Publié par:
REISO.org
REVUE D'INFORMATION SOCIALE

Faire nation grâce aux politiques sociales

La citoyenneté est un statut spécifique octroyé par un État. Ce statut ouvre des droits politiques, puisque seul·e·s les autochtones ont le droit de vote et d'éligibilité sur le plan national. Il les privilégie également en ce qui concerne les droits sociaux.

© Tyler Olson / Dreamstime

Par **Jean-Pierre Tabin,** professeur, Haute école de travail social et de la santé · EESP · Lausanne

Le statut de citoyen concrétise le lien entre un État et un individu. Il indique, le plus souvent en dehors de toute décision de la personne concernée, l'appartenance à un groupe. En Suisse, c'est pour l'essentiel par héritage qu'on devient citoyen, c'est un lien de sang transmis par ses parents. Relevons deux caractéristiques de ce statut de citoyen.

Un statut et des droits

D'abord, c'est un statut relativement récent. Par exemple, il n'existe de citoyenneté suisse que depuis 1848, hormis l'épisode éphémère de la République helvétique entre 1798 et 1803. Le statut de citoyen est venu se substituer aux relations de voisinage ou d'interconnaissances qui définissaient jusque-là l'appartenance à un territoire.

Ce statut permet notamment de s'ajuster au type de socialité en vigueur dans les espaces urbains où « chacun n'est pas connu comme dans les villages », comme l'écrivent les autorités neuchâteloises en 1908. Tant que les personnes évoluent au sein du groupe où elles sont nées, surtout si ce groupe n'est pas trop grand, elles sont facilement identifiables. La continuité de leur présence dans l'espace est non seulement attestée par des relations de face-à-face, mais par la mémoire locale. Ce sont « des repères très efficaces. Mais lorsque quelqu'un quitte son groupe d'appartenance pour s'installer ailleurs (c'est la définition la plus générale que l'on puisse donner du ‹ migrant ›), cette continuité spatio-temporelle est rompue. » (Noiriel, 2001, p. 342) [1].

La citoyenneté est attestée par des papiers d'identité délivrés en fonction de règles juridico-administratives. La citoyenneté concrétise les droits que des personnes s'arrogent sur un sol et sur les personnes qui y vivent. Ce sont les personnes qui se sont elles-mêmes octroyé les droits politiques qui décident de qui peut accéder au pays et de

qui peut y demeurer, ce sont elles également qui décrètent qui est étranger et qui a le droit de demander, et à quelles conditions, la nationalité.

Seconde caractéristique, le statut de citoyen ouvre des droits sociaux spécifiques. Comme le remarque l'historien Gérard Noiriel (2001), ces droits sont même ce qui rend intéressant ce statut.

Le droit à l'assistance sociale en est un exemple. Dans la Suisse de 1848, il est de fait réservé aux personnes originaires du lieu. Le séjour dans un canton peut d'ailleurs être refusé aux personnes étrangères ou originaires d'un autre canton suisse qui ne peuvent prouver que leur fortune, leur profession ou leur travail les met en état de s'entretenir elles-mêmes et leur famille. Cette disposition est aujourd'hui encore d'actualité en ce qui concerne les personnes de nationalité étrangère venant d'un « pays tiers ». En effet, selon la Loi sur les étrangers (LEtr), votée par les (seul·e·s) citoyen·ne·s suisses en 2006, une personne étrangère, si elle ne séjourne pas légalement et sans interruption en Suisse depuis au moins 15 ans, peut voir son autorisation d'établissement révoquée si elle est soutenue par l'assistance de manière importante et depuis longtemps (art. 63). Pour les personnes arrivant en Suisse dans le cadre des accords de libre circulation avec l'Union européenne (UE) et avec l'Association européenne de libre-échange (AELE), une demande d'assistance en Suisse peut avoir des conséquences inconnues pour les citoyens. L'autorisation de séjour en Suisse des personnes à la recherche d'un emploi, limitée à 6 mois, est en effet révoquée si elles demandent l'assistance. Les personnes rentières, étudiantes ou non actives professionnellement n'ont quant à elles le droit de séjourner avec les membres de leur famille que dans la mesure où elles disposent de moyens financiers suffisants pour ne pas dépendre de l'assistance, ce qui est une manière de dire qu'elles n'y ont pas vraiment droit.

Restriction des droits pour les non-nationaux

Les personnes qui ont la nationalité suisse décident seules des conditions d'accès des non-nationaux aux droits sociaux. Les décisions prises confirment qu'il existe une hiérarchie : l'ensemble des droits est ouvert aux personnes ayant la nationalité suisse, une partie un peu plus limitée aux personnes qui sont originaires d'un des pays de l'UE ou de l'AELE, et une partie encore moins importante aux personnes qui viennent d'un pays situé en dehors de ces pays.

