Pour savoir si cette prévision se réalise, j'ai demandé à toutes les communes suisses comptant plus de 20 000 habitant·e·s les chiffres de leurs rejets selon le pays d'origine. Pour la plupart des communes, cela représentait une charge administrative trop lourde, car ces données doivent souvent être réunies spécialement pour l'occasion. Finalement, six communes ont pu mettre à disposition un ensemble de données approprié, sous couvert d'anonymat total. L'analyse de ces données montre que, dans cinq de ces communes, le schéma des rejets ne présente rien de frappant. Pour une des communes, cependant, le modèle aboutit à un schéma incompatible avec une absence de préjugés (cf. fig. 2). Après 2003, le taux de rejet pour les requérant-e-s de l'ancienne Yougoslavie est tombé sous celui des requérant·e·s de la Turquie, à l'encontre de la hiérarchisation impliquée par le modèle.

Bilan

Cette conclusion doit toutefois être interprétée avec une grande prudence. D'une part, elle se base sur les suppositions du modèle et, d'autre part, les données nouvellement acquises sur les rejets ne sont ni standardisées pour toute la Suisse, ni validées d'une autre manière. Cependant, l'analyse au moyen d'un modèle présente fondamentalement de nombreux avantages. Le modèle n'est pas limité au contexte suisse et ne nécessite ni des données individuelles détaillées ni des connaissances sur la manière dont les commissions traitent ces données. Il offre en outre une base pour un mécanisme général susceptible d'expliquer le schéma de rejets observable. Au cas où des données plus riches sur les caractéristiques générales des candidat·e·s à la naturalisation étaient disponibles, ce modèle pourrait par ailleurs permettre des comparaisons directes entre unités administratives indépendamment des chocs exogènes. Dans cette mesure, si l'on veut creuser davantage la question de la discrimination arbitraire dans les naturalisations, mon article doit être compris en premier lieu comme un appel à recueillir et à publier de façon standardisée des données correspondantes.

Lectures complémentaires

Dronkers, Jaap, and Maarten Peter Vink. «Explaining Access to Citizenship in Europe: How Citizenship Policies Affect Naturalization Rates.» *European Union Politics*, 12(3) (2012): 390–412.

Hainmueller, Jens, and Dominik Hangartner. «Who Gets a Swiss Passport? A Natural Experiment in Immigrant Discrimination.» *American Political Science Review*, 107(1) (2013): 159–187.

Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner, and Giuseppe Pietrantuono. «Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants.» *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(41) (2015): 12651–12656.

Helbling, Marc, and Hanspeter Kriesi. «Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden.» *Swiss Political Science Review*, 10(4) (2004): 33–58.

Ilić, Dragan. «Prejudice in Naturalization Decisions: Theory and Evidence.» *WWZ Working Paper* 2016/04.

L'impact économique de la nouvelle migration et les questions d'intégration

Projet du «nccr – on the move»
George Sheldon et Alois Stutzer, Université de Bâle

L'afflux important d'étrangers et étrangères en Suisse depuis le milieu des années 1990 a été la source d'inquiétudes quant à l'impact économique des nouveaux migrant·e·s et à leur intégration au sein de la société suisse. En employant la théorie économique et l'économétrie appliquée et à l'aide d'un large éventail de sources de données, ce projet analyse un nombre de questions importantes liées à la migration récente.

En bref #5 est basé sur une étude qui a été conduite dans le cadre de ce projet «nccr – on the move».

Contact pour en bref #5: Dragan Ilić, enseignant et collaborateur scientifique à l'Université de Bâle et à l'EPF de Zurich, ancien postdoctorant du «nccr – on the move», dragan.ilic@unibas.ch

Le «nccr – on the move» est un Pôle de recherche national (PRN) consacré aux études de migration et de mobilité. Il a pour but d'améliorer la compréhension des dynamiques contemporaines de la migration. Créé pour élaborer de nouvelles perspectives sur la réalité changeante de la migration et de la mobilité, le «nccr – on the move» rassemble des projets de recherche en sciences sociales, économie et droit. Géré depuis l'Université de Neuchâtel, le réseau inclut dix-neuf équipes de recherche de huit universités suisses, soit à Neuchâtel, Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Lucerne et Zurich.

