

Intégration des étrangers : un enjeu d'avenir

par Patricio DAZA et Boris DRAHUSAK,* Genève

La Suisse, comme les autres pays de la région, entretient des liens contradictoires avec ses immigrés dont la présence est ressentie comme un phénomène à la fois nécessaire et menaçant. Cette ambiguïté prend sa source dans une vision restreignant la question de l'immigration à un phénomène économique. Ainsi, il n'existe pas en Suisse de politique d'intégration des étrangers. Certains cantons ouvrent des pistes intéressantes. Dernière nouveauté en date, l'adoption d'un projet de loi sur l'intégration à Genève. Un exemple intéressant, qui montre la nécessité d'institutionnaliser cette notion.

Pour l'ensemble des sociétés européennes, le thème de l'immigration est une source constante de controverse politique et de tensions qui mettent périodiquement en scène les mêmes ingrédients : désinformation, manipulation, déficit de communication et de débat public, peurs identitaires. Cette ambivalence est à la base de la politique suisse des étrangers fondée sur deux objectifs complémentaires : répondre aux besoins de l'économie en ressources humaines et préserver l'équilibre entre population étrangère et population locale. Les besoins économiques de la Suisse sont donc le critère de filtrage des candidats à l'immigration, dans un système qui serait théoriquement fermé si la population indigène suffisait à couvrir, sans apports extérieurs, les besoins des entreprises.

Des décennies durant, cette vision purement économique de l'immigration a répandu l'idée que, de toute manière, ces populations liées à la Suisse par un simple lien d'intérêt ne resteraient pas. Et lorsqu'on a commencé à comprendre que la majorité de ces migrants ne rentreraient

plus dans leur pays d'origine, on n'a pas envisagé d'action particulière pour faciliter leur intégration. La plupart des responsables politiques pensaient que, par la force des choses, ils finiraient bien par s'assimiler et devenir «comme les Suisses».

Désert institutionnel

En fait, la problématique de l'intégration n'a jamais été vraiment abordée : aucune vision d'avenir n'a été développée, aucune structure institutionnelle exécutive n'a été créée pour s'occuper de cette question, aucun travail de communication sérieux n'a été entrepris auprès de la population suisse pour lui permettre de comprendre les enjeux de l'immigration et les changements positifs et irréversibles qu'elle a apporté à notre société. Pratiquement, les seuls débats

* Les auteurs sont, respectivement, chargé de projets à MondialContact et président de MondialContact 1995-2000. Depuis dix ans, cette association se consacre à Genève aux questions d'intégration des étrangers.

nationaux sur les relations entre Suisses et immigrés ont été le fait des nombreuses initiatives populaires proposant de limiter le nombre d'étrangers résidants. Quant aux partis politiques, ils se sont montrés incapables de proposer des pistes et d'ouvrir un débat de fond sur cette réalité. Chacun a été livré à lui-même pour gérer seul ses doutes, ses joies, ses tensions et ses incompréhensions.

La politique «des trois cercles»,¹ lancée au début des années 90 par le Conseil fédéral, est venue ajouter aux critères écono-

miques des critères géographiques (appliqués dans les faits depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale) et culturels. Un système hiérarchique de zones de recrutement (cercles) a été défini sur la base de la différence culturelle : les zones de recrutement étant des pays voisins, mais aussi *culturellement proches* de la Suisse. En revanche, pour les ressortissants des pays du troisième cercle, culturellement trop éloignés et difficilement assimilables, l'immigration demeure impossible sauf pour des spécialistes hautement qualifiés. Ce système, abandonné en 1998, a été simplifié et transformé en un système à deux cercles : les Etats membres de l'Union européenne et le reste du monde.

Le projet de révision de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), actuellement en consultation, consacre cette vision de la politique suisse des étrangers. Comme l'a souligné le Conseil d'Etat genevois dans sa réaction au projet, il se donne pour objectif de lutter contre les abus en matière d'asile et d'immigration clandestine, mais propose un cadre juridique si restrictif qu'il risque d'encourager ce qu'il prétend combattre. La surqualification, la clandestinité et l'asile demeurent les seules voies «d'immigration» ouvertes aux ressortissants du «reste du monde».

Hormis le fait que cette démarche dément la volonté de la Confédération de maîtriser les flux d'immigration par un soutien renforcé au développement économique dans les pays du Sud (elle encourage au contraire la fuite de cerveaux), elle est contradictoire à plusieurs titres. Notamment parce que, à contre-courant des projections démographiques établies par les organismes internationaux compétents, elle propose de recruter les futurs candidats et candidates à l'immigration dans des pays qui sont eux-mêmes demandeurs d'immigration.

