux Etats le droit de limiter l'immigration.[35]
L'identité nationale est ainsi renforcée, et cela se fait de pair avec un durcissement des conditions de naturalisation, elles aussi grandement influencées par la question de l'assistance. La problématique ainsi posée permet en outre de stigmatiser clairement les «indésirables», notamment les ouvriers insoumis d'origine étrangère.

L'évolution du droit de la naturalisation entre 1877 et 1921 et ses rapports avec l'assistance publique

> «Ce sont les pauvres surtout qui cherchent à devenir Suisses pour éviter à leurs enfants les charges militaires plus lourdes ailleurs et parce que les conditions de la vie matérielle sont plus favorables et les institutions philanthropiques mieux comprises et plus larges chez nous. […] Rendre gratuite la naturalisation ferait que se naturaliseraient uniquement les familles qui désirent bénéficier des secours de l'Hospice général.»[36]
>
> «On a vendu la nationalité suisse, des communes ont battu monnaie sur les naturalisations, l'on a en quelque sorte prostitué la nationalité suisse en l'accordant à des gens qui n'auraient pas osé la demander dans le canton de leur domicile.»[37]

Depuis 1877, tout candidat à la naturalisation devait établir avoir été domicilié en Suisse pendant deux ans avant la requête. Mais le droit de cité ne pouvait être accordé que s'il n'entraînait pour la Confédération aucun préjudice. En 1917, le Conseil fédéral décide de porter la durée de domicile à quatre ans pour les personnes venues en Suisse pendant la Première Guerre mondiale, et, en 1919, de différer l'instruction des demandes de tous les candidats jusqu'à ce qu'il y ait une

nouvelle loi. La Loi du 26 juin 1920 exige six années de résidence dans les douze ans qui précèdent la demande. Les deux dernières années doivent avoir été passées en Suisse – conditions allégées pour les étrangers nés en Suisse (trois ans dans les cinq ans) et les personnes qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins et menacent de tomber à la charge de l'assistance publique sont impitoyablement écartées.[38] «L'assistance se fait à la commune, et celle-ci, qui gère avec un soin jaloux la bourse des pauvres, est fermement décidée à ne pas augmenter le nombre de ses créanciers. Elle vote avec décision contre toute naturalisation qui risque de l'entraîner un jour à des charges nouvelles.»[39] Dans plusieurs cantons, les étrangers doivent prouver qu'ils possèdent une certaine fortune pour éviter l'assistance.

A la suite d'une enquête dans les chancelleries cantonales, le chancelier de l'Etat de Vaud Georges Addor conclut qu'un des problèmes posé pour la naturalisation est celui des frais d'assistance des nouveaux ressortissants.[40] La proposition de révision du droit de la naturalisation qu'il soutient avec d'autres est de modifier rapidement le régime de naturalisations (pour les rendre plus faciles) mais prévoit que la naturalisation n'est pas possible, notamment, pour les étrangers qui ont recours à l'assistance bien qu'en âge de travailler.[41]

Le 17 décembre 1912, une commission composée à part égale de radicaux, socialistes et libéraux (3 Bâlois, 3 Zurichois, 3 Genevois) réclame une modification de l'article 44 de la Constitution et l'introduction d'un *jus soli* partiel. La «Commission des Neuf» estime – sans indiquer ses bases de calcul – la moyenne du coût de l'assistance par naturalisé ou incorporé à 600 francs, ce qui porterait à 12 millions par an les nouvelles dépenses à assumer par les communes. Cela soulève des craintes diverses, y compris parmi des membres de la Commission des Neuf, comme Picot: «En premier lieu, la réforme proposée entraîne avec elle une augmentation relativement forte des frais d'assistance publique. L'Etat doit assistance à ses nationaux qui tombent dans le besoin; aux étrangers par contre il ne doit que les secours d'urgence, et, pour le reste, peut rapatrier dans leur pays d'origine le besogneux, l'infirme ou l'aliéné. Si nous naturalisons de nombreux étrangers, nous les prenons naturellement à notre charge. – Sommes-nous prêts et disposés à le faire?».[42]

