

Les voies de l'intégration confédérale : l'exemple de la législation neuchâteloise en matière de naturalisations (1848-1914)

Autor(en): **Christ, Thierry**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse
d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **49 (1999)**

Heft 2

PDF erstellt am: **21.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-81252>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les voies de l'intégration confédérale: l'exemple de la législation neuchâteloise en matière de naturalisations (1848–1914)¹

Thierry Christ

Zusammenfassung

Die Studie verknüpft zwei Forschungsbereiche der nationalen Historiografie, die sogenannte Fremdenfrage und die Frage der nationalen Identität, und thematisiert unter Preisgabe der üblichen Verortung der beiden Themenfelder die Neuenburger Gesetzgebung im Einbürgerungswesen. Sie siedelt die nationale Identität auf der kantonalen Ebene an und untersucht die vom Gesetzgeber geschaffenen Kategorien von Bevölkerungsgruppen sowie die Entwicklung der identitären Grenzen zwischen Neuenburgern, anderen Schweizern und Nichtschweizern. Im weiteren fragt sie nach den Bedingungen, die gegen Ende der 1880er Jahre zum Aufkommen der Fremdenfrage geführt und ihr eine wachsende Bedeutung gegeben haben.

Le contenu, les enjeux et la chronologie des débats qui ont eu lieu en Suisse entre environ 1888 et 1914 sur la «question des étrangers» sont, grâce aux travaux de G. Arlettaz et de R. Schläpfer², bien connus. Ce qui l'est moins, ce sont les raisons de l'émergence de cette question, de la thématisation de la présence étrangère en Suisse. On sait comment elle s'est opérée, mais les facteurs qui l'ont préparée nous échappent: que

1 Cet article est élaboré à partir des résultats d'une recherche menée à l'institut d'histoire de l'Université de Neuchâtel entre 1990 et 1993, financée par le F.N.S.R.S. et portant sur l'immigration suisse alémanique dans le canton de Neuchâtel entre 1750 et 1914. Une version très abrégée, amputée de l'appareil critique et des éléments de contextualisation cantonale, a paru sous le titre de «La nationalisation de l'espace identitaire en Suisse. L'exemple de la législation neuchâteloise en matière de naturalisations, 1848–1914», in *Die Konstruktion einer Nation. Nation und Nationalisierung in der Schweiz, 18.–20. Jh.*, Zurich, 1998, p. 237–244.

2 R. Schläpfer: *Die Ausländerfrage in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg*, Zurich, 1969; G. Arlettaz: «Démographie et identité nationale (1850–1914). La Suisse et «La question des étrangers»», *Etudes et sources* 11, 1985, p. 83–180.

fallait-il pour qu'elle puisse apparaître et pour quelles raisons est-elle apparue à ce moment-là? Pourquoi était-il possible que le pourcentage de non-Suisses dans la population du pays devienne un problème à l'échelle nationale et pourquoi l'est-il devenu entre les recensements fédéraux de 1888 et 1900? Les raisons invoquées par les auteurs ne rendent en rien compte du phénomène:

«Parmi les faits démographiques importants constatés par la statistique fédérale, l'accroissement considérable des étrangers se dégage progressivement, à la fois par son ampleur et par la force émotionnelle qu'il suscite (...) L'augmentation de la population étrangère est de plus en plus considérée comme un défi que les publicistes de l'époque traduisent par les concepts de «question des étrangers» ou d'«Überfremdung».»³

L'ampleur de l'immigration expliquerait, comme mécaniquement, que la présence étrangère soit devenue une question essentielle pour tous les acteurs de la vie sociale et politique suisse: ce serait parce que le nombre des étrangers augmente beaucoup que les publicistes de l'époque en font un problème; il en va de même de l'explication par l'«émotion» suscitée: à partir d'un certain seuil, la proportion d'étrangers deviendrait «naturellement» un problème⁴. Dès lors, il suffit, pour expliquer l'émergence de la «question des étrangers», de décrire les modalités de l'immigration étrangère en Suisse dans la seconde moitié du XIX^e siècle et les facteurs qui l'ont favorisée ou causée⁵.

Mais un tel déterminisme démographique n'explique pas pourquoi la «question des étrangers» surgit vers 1900: le pourcentage d'étrangers, en définitive, n'augmente pas considérablement entre 1880 et 1888; par ailleurs, il reste bas dans nombre de cantons en 1910 encore, alors qu'il est déjà très élevé dans d'autres bien avant 1888⁶. Ce qu'il s'agit de déterminer, ce sont les raisons pour lesquelles le pourcentage d'étrangers en Suisse a pu devenir un problème: pourquoi thématise-t-on la présence étrangère, alors que l'on aurait pu le faire plus tôt ou plus tard, et pourquoi le fait-on à l'échelle nationale? Pourquoi le cadre identitaire est-il national, conceptuellement, dans la mesure où la population est divisée

3 Arlettaz, p. 114.

4 Même démarche chez Schläpfer (p. 153): «Daneben war allerdings die Bedeutung der Ausländerfrage durch das sprunghafte Ansteigen der Ausländerzahl am Ende des 19. Jahrhunderts sehr rasch gewachsen und dadurch vermehrt ins Bewusstsein der Bevölkerung gedrungen.»

5 Arlettaz, p. 93–96 et 115sqq.; Schläpfer, p. 8–11 et 66–105.

6 1880: 7,4%, 1888: 7,9%. BS (28,7%), GE (34,6%) ou NE (9,9%) en 1860, pour une moyenne suisse de 4,6%; en 1910, douze cantons sont au-dessous de 10%, pour une moyenne suisse de 14,7%. «Naturalisations dans les cantons, 1889 à 1908», *Revue suisse de statistique*, 1911, p. 519–564; W. Bickel: *Bevölkerungsgeschichte der Schweiz seit dem Ausgang des Mittelalters*, Zurich, 1947, p. 168.

en «Suisse» et «non-Suisse», et géographiquement, puisque l'on prend en considération la population résidant en Suisse?

Les études relatives à l'«identité suisse» et à la présence étrangère ont pour cadre l'espace national: l'identité que l'on recherche, c'est celle de la Suisse; l'étranger, c'est le non-Suisse⁷. N'a-t-on pas, de ce fait, porté trop d'intérêt au volontarisme identitaire national de la fin du siècle passé, alors que les cadres cantonaux eussent été peut-être plus pertinents pour atteindre une «identité» qui tienne plus des mentalités que de l'idéologie et d'une construction volontariste? De la même façon, mettant en œuvre une perception tributaire des débats des années 1890 et 1900 sur la «question des étrangers», n'a-t-on pas, rétrospectivement, appliqué aux trois premiers quarts du XIX^e siècle des catégories anachroniques, en y recherchant des étrangers selon des critères dont la pertinence, jusque vers 1890, est douteuse?

Le découpage identitaire d'une population est le produit de l'acceptation de traits pertinents permettant, une fois mis en œuvre, de dire entre les individus des différences et de subdiviser la population en groupes dont la non-identité est, à un moment historique donné, pensée comme pertinente. En tant qu'objet historique, justiciable de permanences et de mutations, ce découpage peut se donner à lire, pour nous, dans l'histoire des lois relatives à la naturalisation. Sur la base de l'exemple neuchâtelois, nous proposons dans cet article de présenter comment, entre 1848 et 1914, a évolué un lexique identitaire et comment, à des traits pertinents longtemps acceptés, s'en sont substitués d'autres, dont la mise en œuvre conduisit, vers la fin du siècle, à redessiner complètement le paysage identitaire neuchâtelois. Il s'agit aussi de montrer combien, à notre sens, l'émergence, à l'échelle nationale, de la «question des étrangers» est tributaire de mutations identitaires à l'échelle cantonale.

7 M. Surdez: «Quand les frontières se font statistiques: La constitution d'un espace national considérée à travers le prisme des recensements», *Revue suisse d'histoire* 45, 1995, p. 63-93; M. Leuenberger: «Ehrenbürger oder <fremde Hünd>?: Zu einigen Aspekten des <Fremdseins> im 19. Jahrhundert», *Traverse*, 1994/3, p. 161-177; *Le Valais et les étrangers: XIX^e-XX^e siècles*, Sion, 1992; W. Pfister: *Die Einbürgerung der Ausländer in der Stadt Basel im 19. Jahrhundert*, Bâle, 1976; P. Centlivres (éd.): *Devenir suisse: adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*, Genève, 1990 (en particulier: G. Arlettaz et S. Burkart: «Naturalisation, <assimilation> et nationalité suisse: l'enjeu des années 1900-1930», p. 47-62; M. Perrenoud: «Problèmes d'intégration et de naturalisation des juifs dans le canton de Neuchâtel, 1871-1955», p. 63-94); W. Bickel: *Bevölkerungsgeschichte...*, p. 159-172; F. De Capitani et G. Germann: *Auf dem Weg zu einer schweizerischen Identität 1848-1914*, Fribourg, 1985; U. Im Hof: *Mythos Schweiz: Identität - Nation - Geschichte: 1291-1991*, Zurich, 1991; D. Frei: *Die Förderung des schweizerischen Nationalbewusstseins nach dem Zusammenbruch der Alten Eidgenossenschaft 1798*, Zurich, 1964, p. 201-257. L'étude de M. Surdez, p.ex., est révélatrice du hiatus méthodologique entre réalités étudiées (pertinence de l'espace cantonal) et conceptualisation mise en œuvre, dans la mesure où l'auteur pense en termes d'espace national: l'étranger est ici le non-Suisse.

Durant la période étudiée, le système communal neuchâtelois⁸ subit des transformations radicales: la *commune*, corps politique regroupant les hommes originaires du village, fait place à la *municipalité*, constituée de tous les citoyens suisses domiciliés dans la localité. Ce bouleversement des structures politiques s'opère en même temps, la supposant et la conditionnant, qu'une redéfinition de la notion d'appartenance et un redécoupage identitaire de la population du canton.