«en bref» fournit des réponses à des questions actuelles dans le domaine des migrations et de la mobilité – sur la base des résultats de la recherche qui ont été élaborés dans le cadre du «nccr – on the move». Les auteurs assument la responsabilité de leurs analyses et arguments.

Contact pour la série: Ursula Gugger Suter, responsable communication, ursula.gugger@nccr-onthemove.ch

nccr on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch

Université de Neuchâtel
Faubourg de l'Hôpital 106
2000 Neuchâtel, Suisse

nccr on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch

Dragan Ilić

Naturalisations et préjugés: ce qu'on sait – ce qui n'est pas clair

en bref #5, janvier 2017

FNSNF
Fonds national suisse de la recherche scientifique

Les Pôles de recherche nationaux (PRN) sont un instrument d'encouragement du Fonds national suisse

Messages aux décideuses et décideurs

La Suisse a l'une des procédures de naturalisation les plus restrictives d'Europe et qui, de surcroît, présente des obstacles plus ou moins élevés selon les cantons et les communes.

—

Les taux de rejet observables, parfois élevés, ne signifient pas forcément une discrimination.

—

Dans le cadre actuel, les naturalisations ont généralement un effet positif sur l'intégration économique, politique et sociale.

—

Pour pouvoir formuler des conclusions plus cohérentes sur la discrimination, il serait nécessaire de recueillir uniformément des données sur les rejets, à l'échelon national.

Ce que nous entendons par…

…taux de rejet
Le nombre de demandes de naturalisations qui ont été rejetées divisé par le nombre de demandes déposées. Au niveau national, seuls sont recueillis les taux de naturalisation, c'est-à-dire le nombre de demandes acceptées divisé par le chiffre de la population étrangère résidente.

…naturalisation ordinaire
Une naturalisation qui n'est pas consécutive à la descendance, au mariage ou à l'adoption. Dans la loi sur la nationalité (LN), la Confédération édicte des prescriptions minimales à ce sujet. Le 1.1.2018, la révision totale de la LN entrera en vigueur et uniformisera les conditions de naturalisation par des critères d'intégration déterminants. Les cantons et les communes conserveront toutefois une marge d'appréciation.

…pratique de naturalisation fédérale
En premier lieu, c'est aux cantons et aux communes qu'il revient de mener à bien les naturalisations ordinaires. Cette pratique date de temps plus anciens où chaque ville était elle-même responsable de ses citoyennes et citoyens. Ainsi, par exemple, des personnes nécessiteuses sans droit de cité local pouvaient être renvoyées dans leur lieu d'origine. En outre, seuls les citoyens locaux pouvaient participer à la politique locale.

En Suisse, l'augmentation du nombre des naturalisations et la pratique de naturalisation organisée de manière fédéraliste font régulièrement l'objet d'âpres débats. Le grief d'une discrimination arbitraire de certains groupes de la population étrangère est parfois formulé. Mes études montrent cependant que, sur la base des données dont on dispose actuellement, il est extrêmement difficile de conclure à une discrimination systématique.

Actuellement, la Suisse naturalise près de 2 % par an de sa population étrangère résidente, c'est-à-dire environ 40 000 personnes. Ce chiffre a presque quadruplé depuis 1992, année où la Suisse a autorisé les nationalités multiples. Cette augmentation n'a toutefois pas progressé de manière linéaire ; elle a déjà atteint son niveau actuel au début de ce siècle. En comparaison internationale, la Suisse montre une certaine réticence à naturaliser : le taux de naturalisations est inférieur à la moyenne européenne qui est de 2,5 % (cf. fig. 1).

Ici, les naturalisations dites « ordinaires » constituent la plus grande part des naturalisations. Accorder la nationalité suisse dans le cadre d'une naturalisation ordinaire est en premier lieu l'affaire des cantons et des communes car, sans le droit de cité d'un canton et d'une commune, il n'est pas possible d'acquérir la citoyenneté suisse. La Confédération vérifie certes en plus s'il existe, de son côté, des motifs de sécurité qui empêchent la naturalisation. Cette vérification est toutefois de nature formelle. De telles vérifications formelles sont également effectuées au niveau cantonal et communal, par exemple en contrôlant que les conditions de résidence, qui varient beaucoup d'une région à l'autre quant à la durée, sont respectées.