Dans ce contexte, la conscience de la nécessité d'une action politique dans le do-

ÉCOUTE CENTRÉE SUR LA PERSONNE

Cette formation s'adresse à toute personne désirant :

- favoriser une meilleure communication
- accueillir l'autre tel qu'il est
- entrer en relation d'accompagnement

Objectifs :

- Permettre aux participants l'acquisition d'une attitude d'écoute centrée sur la personne et non sur le problème.
- Apprendre à reformuler, de la façon la plus adéquate, ce que la personne écoutée vient d'exprimer, non seulement par des mots mais à travers toute sa personne.
- Donner la possibilité de découvrir et de mesurer sur soi, l'effet produit par cette manière d'être.

Séances d'information :

Genève : 19.9. à 14h et 26.9. à 19h

Villa Mathilde, 57 rue Liotard

Bulle : 6.9. à 20h, Institut Ste Croix, 10 rue du Marché

Estavayer-le-Lac : 20.9. à 14h, 8 pl. de l'Eglise

Porsel : 1.10. à 19h, «Bâtiment Boucherie»

Pully-Lausanne : 1.10. à 20h, 28 ch. Vuachère

Valais : renseignements ☎ 024 / 486 11 11

Renseignements et inscriptions :

ASSOCIATION ROMANDE AKOUO

Secrétariat : Rose-Marie Voan

28 rue des Bossons, 1213 Onex

☎ 022/792 07 80 e-mail AKOUO@freesurf.ch

maine de l'intégration a pris beaucoup de temps à faire son chemin au niveau fédéral. Paradoxalement, ce sont les initiatives Schwarzenbach au début des années 70 qui ont donné la première impulsion à ce processus en imposant l'idée que, au-delà des mesures de restriction et de contrôle renforcé, il fallait œuvrer aussi pour une meilleure intégration des étrangers résidents.

La Commission fédérale des étrangers, créée en novembre 1970, fut mandatée pour étudier des propositions allant dans ce sens. Mais ce n'est que tout récemment, en juin 1998, que le principe d'un engagement concret de la Confédération pour l'intégration sociale des étrangers a été institué avec l'adoption de l'article 25a de la LSEE.² Cette disposition, qui donne à la Confédération la possibilité de soutenir financièrement des initiatives d'intégration via un fonds de dix millions de francs géré par la Commission fédérale des étrangers, n'a été accompagnée cependant d'aucune précision ni sur le concept d'intégration, ni sur une quelconque ébauche de politique fédérale dans ce domaine.

L'exemple genevois

Dans le canton de Genève aussi, l'instauration d'une politique publique d'intégration des immigrés a pris un retard important compte tenu de la proportion très élevée de sa population étrangère (37,85 % en 1999, soit la plus forte de Suisse), de 190 nationalités différentes. Certes, toutes les discussions qui ont eu lieu au cours des trente dernières années au sein des milieux institutionnels et associatifs sur la politique d'accueil, le droit d'asile et les droits des étrangers en général ont fait avancer la réflexion sur les enjeux de l'intégration. Mais jusqu'ici ce débat n'avait jamais pris une ampleur publique proportionnelle aux enjeux de société soulevés par l'immigration.

Sur le terrain, tous secteurs confondus, la plupart des structures concernées ont été le fait d'initiatives isolées d'acteurs privés ou institutionnels, qui ont cherché à répondre à des problématiques précises (asile, scolarisation, statuts, emploi, femmes, santé, etc.) et très souvent dans un contexte d'urgence plutôt que de prévention. Quant à l'Etat, qui a soutenu financièrement ces structures, il ne s'était jamais engagé jusque très récemment ni dans l'élaboration d'une vision politique globale de l'intégration, ni dans une action coordinatrice des structures existantes.

Or les espaces de dialogue et de collaboration entre les différents acteurs du terrain sont indispensables. Ce désengagement de l'Etat s'explique en partie par une vision erronée de l'intégration qui a consisté, d'une part, à croire que l'intégration est un processus d'adaptation que chaque personne vit et gère individuellement dans la durée et, d'autre part, à confondre la cohabitation pacifique des communautés avec l'intégration réussie. Du fait qu'il n'y a pas de problèmes notoires de cohabitation (violence intercommunautaire, ghettoïsation, multiplication rapide des mouvements xénophobes, etc.), on en déduit que les relations étrangers - Suisses se passent bien et qu'une intervention politique de l'Etat sur le moyen ou long terme est superflue.

Des initiatives ont pourtant été prises qui révèlent une certaine conscience de la nécessité d'agir pour faciliter l'intégration des étrangers ; notamment la création par le Conseil d'Etat de la Fondation pour l'intégration des immigrés (FINIM), qui a succédé en mars 1997 à la Communauté de travail pour l'accueil et l'intégration des étrangers (CTAIE), mise sur pied en 1983. Mais les avancées que nous devons à la CTIAE et à la FINIM sont négligeables. Problèmes de méthode, d'organisation, de connaissance du terrain, d'objectifs ont entravé le fonctionnement de la FINIM,



Une classe du cycle d'orientation à Genève, à forte proportion d'étrangers.

jusqu'à la paralysie. Le doute a plané à plusieurs reprises sur la volonté qui avait amené les autorités à créer la FINIM. Reste que la maigre moisson des trois années de vie de la FINIM a créé indirectement les conditions du changement. D'abord en contraignant les autorités à tirer les leçons de cet échec et ensuite en poussant des organisations comme MondialContact à dresser un bilan de la situation et à proposer une action politique en matière d'intégration.