Cette double évolution s'opère sur fond de luttes politiques entre *radicaux*, vainqueurs de 1848, majoritaires, promoteurs du système municipal, favorables à un Etat cantonal centralisateur et interventionniste, et *libéraux*, conservateurs, parfois héritiers de l'Ancien Régime, ardents défenseurs des communes, partisans d'une régulation de la vie sociale par l'Etat réduite au minimum. Au tournant des années 1890–1900, néanmoins, une certaine convergence se dessine entre les deux factions, face à la montée du socialisme: le premier libéral entre au Conseil d'Etat en 1898⁹.

Les résultats exposés ici se basent pour l'essentiel sur les *Bulletins du Grand Conseil (BGC)* neuchâtelois. Une telle limitation peut se justifier dans la mesure où une autre source consultée ponctuellement, la presse, se borne en règle générale à reproduire le contenu des débats parlementaires, mais ne permet pas, contrairement aux *BGC*, de reconstituer l'historique de la législation. Le sujet est exposé en deux temps: mise en place, évolution et contenu du cadre législatif, tout d'abord, puis une présentation et une analyse des discours sur la présence étrangère et les naturalisations. En conclusion, nous évoquerons les apports d'une telle étude cantonale au débat historiographique actuel sur l'identité nationale et la perception des étrangers en Suisse.

1. Eléments d'une langue identitaire: contenu et évolution des lois¹⁰

L'Ancien Régime ne lègue à la République aucune disposition législative relative aux naturalisations. En 1848 déjà, le Grand Conseil adopte

8 Sur le système communal neuchâtelois dans la seconde moitié du XIX^e siècle, cf. S. Riard: «De la commune à la municipalité, ou comment Neuchâtel devint véritablement suisse», in T. Christ et S. Riard: «*S'assimiler la population suisse!*» *Le statut des étrangers dans le canton de Neuchâtel au XIX^e siècle*, (à paraître), p. 58–74; T. Christ: *Pauvreté, mendicité et assistance publique dans le canton de Neuchâtel (1773–1889)*, mémoire de D.E.A., Lyon II, 1994, p. 166–188. Sur un cas comparable: F. Noirjean: *Les Bourgeoisies jurassiennes au XIX^e siècle*, Fribourg, 1973.

9 Pour le contexte politique, cf. *Histoire du pays de Neuchâtel*, t. 3, Hauterive, 1993, p. 31–63.

10 Sources: *Bulletins du Grand Conseil (BGC)*; *Recueils des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1842–1882, 14 vol. (RL); *Nouveaux recueils officiels des lois*, 1886–1922, 18 vol. (NRL); *Bulletin officiel des délibérations de l'assemblée Constituante de la République et Canton de Neuchâtel*, 1858 (BDAC).

Tableau 1. Taxe cantonale et durée de séjour exigées au niveau cantonal

	Suisses		Etrangers
1848	2 à 5 ans 275.– à 550.–		5 ans 275.– à 550.–
1855	2 ans consécutifs 300.–		4 ans consécutifs 500.–
1865	1 an consécutif; 0 pour les natifs 50.–		2 ans consécutifs; 0 pour les natifs 300.–
1869	1 an, pas obligatoirement suivi; 0 pour les natifs et ayant épousé une Neuchâteloise 50.–		50.–
1888– 1889	agrégation de droit (10 ans dans le canton) gratuit	6 mois continus et effectifs; 0 pour natifs et époux de Neuchâteloises 25.– à l'Etat; 200.– (+ 50.– par mineur) à la commune	1 an effectif et continu; autorisation du Conseil fédéral 25.– et de 25.– à 200.– à l'Etat; 300.– à 1000.– (+ 50.– par mineur) à la commune

une première loi¹¹, suivie, jusqu'en 1914, de quatre autres (1855, 1865, 1869, 1888–9). Ces lois traitent surtout de la procédure à suivre et des conditions formelles à l'obtention de la naturalisation neuchâteloise (ci-après: NN); elles concernent avant tout le niveau cantonal: c'est en 1888–1889 seulement que l'agrégation communale¹² est réglée en détail par la loi; l'échelon fédéral est quasi absent: les lois fédérales de 1876 et de 1903 n'entraînent pas de modification directe de la législation cantonale.

Certaines obligations sont communes à toutes ces lois: le candidat doit produire une promesse d'agrégation dans une commune, respecter des critères de durée de séjour et payer au canton une certaine somme; ces deux derniers réquisits sont modulés en fonction de l'origine du requérant (Suisse d'un autre canton ou étranger à la Suisse). Des éléments secondaires peuvent se greffer, telles que des facilités pour un postulant

11 «Loi sur la naturalisation des étrangers et des Suisses» (13 septembre 1848), *RL* 2, 1850, p. 288–289.

12 Naturalisation neuchâteloise: accord par le Grand Conseil du droit de cité cantonal. Agrégation communale: accord par une commune à un non-communier, Neuchâtelois, Suisse ou étranger, du droit d'origine communal.

né dans le canton ou qui a épousé une ressortissante neuchâteloise. L'essentiel de l'évolution réside dans les critères de durée du séjour et de taxe cantonale, et on peut distinguer trois systèmes successifs, qui s'étalent chacun sur environ vingt ans: 1848–1868, 1869–1887 et 1888–1914 (cf. tableau 1).

1848–1868: mise en place du système

La loi de 1848 est modifiée en 1855¹³, mais les changements apportés sont de nature technique: la taxe cantonale est ainsi fixée en fonction de l'origine (300.– pour les Suisses et 500.– pour les étrangers), alors qu'en 1848, elle était de 275 à 550.– sans que l'origine du candidat entre en ligne de compte. Il en allait de même pour la durée du séjour exigé, soit cinq ans pour tous avec possibilité d'abaisser l'exigence à deux ans pour des Suisses: en 1855, la distinction entre Suisses (deux ans) et étrangers (quatre ans) est claire.

En 1865, les exigences sont réduites¹⁴: il s'agit de la première occurrence d'un geste politique qui sera dès lors constamment réitéré, soit l'usure, loi après loi, du coût de la NN et des exigences de séjour. L'effort consenti en 1865 peut paraître notable (diminution de moitié du séjour exigé et forte réduction de la taxe cantonale), mais le système mis en place en 1848 et affiné en 1855 perdure en fait sans modifications substantielles jusqu'en 1868; les changements de 1865 n'eurent en effet pas l'impact escompté: les naturalisations n'augmentèrent pas dans les proportions souhaitées, en particulier pour les Suisses¹⁵. Le système se caractérise par le fait que Suisses et étrangers sont soumis aux mêmes procédures; par ailleurs, la législation ne concerne que les NN: les agrégations communales ne sont pas traitées.

1869–1887: réglementer les agrégations communales?

Avec la loi de 1869¹⁶, on réitère le geste de 1865: les exigences de séjour et de prix sont une fois encore réduites, et ce sont surtout les étrangers, dont la situation est alignée sur celle des Suisses (une année et

13 «Loi concernant les naturalisations» (23 mai 1855), *RL* 7, 1856, p. 268–275.

14 «Modifications à la loi sur les naturalisations» (21 décembre 1865), *RL* 10, 1862, p. 362–363.

15 160 NN accordées par le Grand Conseil de 1848 à 1868, soit 7,7 en moyenne par année et seulement 19 Suisses. Le concordat intercommunal de 1869 contribuera à débloquer un peu la situation: entre 1869 et 1889, il y a 658 NN, soit une moyenne de 31,3 par année, dont seulement 60 Suisses.

16 «Loi concernant les naturalisations et les agrégations communales» (25 juin 1869), *RL* 11, 1867, p. 340–346.

Tableau 2. Prix maxima des agrégations communales selon le concordat intercommunal de 1869

	Natifs; établis depuis 12 ans	Epousé une communiaire; établis depuis 6 ans; ayant une maison	Autres
Suisses	400.–	600.–	libre
Etrangers	600.–	800.–	libre
Par enfant mineur ..	50.–	50.–	libre
Par enfant majeur ..	100.–	100.–	libre

50 francs), qui y gagnent. Pour tous, le critère du séjour perd encore de son importance: il ne doit plus avoir précédé immédiatement la demande en NN et il disparaît pour les candidats qui ont épousé une Neuchâteloise.

Cet alignement des étrangers sur les Suisses s'explique de deux manières. D'abord, et jusqu'en 1887, les demandes en NN émanent surtout d'étrangers: c'est donc en agissant sur les conditions qu'on leur pose qu'il est possible de favoriser les naturalisations. La seconde raison est le fait que, dès 1869, on commence à prendre en considération le niveau communal, soit les conditions auxquelles les communes accordent l'agrégation: ce déplacement de l'intérêt explique aussi que l'on cède très largement en matière de réquisits au niveau cantonal.

En 1869, en effet, sous l'impulsion du Conseil d'Etat, un concordat intercommunal est conclu entre la grande majorité des communes du canton, dont les cinq plus importantes¹⁷: il fixe les prix maxima auxquels les communes accorderont désormais l'agrégation communale (cf. tableau 2). Il s'agit ici d'une première tentative de prise d'influence du canton sur les communes, mais celles-ci restent libres d'adhérer ou non à un concordat qui ne fixe, par ailleurs, en rien les bases d'un droit à l'agrégation communale. Les communes ne s'engagent pas à agréger tout candidat disposé à payer, mais seulement à ne pas exiger de ceux qu'elles daigneront accepter en leur sein plus que les sommes inscrites dans le concordat.