Plus ou moins de rigueur selon le domicile

Dans les cantons et les communes, on vérifie toutefois aussi les prescriptions un peu plus floues qui sont résumées sous le mot-clé « intégration ». L'article 14 de la loi sur la nationalité mentionne l'intégration dans la communauté suisse et le degré auquel la personne s'est accoutumée au mode de vie et aux usages suisses. Pour pondérer ce degré d'intégration et, avec lui, les mérites du requérant ou de la requérante, les offices responsables ont souvent recours à des tests d'aptitude écrits. De plus, il y a presque toujours des entretiens avec la commission de naturalisation respective. Le degré d'intégration à partir duquel la citoyenneté est finalement accordée relève dans une certaine mesure de la marge de manœuvre des décideurs dans les communes et les cantons.

Étant donné les compétences communales, les obstacles à l'accès au passeport suisse peuvent être diversement élevés. De telles variations se discernent également entre pays. Ainsi, par exemple, les pays de l'UE traitent la citoyenneté de manière plus ou moins restrictive. Selon l'indicateur correspondant du MIPEX (Migrant Integration Policy Index) international, la Suisse se situe du côté des régimes plus restrictifs, tout comme l'Autriche et la Croatie. Ce qui étonne toutefois, c'est que la Suisse ne soit pas le seul pays dans lequel on constate des différences régionales. La littérature en la matière montre que l'application des lois nationales sur la citoyenneté, si unifiée que soit leur réglementation sur le plan formel, présente également des différences selon les unités administratives en Allemagne ou aux États-Unis, par exemple.

—

« Étant donné les compétences communales, les obstacles à l'accès au passeport suisse peuvent être diversement élevés. »

—

Utilité des naturalisations

Qu'apporte une naturalisation ? L'octroi et l'obtention d'une nationalité vont plus loin qu'un acte symbolique d'appartenance. Une nationalité ouvre les portes à l'incorporation politique et territoriale entière : les nouveaux citoyens et citoyennes peuvent voter et ont un droit de séjour illimité. S'y ajoutent des avantages pécuniaires. Des études en Allemagne et en France tendent à montrer qu'une naturalisation a des répercussions positives sur le salaire et l'accès au marché du travail. Les avantages ne se limitent toutefois pas aux personnes naturalisées elles-mêmes. Une étude a récemment montré qu'en Suisse les naturalisations avaient une influence positive sur l'intégration politique et sociale des nouvelles citoyennes et des nouveaux citoyens. En outre, l'État en bénéficie directement : des salaires plus élevés sont un avantage autant pour le fisc que pour le système des assurances sociales.

Discrimination dans le cadre des naturalisations

Étant donné ces implications, les griefs de discrimination arbitraire à l'encontre de certains groupes de la population étrangère pèsent particulièrement lourd, d'autant plus qu'en Suisse les conditions de résidence limitent les alternatives pour les requérant·e·s. Que sait-on exactement de la discrimination à la naturalisation ? Pas grand-chose, en somme.

Jusqu'à récemment, les naturalisations étaient l'une des rares zones vierges sur la carte économique des discriminations. La méthodologie économique différencie entre la discrimination statistique (sans préjugés) et malveillante (avec préjugés). Pendant les dernières décennies, un savoir important sur la discrimination selon le genre, l'âge ou l'origine ethnique ont été accumulé dans des domaines comme le marché du travail, le logement, la justice ou la santé. Cependant, le domaine des naturalisations est à la traîne, car les données nécessaires sont le plus souvent inaccessibles. L'objectif d'une étude empirique rigoureuse serait d'établir une relation de cause à effet entre les différences dans les caractéristiques des requérant·e·s et les issues différentes des demandes de naturalisation – rejet ou octroi. En effet, des taux de rejet plus élevés ne sont pas automatiquement synonymes de discrimination. Par exemple, un groupe de la population étrangère pourrait obtenir de moins bons résultats par rapport à une caractéristique déterminante pour la citoyenneté et être plus souvent rejeté pour cette raison. Ainsi, les requérant·e·s d'origine portugaise pourraient être défavorisé·e·s s'ils et elles travaillent en nombre plus élevé que la moyenne dans le domaine du nettoyage et ne doivent pas se faire comprendre, dans le cadre professionnel, dans une langue nationale. Si, après un contrôle de toutes les caractéristiques pertinentes, le pays d'origine devait toujours être associé de manière négative à l'issue d'une demande, il faudrait conclure à une discrimination malveillante.