Les avis de la presse sont partagés sur les propositions de la Commission des Neuf: le *Journal de Genève* et la *Neue Zürcher Zeitung* soutiennent le projet, les *Basler Nachrichten* le jugent trop centralisateur; la *Gazette de Lausanne* ne prend pas position officiellement. La question est directement reliée à celle de l'assistance, comme le remarque Sauser-Hall en 1914. «D'aucuns estiment ce problème si épineux qu'ils désespèrent de le résoudre avant la transformation complète de notre régime d'assistance. […] [Il faudrait] que l'on procédât d'abord à l'introduction de l'assistance par la commune du domicile, ce qui aurait pour conséquence de

faciliter l'attribution des étrangers naturalisés et des natifs descendants d'étrangers à une commune, puisque celle-ci n'aurait plus l'obligation d'assister ses ressortissants, et que cette tâche passerait à la commune du domicile.»[43]
Le Département politique fédéral répond à ces propositions le 30 mai 1914 par un rapport relatif à l'«Ueberfremdung».
L'idée de faciliter la naturalisation des étrangers s'enlise cependant peu à peu, pendant et à cause de la Première Guerre mondiale, pour céder le pas à une conception inverse fondée sur un nationalisme désormais clairement xénophobe. «Dans un contexte social et économique se dégradant gravement, la crainte de l'augmentation des naturalisations opportunistes s'intensifie. La bourgeoisie entame une campagne contre les étrangers. Parallèlement, une nouvelle élite patriotique s'engage dans la défense d'une identité suisse de plus en plus située par rapport au concept d'Ueberfremdung. De fait, le mouvement est essentiellement dirigé contre l'Allemagne, considérée comme responsable de l'Ueberfremdung politique, culturelle et économique de la Suisse. Cette tendance s'accentue avec la prise de conscience de la défaite probable du Reich.»[44]
Les années d'après-guerre voient se développer encore la législation contrôlant les étrangers (ordonnances du 17 janvier 1919 et du 21 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers). Le développement de cette législation, en parallèle avec celles réglementant et contrôlant le séjour des étrangers, permettra d'identifier clairement les étrangers comme groupe «à problèmes», sociaux notamment.

Les nouveaux principes de l'aide sociale helvétique dès 1974

Passé ce moment charnière, rien ne va changer en ce qui concerne l'assistance publique, au niveau légal, jusqu'aux révisions des articles 45 et 48 de la Constitution fédérale, au milieu des années 1970. Cependant, la question de l'assistance aux étrangers va être régulièrement évoquée dans les discussions concernant les procédures de naturalisation, montrant par là la récurrence de la problématique des destinataires de l'aide sociale et de la citoyenneté. Par exemple, lorsqu'en 1952 la nouvelle Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse est adoptée, le Conseil fédéral observe un problème dans le fait que les femmes suisses épousant un étranger puissent conserver la nationalité helvétique. Il faut s'attendre, nous dit le Conseil fédéral, «que les autorités d'assistance des cantons et des communes se montreront – à juste titre – réservées lors de l'octroi de l'assistance à la femme suisse d'un étranger. On ne peut pas, en effet, demander à ces autorités qu'elles assistent des familles dont la majorité des membres sont étrangers, d'autant moins qu'en règle générale, c'est avant tout au mari et aux autorités de son pays d'origine qu'incombe l'assistance de la famille.»[45]

Le droit d'établissement cantonal des Confédérés comme des étrangers reste en outre limité encore un siècle après la Constitution fédérale de 1874: il peut être refusé ou lié à des exigences restrictives, en cas d'indigence ou à la suite de condamnations pénales, cela malgré différents postulats déposés au législatif.

Un nouvel article 45 de la Constitution est adopté en 1974 par le législateur, qui prévoit le droit à toute citoyenne et à tout citoyen suisse de s'établir dans un lieu quelconque du territoire. Le nouvel article 48 déclare que l'assistance des personnes dans le besoin incombe au canton sur le territoire duquel elles se trouvent et que les frais d'assistance sont à la charge du canton de domicile. Ces révisions constitutionnelles seront adoptées le 7 décembre 1975 par le peuple et les cantons.[46] La Loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin règle les cas particuliers. Pour le reste, le droit se limite à quelques dispositions fondamentales.[47]

L'ironie de l'histoire veut que ce soit à des étrangers, clandestins de surcroît, que nous devions finalement la reconnaissance d'un *droit* à l'aide sociale. En effet, le 27 octobre 1995, le Tribunal fédéral a, sur recours de trois ressortissants tchèques clandestins auxquels une commune et le Conseil d'Etat bernois avaient refusé toute assistance, reconnu le droit au minimum d'existence *(Recht auf Existenzsicherung)* comme un droit fondamental non écrit garanti par la Constitution fédérale. Il a en effet considéré que la satisfaction de besoins humains élémentaires tels que se nourrir, se vêtir et disposer d'un abri représentait la condition même de l'existence humaine et du développement de la personne, et que cette satisfaction constituait ainsi un élément indispensable d'un Etat de droit démocratique. Le nouveau droit ainsi reconnu se limite véritablement à une assistance minimale: il ne s'agit pas d'un revenu minimal garanti, mais d'une aide réduite au strict nécessaire en vue de permettre une existence conforme à la dignité et éviter la mendicité, selon des principes reconnus. Les étrangers peuvent également invoquer ce droit, indépendamment de leur statut du point de vue de la police des étrangers.[48]