La période 1869–1887 s'inscrit ainsi sans rupture dans la continuité des années 1848–1868: il n'est à aucun moment question de différencier entre Suisses et étrangers, et les communes restent très largement libres d'agréger qui elles entendent.

¹⁷ «Concordat intercommunal concernant les agrégations» (avril 1869), *RL* 11, 1867, p. 335–339. A ces taxes communales s'ajoutait, bien sûr, ce qu'il fallait verser au canton.

1888–1914: naissance de l'acception actuelle du concept de naturalisation

En 1888–1889 est opéré un double geste: une action radicale au niveau des agrégations communales pour les Suisses (agrégation gratuite de droit) et une dissociation très nette des conditions faites aux Suisses et aux étrangers en matière d'acquisition de la nationalité neuchâteloise.

En février–mars 1883, le député conservateur Paul Jacottet propose d'introduire dans la loi le principe de l'agrégation de droit à la commune de domicile pour les Suisses après dix ans de résidence, à condition de n'avoir pas été assisté pendant ce temps. L'agrégation se ferait sans qu'il y ait délibération de l'assemblée générale de commune ni du Grand Conseil: l'inscription au registre des ressortissants ne serait que le signe de l'exercice par la personne concernée d'un droit¹⁸. La motion est renvoyée au Conseil d'Etat en mars 1884 et son contenu sera intégré dans une longue réforme du système communal de 1886 à 1888, réforme qui débouche, en mai 1887, sur la modification des articles 64 à 70 de la Constitution (l'article pertinent pour notre sujet est l'article 69), puis sur la loi sur les communes de mars 1888¹⁹, dont les articles 45 à 48 contiennent les dispositions suivantes au sujet de l'agrégation gratuite des Suisses: un séjour consécutif de dix ans dans le canton, dont cinq dans la commune, donne droit à une agrégation gratuite, sur vote du Conseil général de la commune; un éventuel refus doit être motivé; le dossier doit ensuite être soumis à l'approbation du Conseil d'Etat, qui confère la citoyenneté cantonale. Le Grand Conseil n'intervient, dans les cas d'agrégation de droit, à aucun moment. Parallèlement, l'ancien modèle de NN subsiste: elle doit se faire dans la commune de domicile, et la loi fixe désormais le montant des taxes d'agrégation communale (200 francs pour les Suisses; de 300 à 1000 francs pour les étrangers).

En 1889, afin d'harmoniser la loi de 1869, la loi sur les communes de 1888 et la loi fédérale sur les naturalisations de 1876, le Grand Conseil adopte une nouvelle loi sur les naturalisations dont le but est d'inscrire dans un même texte l'exigence de la naturalisation au lieu de domicile et de l'autorisation préalable du Conseil fédéral pour les étrangers²⁰. Les conditions cantonales pour les Suisses sont les suivantes: six mois de domicile effectif avant la demande, agrégation à la commune de domicile, suppression du séjour pour les natifs et ceux qui ont épousé une Neu-

18 A la fin 1883, le motionnaire publie une petite brochure dans laquelle il soutient sa proposition, précisant que l'agrégation ainsi conçue serait gratuite. P. Jacottet: *La nationalité neuchâteloise et la naturalisation. Motifs à l'appui d'une proposition faite au Grand-Conseil*, Neuchâtel, 1883.

19 «Loi sur les communes» (5 mars 1888), *NRL* 6, 1889, p. 333–403.

20 «Loi sur la naturalisation neuchâteloise et sur la renonciation à la nationalité neuchâteloise» (6 novembre 1889), *NRL* 7, 1892, p. 99–111.

châtelaise, un émolument de chancellerie de 25 francs. Pour les étrangers, les conditions cantonales sont les suivantes: autorisation du Conseil fédéral, possession d'un permis de domicile depuis un an, domicile effectif et continu pendant l'année précédant la demande, un émolument de chancellerie de 25 francs et une taxe de 25 à 200 francs.

Alors que l'acquisition du droit de cité neuchâtelois devient, pour les Suisses, un acte administratif, pour les étrangers, au contraire, on durcit le ton: on insiste sur le caractère effectif de l'année de séjour, un arrêté du Conseil d'Etat de décembre 1888 sépare les étrangers en six classes pour la taxe d'agrégation communale²¹. La naturalisation des Suisses sur l'ancien modèle, contre finance au canton et aux communes, avec passage de la demande devant le Grand Conseil, est certes prévue, mais à titre résiduel²². De même, les dispositions de 1869 concernant les natifs et les candidats ayant épousé une Neuchâteloise ne subsistent plus que pour les Suisses.

En 1848, Suisses et étrangers sont considérés d'un même point de vue: ils sont des non-Neuchâtelois, soumis aux mêmes conditions et procédures. L'obligation de l'autorisation préalable du Conseil fédéral n'arrive qu'en 1876, et jusqu'en 1888 tous voient leur demande être traitée par le Grand Conseil, qui peut les débouter sans devoir motiver sa décision. Il en va de même au niveau communal: jusqu'en 1888, la commune peut rejeter une demande d'agrégation communale arbitrairement, sans avoir à se justifier. Jusqu'en 1888, enfin, tous doivent, pour devenir Neuchâtelois, déboursier entre quelques centaines de francs et plus de 1000 francs.

En 1888/9, la séparation entre Suisses et étrangers est brutale. La ligne assimilationniste est menée jusqu'au bout pour les Suisses, puisque même le passage des demandes devant le Grand Conseil tombe, sauf les rares cas où des Suisses désireraient devenir Neuchâtelois avant l'échéance de dix ans, cas pour lesquels subsiste, comme résiduellement, l'ancien système, dont les conditions sont réduites au minimum (six mois, 25 francs). Dès 1888/9, il devient hors de propos de parler de «naturalisation» pour les Suisses: on bascule hors du système précédent de naturalisations payantes, demandées et accordées au compte-gouttes sur vote du Grand Conseil selon des lois modifiées successivement en

21 «Arrêté du Conseil d'Etat relatif aux taxes d'agrégation communale» (10 décembre 1888), *NRL* 6, 1889, p. 519–523. Le critère est la durée du séjour dans le canton; les étrangers sont divisés en six classes, allant des natifs (300 francs) à ceux dont le séjour est inférieur à deux ans (1000 francs). Dans tous les cas, sauf le dernier, deux ans de séjour dans la commune d'agrégation sont exigés. La loi fixe ainsi les taxes à payer à tous les niveaux: pour la NN (au canton) et pour l'agrégation (à la commune).

22 De 1888 à 1914, il n'y a que 13 cas de naturalisations ordinaires de Suisses, dont une partie à titre honorifique, c'est-à-dire gratuitement, pour services rendus.

abaissant des exigences dont la nature ne change pas entre 1848 et 1888. Désormais, les Suisses agrégés à leur commune de domicile ne font plus qu'user d'un droit; on est dans l'ordre de l'administratif, de l'application de règles et de la constatation de certaines qualités objectives chez le requérant, à qui il suffit d'habiter dans le canton depuis dix ans, de n'avoir jamais été assisté et de payer régulièrement ses impôts.

Pour les étrangers, loin de continuer à réduire les conditions auxquelles ils peuvent être admis, mais sans garantie d'acceptation, à demander la NN, on reste, après 1888, à l'intérieur du système de 1869, rendu plus efficace par la mise en place de classes d'étrangers pour la finance communale, l'insistance sur le caractère effectif du domicile, l'augmentation de la taxe cantonale et la suppression des clauses favorisant les natifs et ceux qui auraient épousé une Neuchâteloise. Si l'acquisition du droit de cité neuchâtelois pour les Suisses ne coûte plus que quelques frais de correspondance et quelques démarches, pour les étrangers, par contre, le parcours est plus long, plus onéreux et, surtout, il peut aboutir à un refus qui n'a pas besoin d'être motivé: autorisation du Conseil fédéral, demande au Conseil communal, vote du Conseil général, puis vote du Grand Conseil. L'étranger n'a aucune possibilité de recours en cas de refus par l'un ou l'autre des échelons; enfin, le tout peut coûter de quelques centaines de francs à plus de 1000 francs.

On passe ainsi à une situation stabilisée pour vingt-cinq ans (1888–1914) au moins, où plus aucun obstacle n'est posé à l'acquisition de la citoyenneté neuchâteloise par les Confédérés, alors que, pour les étrangers, elle est désormais balisée de façon précise. Au départ, les Confédérés et les étrangers sont sur le même pied, le niveau politique pertinent est le canton-Etat; à l'arrivée, l'opposition la plus pertinente est celle que l'on fait entre Suisses et non-Suisses. Le terme de naturalisation a acquis le sens qu'il a encore aujourd'hui.

2. Paroles: l'évolution du discours sur les naturalisations entre le politique et l'identitaire

Ecrire une histoire législative de la naturalisation, c'est décrire une langue identitaire, avec son lexique et sa grammaire. Mais il reste à documenter et à commenter la rupture de 1888, en la réinscrivant dans la durée; à cet effet, nous avons isolé cinq moments, en présentant à chaque fois la parole à laquelle a donné lieu la langue identitaire prévalant alors. L'exposé montre, aussi, dans quelle mesure les considérations pragmatiques (question communale, luttes entre radicaux et conservateurs) agissent sur la façon de dire l'identité cantonale.

Municipaliser le canton ou nationaliser la présence étrangère?
L'alternative de 1856–1858

En 1858, le canton de Neuchâtel adopte une nouvelle Constitution; la révision fut ardue: la Constituante dut présenter trois projets au peuple pour enfin obtenir un vote positif. La question des naturalisations, liée à celles du régime communal et des droits électoraux des Confédérés, tient une place importante dans des débats dont les termes permettent une première appréciation de la manière dont est alors pensée l'identité neuchâteloise, sur fond de luttes politiques entre radicaux et libéraux.