Projet de loi

C'est dans ce contexte que MondialContact, en partenariat avec le Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI), a décidé de rédiger un rapport pour une politique d'intégration dans le canton de Genève.³ Il visait trois objectifs essentiels : convaincre

l'Etat et les forces politiques représentées au Grand Conseil du rôle tout à fait central qu'ils devaient jouer, compte tenu de l'importance de l'immigration dans le canton ; la mise en place d'un cadre juridique approprié à l'intervention de l'Etat (loi sur l'intégration) et d'un organe public chargé de cette question ; l'élaboration d'une politique d'intégration structurée, avec des objectifs échelonnés sur le court, le moyen et le long terme, conçue en collaboration étroite avec les acteurs de terrain et la société civile.

Le *Rapport pour une politique d'intégration* a servi à la rédaction d'un avant-projet de loi sur l'intégration, adopté par le Grand Conseil genevois en juin de cette année. Un bureau d'Etat à l'intégration, véritable interface entre les services administratifs et les acteurs de terrain, sera ainsi mis en place.⁴

Depuis août 2000, on n'a jamais autant parlé d'intégration dans les médias, dans les milieux politiques et associatifs genevois. Même si cet engouement n'est pas révélateur d'un accord de fond ni sur la signification du mot intégration, ni sur ses implications pratiques pour l'avenir, il a servi à faire avancer l'idée qu'il y a un besoin très fort de penser l'intégration comme un thème social prioritaire et de clarifier les rôles et les responsabilités des différents acteurs, en les plaçant dans une vision d'ensemble.

Au centre de ce changement : l'engagement de l'Etat comme pièce maîtresse du processus. Cette prise de responsabilité, qui pouvait paraître évidente aux yeux de certains, ne s'était pourtant jamais vérifiée avant le dépôt du projet de loi sur l'intégration au Grand Conseil genevois. Il a fallu faire preuve de beaucoup de persévérance, en proposant notamment des outils d'analyse et des perspectives aux acteurs politiques.

Un instrument au service de tous

L'intégration est un processus d'apprentissage permanent qui associe et engage les «étrangers» et «les Suisses» à participer à un présent et à un avenir commun. Il permet aux premiers de contribuer à la vie de la société, de construire et d'utiliser des outils de participation, sans pour autant renier leurs origines. Il permet aux seconds de comprendre, de reconnaître et d'utiliser les ressources issues de la diversité sans pour autant perdre leurs repères identitaires.

Mais la relation interculturelle est aussi porteuse d'incompréhension et de conflits. Le reconnaître, c'est déjà contribuer à les résoudre. De nombreuses associations travaillent dans cette direction et proposent des solutions à ces situations. Mais sans cadre politique d'intégration, ces initiatives tendent à rester enfermées dans le ponctuel

et l'urgent. Ce terrain a besoin de reconnaissance, de soutien et de coordination.

Participation : voilà le maître mot. On ne peut dissocier l'intégration de la participation. Entre le repli culturel et l'assimilation, la participation représente, à nos yeux, un des meilleurs moyens de faire la synthèse entre la personne que l'on était en arrivant en Suisse et celle que l'on devient au fur et à mesure que les années passent. Participer, c'est aussi tirer profit de ses expériences, positives et négatives, et éviter de se sentir «en marge» de son pays d'origine comme du «pays d'accueil».

Réunir les conditions pour que la Suisse accepte sa diversité exceptionnelle et l'utilise pour le bien de l'ensemble de la collectivité ; repenser l'avenir du pays comme une société pluriculturelle qui s'assume pleinement : voilà les enjeux incontournables de demain. Nous pouvons les subir et engendrer des situations de tension graves. Nous pouvons les construire et être ainsi les acteurs de notre devenir ; en fait, nous comporter comme des citoyens à part entière, conscients de leurs devoirs et de leurs contributions à mieux vivre ensemble.

P. D. et B. D.

¹ Le 1^{er} cercle comprenait les pays de la Communauté européenne et de l'AELE, le 2^e le Canada, les Etats-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, enfin le 3^e tous les autres pays.

² «La Confédération peut verser des subventions pour l'intégration sociale des étrangers ; en règle générale, ces subventions ne sont accordées que si les cantons, les communes ou des tiers participent de manière adéquate à la couverture des frais.», al. 1.

³ **MondialContact, cultures et citoyenneté - Centre de contact Suisses-Immigrés, Rapport pour une politique d'intégration dans le canton de Genève**, Genève, août 2000, 71 p.

⁴ Idem, pp. 16 à 36.