Aucune loi cantonale d'aide sociale ne prévoit désormais de distinction de traitement entre Suisses et étrangers; mais ce n'est pas le cas des nouveaux régimes d'aide sociale apparus ces dernières années, dans le canton de Genève (RMCAS, dès 1995) ou de Vaud (RMR, dès 1997) qui contiennent des dispositions discriminatoires à l'égard des étrangers. Dans le RMCAS, la durée de séjour dans le canton nécessaire pour ouvrir un droit à ces revenus minimaux diffère entre Suisses et étrangers,[49] tandis que le RMR est limité aux titulaires de permis d'établissement (C) ou de séjour (B) susceptibles de déboucher sur un permis d'établissement.

La législation fédérale réserve en outre, comme on l'a vu dans l'introduction de cet article, la possibilité d'un rapatriement des étrangers dans une situation d'indigence durable. Conformément à la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des

étrangers, un étranger peut être expulsé lorsque lui-même ou une personne aux besoins de laquelle elle doit subvenir tombe à la charge de l'aide sociale de manière importante et prolongée. Même si l'étranger vit depuis de nombreuses années en Suisse, il n'a pas droit à une aide permanente. Des prestations peuvent cependant lui être versées pendant une période assez longue s'il y entretient des liens étroits ou si son rapatriement, en raison de circonstances particulières, ne peut raisonnablement être exigé.[50]

Il convient, en conclusion, de rappeler qu'on ne peut être «étranger» que dans la mesure où un groupe commence à se constituer de manière formelle, d'abord en communauté, puis en société, ou, dans un sens plus moderne, en nation. Hier, les ressortissants d'un autre canton étaient considérés comme «étrangers»; aujourd'hui, les «étrangers» sont d'abord les personnes originaires d'un autre pays, et demain, peut-être, les «étrangers» seront extra-communautaires ou seront définis par les rapports Nord-Sud. La formation d'un groupe, national ou supranational, reste cependant un processus très lent. Il s'inscrit dans une dialectique d'exclusion-inclusion qui autorise le groupe à se définir comme différent de tout autre.

La question des destinataires de l'aide sociale a permis – et permet encore! – de concrétiser ce lien d'appartenance en faisant jouer le principe d'exclusion.

Notes

1 Mes remerciements pour leurs commentaires à Joseph Coquoz, Beatriz Rosende et Alain Clavien (que je remercie aussi pour les utiles documents qu'il m'a fournis en vue de la préparation de cet article).

2 Carl Alfred Schmid, *Unsere Fremdenfrage,* Zürich 1915, p. 35. Secrétaire de l'organisation d'assistance des habitants de la ville de Zurich et auteur d'une des premières enquêtes systématiques sur l'assistance en Suisse, c'est aussi un des porte-parole les plus virulents des milieux qui dénoncent la surpopulation étrangère.

3 Art. 10, lettre d, de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931.

4 Angela Garrido, *Le début de la politique fédérale à l'égard des étrangers,* Lausanne 1987, p. 5.

5 Georges Sauser-Hall, *La nationalisation des étrangers en Suisse,* Neuchâtel 1914, p. 59 ss. Souvent bien documenté, il a beaucoup écrit sur les étrangers en Suisse, tout en prenant parti dans le débat sur la naturalisation des étrangers.

6 *Enquête sur le paupérisme dans le canton de Vaud en 1840,* Lausanne 1977, p. 103.

7 *Enquête* (voir note 6), p. 106.

8 Sauser-Hall (voir note 5), p. 68.

9 Gottwald Niederer, *Statistique du paupérisme en Suisse pendant l'année 1870,* Zurich 1878, p. 54. Il est l'auteur de la première enquête statistique systématique sur le paupérisme en Suisse.

10 Niederer (voir note 9), p. 17.

11 Sauser-Hall (voir note 5), p. 294.

12 Thierry Christ, «Les voies de l'intégration confédérale: l'exemple de la législation neuchâteloise», *Revue suisse d'histoire* 49 (1999), p. 230 ss.

13 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. 180.