—

« Que sait-on exactement de la discrimination à la naturalisation ? Pas grand-chose, en somme. »

—

Le problème de cette méthode est qu'on n'est presque jamais en possession de toutes les données déterminantes. L'étude détaillée de Hainmueller et Hangartner fait exception et a tiré parti du fait qu'en Suisse, à l'époque des naturalisations par votations populaires anonymes, objets de contestation, les caractéristiques des requérant·e·s étaient consignées mot par mot dans des brochures. Cette étude parvient à la conclusion que des requérant·e·s de Turquie et d'ancienne Yougoslavie ont été fortement défavorisé·e·s. En 2003, le Tribunal fédéral a interdit cette pratique de naturalisation. Depuis, des commissions de naturalisation doivent trancher sur les demandes en tenant compte de la sphère privée. Cela restreint fortement les informations que les chercheuses et les chercheurs peuvent observer. S'y ajoute une difficulté supplémentaire du point de vue scientifique : il serait quasiment impossible de saisir de manière pertinente l'élément du niveau d'intégration qui ressort des entretiens de naturalisation.

Une approche alternative

Pour tenir compte de cette nouvelle pratique, j'ai développé un modèle microéconomique qui décrit le problème de décision des commissions. Ce modèle part du principe que, dans un processus de naturalisation, les candidat·e·s doivent, pour une décision positive, faire la preuve d'un degré minimal d'intégration obligatoire. Dans une commission *sans préjugés*, ce seuil est le même pour tous. Des différences dans les taux de rejet d'après le pays d'origine sont alors attribuables à des caractéristiques spécifiques aux groupes. Les différences dans les caractéristiques impliquent à leur tour une *hiérarchisation*, également spécifique aux groupes, de ces taux de rejet précisément.

Le choc national de l'année 2003, où les naturalisations par votations populaires ont été interdites, n'a pas seulement résonné dans les communes concernées. De nombreuses commissions, même déjà existantes, ont soudain rejeté beaucoup moins souvent les demandes, sans doute pour des raisons stratégiques. Une prévision vérifiable empiriquement du modèle est donc que la hiérarchisation des taux de rejet selon le pays d'origine doit être la même avant et après 2003, *si la commune correspondante n'a pas de préjugés*.

Fig. 1 : Acquisition de la nationalité par tranches de 100 personnes de la population étrangère résidente, 2014
Source : Eurostat

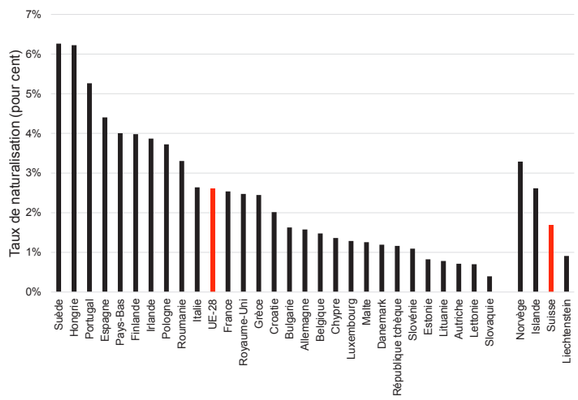
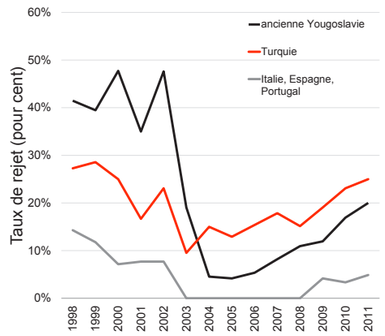
Fig. 2 : Taux de rejet dans la commune « C », groupés par pays d'origine, 1998 – 2011
Source : collecte personnelle de données