L'article 80 du premier projet de Constitution prévoit de «rendre plus accessible la nationalité neuchâteloise»²³. La commission qui a rédigé le projet motive ainsi sa proposition:

«Chacun est frappé du danger qui peut résulter un jour pour nous de l'immigration toujours croissante de populations étrangères au canton: chacun sent que, loin de parquer cette population en dehors et à côté de l'élément neuchâtelois proprement dit, il est au contraire d'une importance majeure et pressante de l'assimiler le plus possible à la population nationale, soit en lui donnant les mêmes droits et en faisant de l'intérêt cantonal l'intérêt de tous ceux qui habitent le territoire, soit en lui facilitant les moyens de sa naturaliser (...).»²⁴

Ce texte est, tout d'abord, une opération de classification identitaire: en 1858, le peuple neuchâtelois, «l'élément neuchâtelois proprement dit», ce sont l'ensemble des personnes résidant dans le canton et qui en sont originaires; c'est le «nous» pour qui l'immigration représente un danger. Le canton est perçu comme une commune et non comme une municipalité: il est une organisation politique dans laquelle le pouvoir est aux mains des originaires, même si la Constitution cantonale de 1848 donne aux Suisses les droits politiques au niveau cantonal après deux ans d'établissement. Mais ce texte dit aussi la menace qui pèse sur la «population nationale», et le consensus sur ce qu'est le peuple neuchâtelois n'en en réalité qu'apparent.

Pour arriver à l'*assimilation* des «populations étrangères au canton», deux solutions sont en effet en concurrence au sein de la Constituante. Chacune ressortit, en fait, à une conception différente de l'identité. La première consiste à aller dans le sens d'une municipalisation du canton, à passer d'un canton bourgeois à un canton d'habitants: il s'agit d'accorder les droits politiques cantonaux aux Suisses après un an seulement de résidence. La seconde solution consiste à «nationaliser» la population étrangère au canton, en rendant les naturalisations plus aisées.

²³ BDAC, p. 27.

²⁴ *Ibid.*, p. 57.

Il s'agit de deux opérations très différentes. La première solution équivaut à redéfinir la signification de l'adjectif «cantonal». Par un coup de force politique et sémantique, serait désormais «cantonal» non plus ce qui concerne les originaires du canton, mais tous les habitants du canton indépendamment de leur origine. Il s'agit, par un article constitutionnel, d'assimiler les Suisses aux Neuchâtelois en matière d'exercice des droits politiques après un an de séjour seulement au lieu de deux. L'assimilation ici est de l'ordre de la décision politique. La seconde opération, au contraire, consiste à changer peu à peu le référent du terme «cantonal» en en conservant la signification. Il s'agit de faire passer des individus de la classe des habitants non-originaux à celle des originaires. La naturalisation consacre ou accompagne une assimilation conçue comme un processus lent d'adéquation identitaire.

Pour la minorité conservatrice, l'extension des droits politiques des Confédérés est une question politique, qui n'a rien à voir avec l'assimilation; les libéraux refusent l'*unitarisme centralisateur*, le coup de force que serait la municipalisation du canton. L'argumentation insiste sur le maintien d'une définition qui réduit le peuple neuchâtelois à l'ensemble des originaires du canton. Il ne faut pas attribuer de droits politiques cantonaux aux Suisses avant un certain temps, pour leur laisser le temps de se faire aux mœurs du canton; il faut qu'ils aient déjà subi un début d'assimilation identitaire pour pouvoir être assimilés aux Neuchâtelois au point de vue de l'exercice des droits politiques.

Inversement, pour la majorité radicale, accorder rapidement les droits électoraux aux Confédérés permettra d'éviter un désintérêt de leur part pour les affaires politiques, de favoriser une assimilation à court terme, de les attacher au canton par l'intérêt pris à la bonne marche des affaires publiques: «(...) si on laisse pendant deux ans le Suisse en dehors de nos affaires publiques, il se fortifiera dans ses vues restreintes et ne se formera pas à nos mœurs»²⁵.

Ce sont deux conceptions différentes de l'identité cantonale qui sous-tendent cette opposition. Une longue intervention du député radical Philippin²⁶ permet de les qualifier. La première limite la nationalité neuchâteloise «à ceux qui depuis longtemps sont Neuchâtelois»; la seconde, au contraire, veut «faire de la famille neuchâteloise l'agglomération de la population neuchâteloise», elle considère la nationalité neuchâteloise comme «la réunion de tous les habitants du canton, qui ont intérêt à ce que les affaires y aillent bien». Les conservateurs, tenants de la première

²⁵ *Ibid.*, p. 130.

²⁶ *Ibid.*, p. 132-133.

conception, ne peuvent donc approuver, comme moyen d'«assimiler l'élément suisse habitant dans le canton», que les naturalisations facilitées; les radicaux, inversement, tenants de la seconde conception, défendent l'extension des droits politiques des Suisses.

Le débat, pourtant, ne se fait que de manière indirecte: au premier plan, on trouve les oppositions politiques, qui motivent les prises de position. Ainsi en va-t-il des radicaux: ils considèrent comme dépassée une identité fondée sur l'origine et, en conséquence, ils préfèrent la voie d'une extension des droits politiques, mais ils n'en soutiennent pas moins, lorsque l'occasion s'en présente, un système de naturalisations facilitées, système reposant pourtant sur une conception de la nationalité qu'ils jugent périmée: ils y voient un moyen d'affaiblir l'institution communale, défendue par les conservateurs. Inversement, ces derniers, opposés à une extension des droits politiques des Suisses dans la mesure où ils fondent l'identité sur l'origine, n'en sont pas moins opposés à une assimilation qui emploierait la voie des naturalisations facilitées, dans laquelle ils perçoivent une mesure de contrainte à l'égard des communes, comme, par exemple, l'un des ténors de l'opposition conservatrice, H.-F. Calame, qui affirme «son désir de voir nos communes admettre dans leur sein les citoyens qui en sont dignes», tout en repoussant «tout système de contrainte dont on veut user vis-à-vis d'elles. Il attend tout du temps et de la persuasion, et il se résigne aux désagréments de l'attente»²⁷.

Finalement, le premier projet soumis au peuple ne comprenait qu'une disposition vague sur les naturalisations (article 80): la majorité radicale préféra tenter d'imposer la municipalisation du canton, en proposant l'accord des droits électoraux aux Suisses après un an de séjour (article 30). L'analyse du rejet du projet fit pourtant ressortir que cette disposition en avait été une des principales raisons²⁸: faut-il en déduire que l'ancienne conception de la nationalité neuchâteloise avait encore de nombreux défenseurs parmi les citoyens du canton?

Lors de l'élaboration du deuxième projet de Constitution, on ne parla plus du tout des naturalisations. Dans la genèse du troisième projet, par contre, les questions d'assimilation et de naturalisation furent à nouveau abordées. Un certain accord de principe semble s'être fait: il est devenu politiquement indéfendable de soutenir une extension des droits politiques et le discours sur l'assimilation utilise de préférence la forme du discours sur la naturalisation.

²⁷ *Ibid.*, p. 276.

²⁸ *Ibid.*, p. 325-343; p.ex. p. 333: «Le projet détruisait la nationalité neuchâteloise, et c'est un des points qui a le plus contribué à le faire rejeter.»

On rétablit ainsi l'article 80 du premier projet; mais il ne s'agit que d'une intention formulée en termes généraux, et l'article 30 adopté maintient à deux ans la durée du séjour pour l'exercice des droits politiques. Les déclarations demandant des mesures pour favoriser l'assimilation des Suisses ne débouchent donc sur rien. Reproposant en vain l'accord de droits politiques après un an, le député Philippin constate avec amertume:

«Et c'est ainsi que l'on répond à la nécessité unanimement reconnue de faire de notre population un tout homogène par l'assimilation des individus et des intérêts!»²⁹

Alors que l'assimilation était, lors du premier projet, «une nécessité unanimement reconnue», la Constitution de 1858 ne choisit ni la municipalisation du canton ni la «nationalisation» de la présence étrangère: entre canton de ressortissants et canton d'habitants, l'identité neuchâteloise est, entre un «déjà-plus» et un «pas-encore», suspendue entre deux conceptions de l'identité.

L'identitaire en marge de l'origine:

une relativisation de la menace identitaire de l'immigration (1876–1877)

En 1876–1877, le docteur Louis Guillaume³⁰ fait paraître un article sur l'évolution de la population neuchâteloise entre 1760 et 1875³¹: ce texte constitue une première redéfinition de l'identité cantonale.

L'axe autour duquel pivote l'article est la mise en évidence d'un double phénomène: le triplement de la population du canton de 1752 à 1875 et un accroissement de la population non neuchâteloise bien supérieur (fois 12) à celui de la population indigène (fois 1,7). Si cette augmentation de la population non neuchâteloise était due uniquement à l'immigration, une telle évolution pourrait conduire à la disparition de ce qui fait l'identité neuchâteloise: «il y aurait à craindre que les mœurs et les

29 *Ibid.*, p. 380.

30 1833–1924, Dr méd., député radical au Grand Conseil, président de la Commission d'Etat de santé, directeur du Pénitencier de Neuchâtel (1870–1889), professeur d'hygiène à l'Académie de Neuchâtel (1878–1889), rédacteur des *Feuilles d'hygiène et de police sanitaire* (1875–1889). On lui doit entre autres une *Hygiène scolaire* (1864). Au niveau suisse et international, entre autres: directeur du Bureau fédéral de statistique (1889–1913), délégué à plusieurs reprises par le Conseil fédéral aux Congrès pénitentiaires internationaux, secrétaire de la Commission pénitentiaire internationale (1893–1913), initiateur de l'*Annuaire statistique de la Suisse*, rédacteur de la *Zeitschr. f. Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft* de 1890 à 1913, membre de la première commission d'experts pour le code pénal suisse. Cf. H. Buess: «Der Neuenburger Arzt Louis Guillaume (1833–1924)», *Gesnerus* 35, 1978, p. 230–241.