14 Carl Alfred Schmid, *L'assistance légale des indigents en Suisse. Les systèmes d'assistance de la Confédération, des cantons et des grandes villes suisses,* Zurich 1916, p. 20 ss.
15 Qui deviendra conseiller fédéral en 1902.
16 Sauser-Hall (voir note 5), p. 292.
17 L'encyclopédie éditée par Naum Reichesberg, *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung,* Bd. 1, Bern 1903, p. 351, indique, sous la plume de Hans Anderegg, que la Suisse aurait assisté 124 566 indigents nationaux et étrangers en 1870; en 1890, le total des indigents assistés serait de 119 176.
18 Niederer (voir note 9), p. 27.
19 Garrido (voir note 4), p. 60.
20 Berne, Schwyz, Bâle-Ville, les deux Appenzell, les Grisons et le Tessin.
21 Celui du 27 novembre 1916, celui du 15 juin 1923, celui du 16 juin 1937 et celui du 16 décembre 1960.
22 Arlettaz (voir note 13), p. 183.
23 Gérard Noiriel, «Socio-histoire d'un concept: les usages du mot ‹nationalité› au 19e siècle», *Genèses, sciences sociales et histoire* 20 (1995), p. 21 ss.
24 Christ (voir note 12), p. 245.
25 Les discours concernent prioritairement les hommes étrangers.
26 Protokoll der II. und III. Armenpfleger-Konferenz, *in Armenpfleger* 4 (1906-1907), p. 27, et 5 (1907-1908), p. 57, cité par Sauser-Hall (voir note 5), p. 293 ss.
27 Arthur Achard, *L'assistance et la question des étrangers à Genève,* Genève 1911, p. 11.
28 Gonzague de Reynold, *Conférence, La Suisse et le problème de son existence,* publié dans *La démocratie et la Suisse. Essai d'une philosophie de notre histoire nationale,* Berne 1929, p. 231-232.
29 Sauser-Hall (voir note 5), p. 116 ss.
30 Schmid (voir note 14), p. 28.
31 Garrido (voir note 4), p. 16.
32 Gérald Arlettaz, Silvia Arlettaz Burkart, «Naturalisation, ‹assimilation› et nationalité suisse. L'enjeu des années 1900-1930», *in* Pierre Centlivres (éd.), *Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse,* Genève 1990, p. 57.
33 Garrido (voir note 4), p. 74.
34 Arlettaz, Arlettaz Burkart (voir note 32).
35 USS, «Zum Schutz der nationalen Arbeitskraft», Gewerkschaftskorrespondenz Nr. 8, p. 9. April 1918, cité par Gérald Arlettaz, Silvia Arlettaz Burkart, «Die schweizerische Ausländergesetzgebung und die politischen Parteien 1917-1931», *in* Aram Mattioli (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz 1848-1960,* Zürich 1998, p. 334.
36 Edmond Boissier, *Un problème genevois: l'assimilation des étrangers,* Genève 1909, p. 11 ss. Avocat libéral genevois, membre du conseil d'administration de l'Hospice général et député au Grand Conseil entre 1910-1915 et 1919-1923; collabore à la revue «helvétiste» *La Voile latine,* fondée en 1904.
37 *Déclaration d'un député au Conseil national, en 1920,* citée par Garrido (voir note 4), p. 53.
38 Georges Sauser-Hall, *La nationalité en droit suisse: droit fédéral révisé, droit cantonal, droit international,* Berne 1921, p. 12.
39 Albert Picot, *Un problème national: la population étrangère établie en Suisse,* Genève 1914, p. 40. Député libéral conservateur au Grand Conseil genevois de 1923 à 1931; de 1931 à 1954, il siège au Conseil d'Etat genevois; conseiller national de 1935 à 1949; membre du Conseil des Etats de 1949 à 1955.
40 Georges Addor, *De l'assimilation des étrangers en Suisse,* Zurich 1913, p. 23.
41 Addor (voir note 40), p. 25.
42 Picot (voir note 39), p. 39.
43 Sauser-Hall (voir note 5), p. 292-293.
44 Arlettaz, Arlettaz Burkart (voir note 32), p. 97.
45 Message du Conseil fédéral, *Feuille fédérale 1951,* vol. 2, p. 684.

46 Participation, 31%; 75,6% de oui.

47 Il n'y a pas de garantie d'un standard minimal identique en Suisse. Voir *Aspects de la sécurité sociale* 1 (2001).

48 Ce droit est explicitement reconnu par plusieurs constitutions cantonales qui ont fait l'objet d'une révision totale récente. Il est aussi reconnu par la nouvelle Constitution fédérale du 18 décembre 1998.

49 Avoir son domicile et sa résidence effective dans le canton de Genève depuis trois ans pour les Confédérés, pendant sept ans pour les étrangers, réfugiés ou apatrides.

50 Une enquête en ce qui concerne l'application de cet article a été réalisée en 2001 sous la direction de Claudio Bolzman et de l'auteur de la présente contribution. Un ouvrage, intitulé *La précarité contagieuse. Les conséquences de l'aide sociale sur le statut de séjour des personnes de nationalité étrangère: l'exemple des cantons de Genève et Vaud* paraîtra en 2002 (Cahiers de l'EESP et éditions IES).