



Intercultural cities

Joint action of the Council of Europe and of the European Commission



Ville de Genève

PROFIL INTERCULTUREL

Informations générales¹

Genève ne ressemble à aucune autre ville du réseau des Cités interculturelles (ICC) ni d'ailleurs à beaucoup d'autres villes dans le monde. Elle est à la fois une ville d'importance mondiale avec une renommée bien établie, une agglomération urbaine transnationale, une capitale régionale et une ville de taille moyenne composée de quartiers aux particularismes marqués. Genève présente une combinaison fascinante de défis et d'opportunités en termes de diversité et d'interculturalité.

Genève est la deuxième ville la plus peuplée de Suisse (après Zurich) et la plus grande de la partie francophone du pays. Si la municipalité en elle-même (Ville de Genève) compte 191 415 habitants, le canton de Genève, avec ses 45 communes, dont la ville de Genève, a une population de 463 919 personnes. La ville-centre est le pôle économique d'une agglomération urbaine à forte croissance de 860 000 habitants, qui inclut une partie des départements français voisins de la Haute-Savoie et de l'Ain, ainsi qu'un district du canton de Vaud.

Les ressortissants suisses représentent 60,8% des habitants du canton et les personnes de nationalité étrangère 39,2%. Les groupes nationaux les plus nombreux sont: les Portugais-7,40%, les Français-5,50%, les Italiens-4,43% et les Espagnols-2,95%. Parmi les migrants non-UE/AELE, les groupes les plus significatifs proviennent, par ordre d'importance, des Etats-Unis, de la Russie, du Brésil, du Kosovo, de la Turquie, de la République fédérale de Yougoslavie, de l'Inde et du Maroc. 44,6% de la population du canton en âge de travailler est non suisse et 54% possède au moins un passeport étranger.² En mai 2011, le taux de chômage officiel à Genève était de 6%, soit deux fois plus qu'au niveau suisse³.

Ce rapport traite principalement de la ville de Genève. Il fait également référence au canton lorsque des problématiques débordent des frontières communales ou lorsque les compétences respectives de la ville et du canton se chevauchent.

¹ Ce document est une version révisée du rapport établi suite à la visite les 19 & 20 avril 2011 du groupe d'experts du Conseil de l'Europe composé de Paolo Attanasio, Oliver Freeman, Irena Guidikova et Phil Wood.

² Portrait statistique des étrangers vivant à Genève. Résultats du recensement fédéral de la population et d'autres sources. Genève : Statistique Genève, Etudes et Documents No 37, 2005

³ http://www.geneve.ch/statistique/domaines/01/01_02_1/tableaux.asp#3 [11 novembre 2011]

Contexte national

La Suisse est un pays qui possède une histoire singulière en termes de diversité culturelle. C'est un Etat fédéral fondé sur la consociation de quatre groupes ethnolinguistiques (germanophone, francophone, italophone et romanchophone). Elle se caractérise aussi par sa résistance légendaire à la centralisation politique, à la domination culturelle, à l'intolérance religieuse, et aux barrières commerciales telles que pratiquées par plusieurs de ses grands pays voisins au cours de l'histoire. La suspicion des pays voisins a facilité le rapprochement de groupes disparates sous une identité nationale distendue et un régime politique fort. La méfiance mutuelle a suscité la création d'une structure fédérale verticalement segmentée et horizontalement fragmentée. Ce cadre garantit une limitation des pouvoirs de l'Etat et le respect du principe de subsidiarité à l'égard des cantons. Finalement, grâce à un système hautement perfectionné de démocratie directe, le peuple suisse exerce un contrôle continu des affaires fédérales, cantonales et communales.