31 «Recherches sur le mouvement de la population dans le canton de Neuchâtel de 1760 à 1875», *Journal de statistique suisse* 12, 1876, p. 205–214; 13, p. 31–47 et p. 149–172. Toutes nos citations se trouvent en p. 208.

coutumes ne soient changées trop brusquement et que nos institutions politiques et sociales ne subissent pas un développement normal».

Mais l'augmentation de la population étrangère est due surtout à l'excès des naissances sur les décès dans la population non neuchâteloise. L'identité cantonale n'est donc pas menacée, puisque «la proportion des Suisses et étrangers nés et élevés dans le canton est très élevée. Cette catégorie de citoyens doit être considérée comme nationalisée et doit être assimilée aux Neuchâtelois».

En 1858, le «lieu» porteur d'un être-Neuchâtelois, c'était encore l'origine: le peuple neuchâtelois, c'était l'ensemble des originaires du canton. En 1875, on distingue deux ordres de considérations: le problème identitaire et le problème politique du nombre de Neuchâtelois. L'identitaire est dissocié de toute question d'origine: l'assimilation des Suisses, conçue comme un processus intérieur de transformation des mœurs, est réalisée pour la majorité d'entr'eux; leur non-assimilation de droit (la NN), par contre, s'explique par l'attitude des communes qui ne facilitent pas les agrégations. Ainsi, et le renversement par rapport aux argumentations antérieures est total, ce n'est pas l'identité neuchâteloise que menace le caractère massif de la présence confédérée, mais l'institution de la commune:

«Il est évident que si l'institution des communes doit continuer à subsister dans sa forme actuelle, les conditions d'incorporation doivent être rendues plus faciles, afin que les immigrants soient assimilés graduellement et ne forment pas une classe, sinon hostile, du moins opposée aux membres des corporations communales.»

Le statut de communier n'est plus cette nécessaire raison formelle de l'«être-Neuchâtelois» qu'il était encore en 1858: le lien entre origine et identité est brisé, même s'il subsiste l'idée qu'existe une identité cantonale dont sont exclus les Confédérés et les étrangers qui ne seraient pas nés ou n'auraient pas vécu longtemps dans le canton. Inversement, cette démarche élimine toute considération identitaire du problème des agrégations communales, qui devient un problème purement politique.

*La machine identitaire du député Jacottet:
la commune comme «foyer identitaire»*

Dans les années 1880, la conception ancienne de l'identité qui lie origine et appartenance meurt définitivement. L'idée, même, qu'existe une identité cantonale disparaît aussi: le peuple neuchâtelois, désormais, c'est l'ensemble des citoyens suisses domiciliés dans le canton. Ce qui, dorénavant, peut être, et est, thématiqué, c'est l'identité nationale. Cette

évolution, néanmoins, suscite des résistances, et le système de l'agrégation de droit proposé par le député P. Jacottet en 1883 en est le meilleur exemple.

Trois considérations se superposent dans le projet Jacottet. Premièrement, un assimilationnisme institutionnel: il s'agit de «reconstituer la nationalité neuchâteloise», de «faire des Neuchâtelois» afin que les originaires du canton soient à nouveau majoritaires. Deuxièmement, un assimilationnisme «identitaire»: transformer, au niveau des mœurs, les Suisses en autochtones. Et, enfin, une volonté politique plus ou moins avouée de renforcer les communes.

Le point de départ de l'argumentation est la diminution de la part des Neuchâtelois dans la population totale. En 1883, les Suisses et les Neuchâtelois sont presque à égalité et, dans quinze ou vingt ans, ceux-ci ne seront plus qu'un quart de la population. Cette situation viole l'esprit de la Constitution fédérale: c'est ce que nous appellerons l'argument constitutionnaliste. Chaque canton doit avoir son peuple, et le peuple d'un canton, c'est l'ensemble des citoyens du canton originaires d'une commune du canton: «Les cantons ne sont pas des circonscriptions habitées par des citoyens suisses. (...) On ne naît pas citoyen suisse, on naît citoyen d'un canton et membre d'une commune.»³² Il n'y a ici aucune considération identitaire: le problème posé par les Suisses établis n'est pas de l'ordre d'une menace pesant sur l'identité du canton; peu importe, par exemple, qu'une majorité des Suisses soient nés dans le canton: il faut qu'il y ait, dans le canton, une majorité de citoyens ayant des papiers neuchâtelois.

Mais la suite de l'argumentation voit se brouiller la simplicité d'une distinction entre Suisses et Neuchâtelois basée sur un critère de droit public (l'origine): ce premier clivage en recouvrirait un second, d'ordre identitaire; tout se passe comme si à une origine, par exemple, bernoise correspondait une «mentalité» bernoise. L'auteur semble vouloir ici emporter l'adhésion du lecteur grâce à des arguments plus émotionnels que de simples considérations constitutionnalistes. Le canton a réussi jusqu'à présent à conserver son identité *et* les autorités politiques du canton ont toujours été aux mains de Neuchâtelois d'origine:

«Le canton de Neuchâtel a encore son individualité. (...) il a su (...) maintenir à travers les siècles son autonomie politique et, avec elle, ses mœurs, pénétrées de l'esprit de la Réforme, sa langue (...) Jusqu'à présent le canton de Neuchâtel s'est appartenu; malgré sa faiblesse numérique, la population indigène a conservé la prépondérance. (...) Le Conseil d'Etat est composé de cinq Neuchâtelois et ceux-ci sont en très grande majorité dans le Grand Conseil.»

32 Les citations sont tirées de sa brochure de 1883 (cf. n. 18), p. 6-12.

L'individualité, l'identité du canton est menacée parce que le pouvoir politique ne restera pas toujours aux mains des indigènes. Ce que l'on ne comprend pas, c'est en quoi l'exercice d'une partie du pouvoir par des non-originaux du canton (ordre politique) représente une menace pour l'individualité neuchâteloise (ordre identitaire). L'explication consiste à dire qu'une grande majorité des Confédérés ne sont pas identitairement assimilés; à un lien d'état civil est superposée une mentalité spécifique:

«Et alors que risque-t-il d'arriver? Elevés, pour la plupart, dans les traditions de leurs cantons d'origine avec lesquels ils [les Suisses] sont restés en communion d'idées et qui les retiennent par les liens de leur état civil; ne pouvant faire du canton de Neuchâtel leur patrie; trop nombreux désormais pour être absorbés, ils vivront de leur vie et non de la nôtre: ils formeront des colonies. Et tout naturellement ils deviendront hostiles aux institutions purement neuchâteloises dans lesquelles ils n'ont pas accès, et par contrecoup à l'esprit neuchâtelois, qui, enfermé dans ces institutions, s'y rétrécira et s'y affaiblira de plus en plus. (...) dans quelques années, la suppression des communes ou leur absorption par les municipalités sera votée.»

L'argumentation est ici incohérente: comment, en effet, comprendre l'expression «ne pouvant faire du canton de Neuchâtel leur patrie»? Soit les Confédérés ne peuvent devenir Neuchâtelois en raison d'obstacles à l'agrégation communale, mais, par ailleurs, ils sont assimilés (langue, mœurs...): l'identité neuchâteloise n'est pas menacée et n'a pas besoin d'être sauvegardée par un système d'agréations gratuites. La menace pèse sur les communes et non sur l'individualité du canton. Soit la raison tient à des différences de mentalités: les Confédérés ne sont pas assimilables, parce qu'ils ont été élevés dans les traditions de leurs cantons d'origine; mais alors un changement des papiers n'y fera rien: c'est l'identité neuchâteloise qui est menacée, et elle ne saurait être sauvegardée par l'agrégation gratuite. Ainsi, s'il n'y a pas de menace identitaire, la mesure proposée n'a pas de raison d'être; dans le cas inverse, elle est inutile.

Mais le discours se doit de présenter l'apparence de la cohérence, la mesure proposée doit avoir une justification: l'organisation du discours, ici, ne peut se faire que par le recours à l'argument émotionnel de la menace identitaire. Cet argument a donc avant tout une fonction rhétorique; pour convaincre le lecteur du succès que peut avoir son système d'agréations, l'auteur prend en effet l'exact contre-pied de l'argument de la menace identitaire:

«Pour beaucoup d'entre eux ce sera la simple régularisation d'un état de fait. Combien en est-il qui, nés dans le canton de Neuchâtel, ne connaissent ni leur commune ni même leur canton d'origine!»

L'argument de la menace identitaire n'est donc que circonstanciel. Le but réel de Jacottet est double: «faire des Neuchâtelois», restituer, au niveau cantonal, une majorité neuchâteloise et, à titre de moyen, faire des communiers, en agréant aux communes du canton la part stabilisée et intégrée de l'immigration confédérée³³.

Mais l'appel à une menace pesant sur l'identité neuchâteloise s'explique aussi par le fait que, pour son auteur, l'ordre politico-juridique (être Neuchâtelois de droit) est indissociable du fait identitaire. À côté d'une population neuchâteloise participant à la vie politique des communes vit une population d'origine suisse, neuchâteloise de fait, mais menaçant, par son importance numérique, l'institution de la commune et, *par là-même*, l'identité neuchâteloise. Agréer aux communes la part déjà assimilée de la population confédérée est un projet politique cohérent, dans la mesure où la commune est encore conçue comme le seul cadre dans lequel peut se donner jour le fait identitaire neuchâtelois. L'institution politique de la commune est une manière de «foyer identitaire»; en-dehors d'elle, on ne peut réellement être Neuchâtelois, participer de l'individualité, de l'identité neuchâteloise. Faire partie d'une commune est une condition nécessaire du parachèvement de cette mutation intérieure qu'est l'assimilation:

«Il faut que la famille s'ouvre aux Confédérés (...). Une fois qu'ils en feront partie, ils en épouseront l'esprit. Notre passé deviendra leur passé, notre langue leur langue, nos communes seront leurs communes.»