Par exemple, la loi fédérale sur les prestations complémentaires (PC) à l'assurance vieillesse et survivants (AVS) et à l'assurance invalidité (AI) votée par le Parlement helvétique en 2006 prévoit en son article 5 des « conditions supplémentaires pour les étrangers » originaires d'un « pays tiers ». Ces personnes doivent en effet avoir résidé en Suisse de manière ininterrompue pendant 10 ans avoir droit aux PC, une disposition qui ne s'applique ni aux personnes de nationalité suisse, ni à celles qui proviennent d'un des pays de l'UE ou de l'AELE.

Autre exemple, la hiérarchie des normes de l'assistance publique. Selon la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), le montant de l'assistance publique se monte en 2013 à 986 fr. par mois pour une personne seule, somme à laquelle s'ajoutent les frais de logement, les frais d'assurance maladie et un éventuel supplément d'insertion. Pour les personnes admises dans le processus d'asile, ce montant est inférieur d'environ 20 %, et l'hébergement se fait le plus souvent dans des logements collectifs (source : Office fédéral des migrations).

Troisième exemple, le regroupement familial, autrement dit le droit de vivre en famille en Suisse, n'est pas un problème pour les familles de nationalité suisse. Ce regroupement est en revanche limité pour les ressortissants de l'UE et de l'AELE, qui ne peuvent faire venir que leur conjoint·e, leurs enfants de moins de 21 ans (ou à charge) ou leurs parents s'ils sont à charge. Il est encore davantage restreint pour les personnes qui viennent d'un « pays tiers ». Pour elles, ce droit est limité à leur conjoint·e et à leurs enfants de moins de 18 ans. En outre, en vertu de la LETr, ce regroupement familial leur est interdit si elles touchent l'assistance. Le Parlement fédéral discute actuellement l'idée d'étendre cette interdiction aux personnes qui touchent des PC AVS/AI [2].

Favoriser les citoyen·ne·s pour obtenir leur loyauté

Pourquoi ce traitement de faveur ? Ce n'est pas parce que les personnes qui ont la citoyenneté suisse contribuent davantage au financement de la sécurité sociale. Au contraire, les personnes de nationalité étrangère ont permis d'assurer le financement de la sécurité sociale helvétique, d'une part parce qu'elles avaient moins de droits aux prestations, comme les saisonniers qui devaient cotiser à l'assurance chômage sans pouvoir en toucher des prestations, d'autre part parce qu'elles n'ont pas toujours su comment réclamer leur dû (on se souvient de l'épisode des fonds en déshérence), enfin parce qu'elles ont permis de ralentir le vieillissement de la population (Tabin, 1999).

Les raisons principales pour lesquelles les citoyen·ne·s sont favorisé·e·s par la sécurité sociale ne sont pas économiques. Si l'État social profite d'abord aux citoyen·ne·s, c'est parce que de cette manière la nation se légitime : privilégier les personnes qui ont la citoyenneté, c'est s'assurer de leur loyauté en créant un sentiment d'appartenance.

Mais c'est également une logique d'exclusion. Les personnes considérées comme étrangères, nombreuses dans un pays comme la Suisse à cause du fait que ce pays est particulièrement restrictif en ce qui concerne l'accès à la citoyenneté, sont moins bien protégées contre les risques sociaux. Dans certains cas, notamment lorsque l'autorisation de séjour leur est déniée, cette protection est infime.

Un traitement de faveur

On trouve dans divers dispositifs de la sécurité sociale suisse, comme l'assurance chômage (LACI) ou les allocations familiales, des dispositions qui tendent à favoriser les autochtones.

Dans la LACI de 1982, les conditions concernant la période de cotisation (art. 14) ne sont pas identiques pour tous les statuts. Cela signifie que les personnes de nationalité suisse « de retour au pays » après un séjour de travail de plus d'un an dans un pays non-membre de l'UE ou de l'AELE ne sont pas obligées d'avoir payé des cotisations à l'assurance en Suisse durant une année pour toucher le chômage. Cette obligation est en revanche toujours de mise pour certaines catégories de personnes originaires d'un « pays tiers » (art. 13 OACI) [3]. Pour celles qui n'ont qu'un permis de séjour (permis B), le fait de quitter le territoire helvétique pour aller travailler une année dans un pays non-européen signifie la perte du droit à l'assurance chômage en Suisse.

Les allocations familiales des personnes de nationalité suisse, ou originaires d'un des pays de l'UE ou de l'AELE, ainsi que de la Serbie, du Monténégro et de la Bosnie-Herzégovine peuvent être exportées, autrement dit versées pour des enfants qui vivent en dehors de la Suisse. Ce n'est pas le cas pour les enfants de personnes originaires d'autres pays.

[1] **Références**

- Noiriel, Gérard. (2001). État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir. Paris : Belin.
- Tabin, Jean-Pierre. (1999). Les paradoxes de l'intégration. Essai sur le rôle de la non-intégration des étrangers pour l'intégration de la société nationale. Lausanne : Cahiers de l'EESP.

[2] Initiative parlementaire de Philipp Müller (PLR), Pas de regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires.

[3] Les personnes originaires d'un des pays de l'UE ou de l'AELE ont un droit identique à condition toutefois que leur autorisation d'établissement en Suisse ne soit pas échue.