L'identitaire évacué du problème communal: les réponses à la motion Jacottet

Le système proposé par P. Jacottet présente surtout l'intérêt d'illustrer la conception ancienne de l'identité. Les réactions qu'il suscite montrent bien, en effet, que la langue identitaire dénie désormais toute pertinence à l'opposition entre communier et non-communier.

En mars 1884 la motion Jacottet est discutée en Grand Conseil³⁴, et le débat commence par une longue intervention du Dr Guillaume. Ce dernier répète ce qu'il avait déjà écrit en 1876–77: les Neuchâtelois seront bientôt en minorité dans le canton, et l'on pourrait, ainsi, «craindre (...)

33 Défendant sa proposition devant le Grand Conseil, Jacottet reprend le même argument: la mesure vise les Suisses qui sont «Neuchâtelois par leurs relations, par leurs habitudes, souvent par leur langue» (BGC 42, 26 avril 1883, p. 698). Cf. aussi, en 1887: il s'agit d'agréer les Confédérés «qui, séjournant depuis un certain temps parmi nous, ont adopté nos mœurs et sont déjà devenus Neuchâtelois de fait, quoiqu'ils n'en portent pas encore le nom» (BGC 46, 5 avril 1887, p. 681).

34 BGC 43, 6 mars 1884, p. 443–455. La motion est renvoyée au Conseil d'Etat.

que l'élément suisse ne supplantât peu à peu la population indigène et ne modifiât profondément le caractère national». Mais, parce que la forte croissance de la population suisse est due à l'excédent des naissances sur les décès, plus qu'à l'immigration, cette crainte est sans objet:

«En effet les Suisses et même les étrangers qui sont nés et qui naissent dans notre canton, ou qui y sont domiciliés depuis de longues années deviennent Neuchâtelois de caractère et de tempérament. Quels que soient les rapports qu'ils puissent encore entretenir avec leur commune d'origine, ces rapports sont impuissants pour affaiblir ou modifier les influences toutes puissantes, liées au sol et au climat, qu'ils subissent dans notre canton. En d'autres termes, ce sont les Suisses nés dans le pays, ou qui y vivent depuis longtemps, qui perdent leur caractère national et qui se modifient forcément au point de penser et d'agir comme des indigènes.»³⁵

La question identitaire est traitée sans référence aucune à l'argument constitutionnaliste: les papiers d'origine n'ont rien à voir avec un quelconque sentiment d'appartenance, et seul compte le «tempérament» acquis par une vie entière passée dans le canton ou par un long séjour. Les Confédérés sont en majorité des Neuchâtelois-de-fait qui n'ont pas besoin d'être transformés en Neuchâtelois-de-droit. C'est non seulement l'argument de la menace identitaire qui est écarté, mais aussi la conception sur laquelle repose en fait le système de Jacottet, soit la commune comme raison formelle nécessaire du sentiment d'appartenance: on dénie à la commune toute fonction identitaire et on fait de la question communale une pure question politique, soit celle du dualisme administratif et de l'assistance³⁶. Lors du débat, les autres réactions vont dans le même sens: le mérite de la proposition est surtout de permettre d'aborder la question de l'unité administrative et de l'assistance; mais en lui-même, le problème de l'agrégation est dépassé.

Les discussions de 1886-88 sur la réforme communale démontrent que le consensus est désormais fait sur ce qu'est le «peuple neuchâtelois». Dans son rapport d'octobre 1886³⁷, le Conseil d'Etat traite la motion Jacottet avec une certaine condescendance. La teneur en est résumée de façon un peu caricaturale: c'est une idée «sympathique», «généreuse», à laquelle on s'associera «volontiers», mais elle repose sur une «fausse doctrine», qui

«pouvait avoir pour elle la vérité avant les constitutions de 1848 et surtout de 1874, mais nous la tenons aujourd'hui pour surannée et pour un anachronisme.

35 *Ibid.*, p. 444-445.

36 En 1888-1889, l'assistance publique est réorganisée sur la base du principe de l'assistance des Neuchâtelois par leur commune de domicile et non plus, comme jusqu'alors, par leur commune d'origine.

37 *BGC* 46, 26 octobre 1886, p. 66-68.

Le peuple d'un canton est composé de tous les citoyens suisses qui habitent sur son territoire; les citoyens suisses, dans leur ensemble, qui habitent sur le territoire du canton de Neuchâtel, sans distinguer entre les ressortissants neuchâtelois et les non-ressortissants, constituent le peuple neuchâtelois; les citoyens suisses n'ont pas besoin d'être agrégés aux communes du canton pour faire partie intégrante du peuple neuchâtelois et du canton de Neuchâtel (...)»³⁸.

Si le Dr Guillaume avait, en mars 1884, sapé l'argument de la menace identitaire, le Conseil d'Etat écarte l'argument constitutionnel, reprenant, en les inversant, les termes en lesquels le problème avait été formulé en 1858: le peuple neuchâtelois, ce sont tous les Suisses résidant dans le canton, Neuchâtelois ou non.

La fin des débats sur la réforme communale porte principalement sur les questions de l'unité administrative (suppression de la commune bourgeoise), de l'assistance, du devenir des biens communaux. La motion Jacottet passe, certes, dans la Constitution (article 69) et dans la loi sur les communes, mais vidée de son sens: le projet de renforcer les communes par l'agrégation gratuite des Suisses perd toute sa pertinence dès le moment où la commune disparaît de la vie politique neuchâteloise. L'article 69 paraît être une anomalie politique: quel sens peut avoir le système de l'agrégation gratuite, alors que les communes bourgeoises sont supprimées et que le consensus est désormais fait autour de ce qu'est le «peuple neuchâtelois» (ensemble des Suisses domiciliés dans le canton)?

Plus rien ne semble devoir garantir le succès de la motion Jacottet, vidée de sa substance au sortir du processus constitutionnel et législatif de 1886–1888³⁹: l'assistance est le seul avantage que l'on pourrait trouver à être agrégé à une commune du canton; or, la loi écarte les assistés potentiels. Tout, jusqu'au pouvoir de se prononcer sur les demandes d'agrégation, a passé dans les mains des conseils généraux; être communier ne représente, politiquement, plus rien⁴⁰.

Le système connu pourtant un succès surprenant. Une enquête du Bureau fédéral de statistique sur la période 1889–1908 relève la situation exceptionnelle de Neuchâtel: le pourcentage de la population suisse non originaire du canton est le plus élevé de Suisse (44,6%, contre 18,4% en moyenne nationale), et Neuchâtel est l'un des cantons qui compte, pour la période étudiée, le plus d'accords du droit de cité canto-

38 *Ibid.*, p. 66–67.

39 L'article 69 de la Constitution révisée passe littéralement dans la loi sur les communes (articles 45–46); les articles 47–48 de cette dernière règlent les modalités d'application du principe constitutionnel.

40 M.-E. Porret: *La loi neuchâteloise sur les communes et la question communale*, Neuchâtel, 1890.

nal à des Suisses d'autres cantons, avec 8199 personnes, derrière BS (12 901), mais largement devant GE (5603) et ZH (4186)⁴¹. Ce succès révèle, à tout le moins, combien les motivations d'intérêt, objectivement quasi inexistantes, ne sont pas les seules à jouer; les raisons du succès en question seraient donc à chercher ailleurs: volonté d'intégration sociale, image de marque pour des patrons, des négociants, des politiciens; désir de se sentir totalement «du pays» pour d'autres.

La loi de 1889: toilettage législatif ou volonté de ne s'assimiler que les «éléments sains» de la présence étrangère?

La loi de 1889 rassemble des dispositions de la loi cantonale de 1869, de la loi fédérale de 1876 et de la loi sur les communes de 1888. Ce regroupement, conçu comme un travail technique, est l'occasion d'un changement complet des termes du discours sur la naturalisation: désormais, l'espace dont on parle, c'est la Suisse; l'étranger, c'est le non-Suisse.

Le point de départ est une motion adoptée par le Grand Conseil en novembre 1888. On y lit déjà l'ambiguïté de l'opération législative de 1889, pur travail technique de coordination de plusieurs lois ou durcissement du ton à l'égard des non-Suisses. Le premier objectif avoué est d'harmoniser les lois existantes, mais l'auteur de la motion demande aussi que l'on allonge le délai d'un an de séjour pour les étrangers:

«Ce délai d'un an est beaucoup trop court, car il permet à des étrangers d'acquérir la nationalité neuchâteloise par pure spéculation ou simplement pour esquiver le service militaire dans leur pays d'origine.»⁴²

Le Conseil d'Etat rend son rapport sur la question en juillet 1889⁴³. Les deux modifications essentielles qu'il propose d'apporter à la loi, agrégation à la commune de domicile et autorisation du Conseil fédéral, sont techniques: il s'agit d'harmoniser ce qui existe déjà et non d'introduire de nouveaux principes⁴⁴. Mais, à un moment donné, la technicité du discours cède la place à un développement sur les motivations des candidats à la NN. Certes, ceci ne débouchera pas sur des dispositions radicalement nouvelles, mais, par rapport à 1848–1888, le changement de ton est très net: il s'agit d'écarter les candidats dont les motivations sont trop intéressées. On ne veut plus seulement des garanties de moralité et

41 «Naturalisations dans les cantons...». Ces quatre cantons ont à eux seuls agrégé 88% des 34 966 Confédérés ainsi naturalisés entre 1888 et 1908.

42 BGC 48, 22 novembre 1888, p. 593.

43 BGC 49, 1 juillet 1889, p. 50–57.

44 *Ibid.*, p. 50.

de solvabilité (capacité d'entretenir sa famille); on commence à vouloir scruter les motivations des candidats. Les critères de fiabilité sociale sont surdéterminés par des exigences de conformité identitaire.

La justification du caractère continu et effectif de l'année de séjour requise est un bon exemple de ce ton nouveau: une telle exigence permet aussi d'écarter les étrangers aux motivations douteuses, dont le seul objectif est de se soustraire au service militaire dans leur pays d'origine. Face à de tels candidats, il convient, dit le Conseil d'Etat, de «nous montrer un peu plus circonspects que nous ne l'avons été»⁴⁵. Dans ce but, il propose d'inscrire dans la loi le principe d'une enquête du Conseil d'Etat «non seulement sur les antécédents du demandeur, sur sa moralité, mais sur les mobiles qui l'engagent à acquérir la nationalité neuchâteloise». Inversement, il désire favoriser l'«annexion» les étrangers vivant depuis longtemps dans le canton et dont les motivations sont désintéressées:

«Il importe, (...) dans l'intérêt de notre nationalité, que nous ayons sur notre territoire le moins possible d'éléments étrangers, ayant des intérêts politiques différents des nôtres, allant chercher en dehors de chez nous les inspirations de leur conduite et pouvant constituer à un moment donné un danger pour notre unité nationale et pour notre sécurité. Notre intérêt politique, le besoin d'augmenter de plus en plus les forces et la vitalité de notre pays doivent nous engager à absorber et à nous assimiler tous les éléments sains et utiles de l'immigration étrangère qui se produit chez nous (...).»⁴⁶

Dans ce but, le Conseil d'Etat aurait voulu introduire la possibilité pour les natifs d'opter pour la nationalité neuchâteloise à leur majorité, mais il s'en est abstenu en raison de dispositions fédérales. Lors de l'adoption de la loi, en novembre⁴⁷, le principe de base du projet du Conseil d'Etat est accepté sans réticences: favoriser l'agrégation des candidats désintéressés et se «montrer moins faciles que par le passé» pour ceux dont la seule motivation est d'échapper au service militaire dans leur pays d'origine.

La justification apportée par le Conseil d'Etat à sa volonté de faciliter la NN des candidats dont les motivations sont honorables montre que la réflexion n'est plus menée en termes de sauvegarde de la nationalité neuchâteloise, mais en termes de défense nationale, à l'échelle de la Suisse: le «nous» (*notre nationalité, notre unité nationale*) ne désigne plus l'espace cantonal, mais la Suisse. La question de l'assimilation des Suisses, réglée définitivement par la loi sur les communes de mars 1888,

45 *Ibid.*, p. 54–55.

46 *Ibid.*, p. 55.

47 *Ibid.*, 5 novembre 1889, p. 184–203 et 6 novembre 1889, p. 218–221.

n'est plus du tout abordée. L'identité qui est en jeu n'est plus tant celle de Neuchâtel que celle de la Suisse. Le changement de paradigme est total; le thème de l'assimilation des Suisses peut désormais s'effacer devant la «question des étrangers».

3. Conclusions

Les raisons pour lesquelles, de 1848 à 1889, le découpage identitaire de la population neuchâteloise subit une transformation aussi complète restent à analyser, mais les hypothèses qui se présentent à l'esprit sont peu satisfaisantes, et on voit mal quelles pourraient être les voies de leur validation.

L'urbanisation et l'industrialisation, peut-être, contribuent à couper de son origine, du village de ses ancêtres et des réseaux de sociabilité et de solidarité qui l'innervent, l'individu arrivé en ville, soumis à une discipline patronale et à un patronage qui viendraient s'intercaler entre lui et sa commune bourgeoise⁴⁸. De la même façon, l'immigration suisse massive qu'a connue le canton de Neuchâtel au XIX^e siècle pourrait être évoquée: elle cesse presque complètement vers 1875⁴⁹, désormais les Confédérés présents en terre neuchâteloise sont en majorité des «Neuchâtelois de fait» et peut-être la façon de concevoir l'identité cantonale n'a-t-elle fait que s'aligner sur les réalités démographiques. Mais il faudrait, pour appuyer ces hypothèses, disposer d'études pour des cantons présentant des similitudes avec le cas neuchâtelois (Bâle et Genève) ou, inversement, de fortes différences (Fribourg, Suisse centrale). Et n'est-il pas, en tout état de cause, surprenant de constater que Neuchâtel, qui pourtant ne connaît pas de fort afflux de population étrangère entre 1880 et 1914, contrairement à la moyenne suisse, emprunte dès 1890, comme le reste du pays, les voies d'une problématisation de la présence de non-Suisses sur son territoire?⁵⁰

48 Cf. à ce sujet R. Pinot: *Paysans et horlogers jurassiens*, Genève, 1979, en particulier les remarques sur le cas des ouvriers horlogers de St-Imier, p. 299–350.

49 Sur l'ampleur, la chronologie et les modalités de l'immigration en pays neuchâtelois, cf. Y. Froidevaux: «Mobilité spatiale, immigration et croissance démographique: le Pays de Neuchâtel, 1750–1914», *Revue suisse d'histoire* 49, 1999, p. 64–86; T. Christ: «La présence étrangère dans la Principauté de Neuchâtel vers 1790», *Musée neuchâtelois*, 1991, p. 70–109 et «Horlogers – artisans – servantes: modalités de la présence jurassienne dans la Principauté de Neuchâtel à la fin du XVIII^e siècle», *Actes de la Soc. jur. d'Emulation*, 1996, p. 211–228; R. Cop: «Du sang neuf pour les Montagnes neuchâteloises: Quelques aspects de l'immigration sous l'Ancien Régime», *Musée neuchâtelois*, 1989, p. 128–137.

50 Le pourcentage d'étrangers à la Suisse dans le canton de Neuchâtel se stabilise très tôt, dès 1860, à 10–11 %, alors que la moyenne suisse passe, entre 1860 et 1910, de 4,6 % à 15 %, tous les cantons comptant une augmentation très notable de la population étrangère. Cf. «Naturalisations dans les cantons...».

Enfin, en même temps que l'échelle identitaire change, passant de l'espace cantonal à l'espace confédéral, c'est la nature même des critères utilisés qui se modifie, dès lors qu'identité et origine sont découplées. L'individu, auparavant défini comme verticalement, par son inscription dans la lignée des ancêtres dont il venait, se comprend désormais par son parcours de vie, les lieux où il est né, où il a été formé, où il vit, aime et travaille.

Pour que la «question des étrangers» puisse naître, il fallait d'abord que l'on ait «identifié» l'étranger à la Suisse. L'étude du cas neuchâtelois montre qu'une telle identification ne pouvait avoir lieu qu'à partir du moment où, dans les cantons, les Confédérés sont considérés comme faisant partie intégrante du canton. Dès lors que l'identité cantonale est ainsi municipalisée, qu'elle n'est plus pensée en termes d'opposition entre Neuchâtelois et non-Neuchâtelois mais entre Suisses et non-Suisses, c'est l'identité nationale qui est thématisée, et l'espace cantonal perd toute pertinence comme cadre identitaire. Autrement dit, si l'on n'avait pas cessé de penser en termes cantonaux dès la fin des années 1880, il eût été impossible que le pourcentage d'étrangers en Suisse frappât à la lecture des résultats des recensements de 1888, 1900 et 1910. La municipalisation identitaire dans les cantons est ainsi une condition nécessaire de l'émergence de la «question des étrangers».

La réalisation de cette intégration identitaire confédérale contribua, par ailleurs, à réorganiser le lexique du discours sur l'évolution démographique de la Suisse, ainsi que le montre l'exemple des commentaires des recensements fédéraux⁵¹. Jusqu'en 1880, ce qui est thématisé, c'est, d'une part, l'émigration suisse et, d'autre part, les migrations de canton à canton: la mobilité, c'est-à-dire les migrations intercantionales et l'immigration, est fortement valorisée; dès 1888, parce que la Suisse est désormais un pays d'immigration⁵² et parce que l'espace national est identitairement unifié, le discours prend la forme d'une appréciation de l'immigration étrangère et des migrations intérieures. Apparaît ainsi la «question des étrangers», mais aussi la «question des langues»⁵³ et une attention portée aux mouvements migratoires des campagnes aux villes, voire à l'équilibre confessionnel entre catholiques et protestants. Ces trois dernières questions sont traitées comme des problèmes intérieurs à la Suisse: les oppositions Suisse romande-Suisse alémanique ou villes-

51 G. Arlettaz: «Démographie et identité nationale...», p. 105-113.

52 Dès 1888, la balance migratoire de la Suisse est positive. Cf. W. Bickel: *Bevölkerungsgeschichte...*, p. 159.

53 H.-P. Müller: *Die schweizerische Sprachenfrage vor 1914*, Wiesbaden, 1977, date le début de cette question du recensement fédéral de 1888.

campagne ne font pas référence aux frontières cantonales. Un Bernois dans le canton de Neuchâtel sera un germanophone et, s'il émigre en pays fribourgeois, un protestant.

Les conditions de possibilité de l'émergence de la «question des étrangers» comme problème national doivent donc être recherchées plus dans une histoire de la décantonalisation des cadres identitaires que dans une histoire chiffrée de la présence étrangère en Suisse⁵⁴. L'immigration ne génère pas, comme de façon endogène, sa propre problématisation. Celle-ci, au contraire, est tributaire d'un découpage identitaire de la population qui n'est pas «naturel» et dont la constitution est objet d'histoire.

Une telle démarche permet de restituer aux cadres identitaires leur historicité. Ainsi que l'écrivaient en 1992 G. P. Marchal et A. Mattioli, «Wissenschaftlich mit nationaler Identität zu verfahren muss zunächst heissen, dieser ihre Geschichtlichkeit zurückzugeben»⁵⁵; l'étude des voies d'une municipalisation identitaire dans le canton de Neuchâtel nous semble contribuer à la réalisation de cet objectif et permet de renforcer encore l'importance capitale de la fin des années 1880 et des années 1890 dans une histoire de l'intégration et de l'identité confédérales⁵⁶. Dès ces années-là, c'est l'identité nationale qui est pensée: pouvait-elle l'être sans s'opposer, sans se définir par rapport à ce qu'elle n'est pas? L'identification de l'«étranger» apparaît ainsi comme un produit dérivé de l'unification identitaire d'une Suisse qui, désormais existante, cherche à se dire et à construire son identité.

Une étude de l'histoire de la décantonalisation des cadres identitaires vise moins à décrire la construction, le «bricolage» d'une identité nationale qu'à déterminer à quel moment l'espace national s'est imposé, ou pouvait s'imposer, comme cadre identitaire paradigmatique. Si l'identité nationale est une «construction mentale»⁵⁷, il convient de souligner qu'elle ne pouvait être construite qu'à partir du moment où s'était imposée l'idée que le cadre national était pertinent: la Belle Epoque, croyant construire une identité nationale, n'a-t-elle pas simplement dévoilé ce qui, avant et malgré elle, s'était déjà constitué?

54 Sur ceci, cf. G. et S. Arlettaz: «L'immigration en Suisse depuis 1848: Une mémoire en construction», *Revue suisse d'histoire* 41, 1991, p. 287–297.

55 G. P. Marchal et A. Mattioli (éd.): *Erfundene Schweiz: Konstruktionen nationaler Identität – La Suisse imaginée: Bricolages d'une identité nationale*, Zurich, 1992, p. 13.

56 «(...) so entstand doch im ausgehenden 19. Jahrhundert in seiner Art etwas Neues. (...) Erst seit Mitte der 80er Jahre bildeten sich jene Formen, Inhalte und Inszenierungen nationaler Identität heraus, in denen sich sowohl die freisinnigen Kreise als auch die katholisch-konservative Schweiz und Teile der Arbeiterbewegung wiedererkennen konnten.» *Ibid.*, p. 13–14.

57 «Die «nationale Identität» ist ein mentales Konstrukt (...)». H. Siegenthaler, in G. P. Marchal et A. Mattioli (éd.): *Erfundene Schweiz...*, p. 23.

Note de la rédaction: Nous avons publié dans notre numéro 4/1998 une réaction de Gérald Arlettaz à cette étude de Thierry Christ déjà publiée dans «Die Konstruktion einer Nation. Nation und Nationalisierung in der Schweiz, 18.–20. Jahrhundert», Zurich 1998. Voilà une brève réponse de Thierry Christ aux propos de son contradicteur.

L'émergence de la «Question des étrangers»: Réponse à Gérald Arlettaz

L'article qui paraît dans la présente livraison de la RSH est la version longue d'une étude beaucoup plus modeste parue en 1998. Dans l'avant-dernier numéro de la revue, ce petit texte a été l'objet d'une mise au point pour le moins vigoureuse de la part de G. Arlettaz, dont les «précisions» appellent de ma part, et sans vouloir commenter les soupçons de malhonnêteté intellectuelle dont je suis au passage gratifié, quelques remarques.

La polémique porte en fait sur la seule interprétation des propres travaux de G. Arlettaz; il m'est reproché de ne pas les avoir compris et cités correctement. J'aurais gommé les éléments de contextualisation et réduit à un «déterminisme démographique décontextualisé» son analyse des «facteurs compréhensifs et explicatifs» de l'objet d'histoire qu'est la Question des étrangers (QdE).

Je reconnais bien volontiers que les travaux de G. Arlettaz exhument avec bonheur ce que furent les débats sur la QdE. La façon dont l'accroissement de la population étrangère en Suisse a été perçu comme un danger n'est désormais plus à documenter, tout comme les solutions débattues à l'époque; mais il me semble qu'il reste à essayer de penser le fait même de l'existence de la QdE: non pas ce qu'elle a été, mais comment il était possible qu'elle fût. Il y a ici deux ordres de considérations à distinguer, et la conclusion de l'entrée en matière du plus volumineux des articles de G. Arlettaz se place sous le signe du premier: «(...) un certain nombre de faits statistiques sont alors [1880–1914] constatés sur le plan national et interprétés assez rapidement comme étant les révélateurs d'un profond changement dans la société suisse»⁵⁸. Un programme de travail est ainsi établi: quels ont été les faits statistiques constatés et comment ont-ils été interprétés? C'est donc un travail de restitution qui est annoncé.

La QdE est une thématization, à l'échelle nationale, de la présence étrangère: pour les contemporains, le «trop grand nombre des étrangers en Suisse»⁵⁹ est la QdE. Mais quel lien y a-t-il entre ceci et une description des mouvements migratoires en Suisse de 1850 à 1914? L'auteur affirme ne pas lier causalement les deux considérations, qui ne seraient que juxtaposées: la population étrangère augmente; l'opinion publique se mobilise sur le sujet. Mais alors, ceci posé, le discours

58 G. Arlettaz: «Démographie et identité nationale (1850–1914): La Suisse et «La question des étrangers»», *Etudes et sources* 11, 1985, p. 86. Cf. aussi: «Aux origines de la question des étrangers en Suisse», in *Passé pluriel: [Mélanges] en hommage au professeur Roland Ruffieux*, Fribourg, 1991, p. 179–189, et, avec S. Burkart: «Naturalisation, «assimilation» et nationalité suisse: l'enjeu des années 1800–1930», in P. Centlivres (éd.): *Devenir suisse: Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*, Genève, 1990, p. 47–62.

59 *Ibid.*, p. 153.

de l'historien se condamne à l'ordre de la résultante: comment la présence étrangère a-t-elle préoccupé? Quels dangers y voyait-on? A quel discours plus général sur les changements de la société la QdE était-elle intégrée?

Un certain nombre d'affirmations, pourtant, laissent perplexe, et il faut admettre, pour saisir l'argumentation, l'idée, que j'accorderais à tort à l'auteur, d'un «seuil de tolérance naturel». Ainsi, dans cette citation: «Dans les cantons catholiques, où la proportion des étrangers est inférieure à la moyenne nationale, les solutions révisionnistes en faveur de la naturalisation engendrent le scepticisme.»⁶⁰ Peut-on, ici, comprendre autre chose que: «il y a moins d'étrangers dans ces cantons, donc la QdE est moins forte et l'on est moins disposé à admettre l'idée de naturalisations facilitées»? En d'autres termes, plus il y a d'étrangers, plus leur présence est problématisée, à partir d'un certain seuil...

Admettons, cependant, qu'il s'agisse d'une citation isolée et partons à la recherche des «facteurs compréhensifs et explicatifs» avancés par l'auteur. Ils sont de deux ordres. D'une part, l'émergence de la QdE s'expliquerait en termes institutionnels: en raison de l'évolution économique et politique d'après 1848, la mobilité de la population s'est accentuée, et les cadres législatifs et constitutionnels sont devenus inadéquats pour faire face à cette évolution, d'où un transfert de compétences à un Etat centralisateur; dans ce processus de nationalisation, le non-national, la présence étrangère, devient visible⁶¹. D'autre part, si la QdE acquiert une virulence particulière, «c'est en raison du fait que la présence des étrangers joue le rôle de révélateur d'un profond changement de société»⁶²: de nouvelles forces politiques et sociales apparaissent; les mutations économiques et démographiques, la remise en question des valeurs sont des symptômes de cette modification du tissu social, et la QdE devient l'un des points de focalisation des discours engendrés par cette évolution globale.

Ce qui, ici, me paraît problématique, c'est le biais discursif de ces affirmations. Elles encadrent des études consacrées à une restitution des termes du débat sur les étrangers, mais rien ne lie, dans le texte, ce cadre théorique à l'objet étudié. Que la QdE soit intégrée aux discours qui procèdent d'inquiétudes nées d'un «profond changement de société», les travaux de G. Arlettaz le montrent à l'envi. Mais cela n'explique en rien pourquoi l'attention des contemporains s'est saisie de la question du pourcentage d'étrangers dans la population, ... à moins d'admettre qu'effectivement, ils étaient trop nombreux.

Par contre, et pour conclure, je suis entièrement d'accord avec la relation supposée entre l'émergence de la QdE et les processus de centralisation. L'article que la revue accepte aujourd'hui de faire paraître dans son intégralité restituée s'interroge, à partir du cas de Neuchâtel, sur les modalités de la décantonalisation des cadres identitaires. Cela n'explique pas pourquoi la QdE est née, mais, à tout le moins, quelles étaient les conditions de possibilité de son émergence.

Que le lecteur, maintenant, pèse les raisons en présence, tout en se souvenant de l'étrange appel à la censure qui clôt le texte de M. Arlettaz. Personne, en définitive, pas même son auteur, n'a de droits sur la lecture d'un texte – «*Habent sua fata libelli ...*»

Thierry Christ

60 *Ibid.*, p. 145. Cf. aussi, p. 113: «(...) face à l'augmentation constante et accélérée de la population étrangère, l'opinion se répand que la Suisse est menacée dans son identité nationale».

61 G. Arlettaz: «Aux origines...», p. 179 et 189.

62 G. Arlettaz: «Démographie et identité nationale...», p. 120. Cf. aussi p. 87, 114, 129 et 155.