Fort de sa tradition de sanctuaire (remontant à l'époque où les réfugiés huguenots fuyaient la France) et de marché ouvert, la Suisse a depuis longtemps coutume d'accueillir les étrangers. Ce phénomène a rapidement pris de l'ampleur depuis l'industrialisation de l'économie au milieu du XIX^e siècle, au point qu'à la veille de la Première Guerre mondiale, la population née à l'étranger représentait 15% de la population totale. Cette proportion a considérablement varié au fil du XX^{ème} siècle, en fonction des besoins de main d'œuvre du pays. Il est fort probable que durant cette époque peu de Suisses considéraient leur pays comme une terre d'immigration, mais plutôt comme un espace économique avec des besoins ponctuels de main d'œuvre étrangère. De nombreux travailleurs d'Europe du Sud (Italie et Espagne) ont été encouragés à venir en Suisse en période de haute conjoncture puis expulsés sans ménagement dès que la situation économique se détériorait. Cette pratique a été appelée le «modèle de rotation». Chaque étranger autorisé à s'établir en Suisse était généralement censé assimiler le mode de vie du pays et maîtriser au plus vite la langue du canton concerné.

Lors des récessions économiques des années 1970 et 1980, beaucoup de travailleurs étrangers se sont retrouvés sans emploi ni ressources. Leur bien-être dépendait largement des autorités cantonales qui se sont montrées plus ou moins charitables, celles des régions francophones étant généralement les plus accommodantes. Dès les années 1990, il est apparu clairement que l'ancien «modèle de rotation» ou d'assimilation n'était pas adapté à l'ère de la globalisation. Les Suisses étaient cependant peu enclins à adopter une approche multiculturelle de type britannique ou néerlandaise. L'emploi même du terme «multiculturalisme» était réservé pour désigner la nature des interrelations entre les quatre groupes linguistiques.

Les inquiétudes suscitées par l'augmentation du nombre d'immigrants non européens a récemment conduit le gouvernement fédéral à forger une politique d'intégration basée sur le principe *Fördern und Fordern*, ce qui équivaut en français au principe de «la carotte et le bâton». Ce principe découle du constat que les Suisses estiment dans leur vaste majorité qu'il incombe avant tout aux migrants de s'intégrer dans la société d'accueil. Selon les conservateurs ce principe signifie que l'Etat doit employer des mesures contraignantes et coercitives pour garantir un tel comportement. Les libéraux, pour leur part, sont d'avis que l'Etat a un rôle à jouer pour faciliter l'intégration de ceux qui en ont besoin. Que l'interprétation de ce principe soit conservatrice ou libérale, il n'en demeure pas moins que les migrants doivent impérativement être intégrés.

Ces dernières années, l'on a assisté à la montée d'un discours populiste anti-immigration, marqué par l'émergence du Parti du peuple suisse (SVP) et incarné par son leader charismatique Christoph Blocher qui fut pendant quelque temps Ministre de la Justice et de la Police en charge des questions de migration. Cette tendance a attiré l'attention du monde entier en novembre 2009 lorsqu'à l'issue d'une initiative populaire, le peuple suisse a décidé, avec une majorité de 57,5% de voix favorables, d'interdire la construction de nouveaux

minarets. Seuls quatre des 26 cantons suisses, dont Genève, Vaud et Neuchâtel dans la partie francophone du pays et Bâle-Ville dans la partie germanophone, ont voté contre cette interdiction. L'opposition la plus forte venait de Genève (59,7% contre).

Des mouvements anti-libéraux similaires ont vu le jour ces dernières années dans plusieurs pays européens. Mais ironiquement il semblerait que le fonctionnement extrêmement démocratique de la Suisse permette à ce type de mouvement de se développer et de se pérenniser plus facilement qu'ailleurs, bien que sous des formes moins extrémistes. Dans d'autres pays, les gouvernements peuvent faire preuve en public d'une position ferme à l'égard des migrations afin d'apaiser l'opinion publique, tout en continuant d'assurer «en coulisses» la protection des migrants et les droits des minorités. En Suisse il est bien plus difficile d'agir de cette manière dans la mesure où les décisions importantes sont prises directement par le peuple et ceci indépendamment de l'option préconisée par la classe politique⁴.

Bien que l'ouverture du système suisse puisse conférer à des mouvements populistes une portée nationale, elle donne également aux collectivités locales la possibilité de s'isoler de telles tendances si l'opinion publique locale n'y adhère pas. Genève (canton et ville) constitue un parfait exemple de l'autonomie régionale et locale en la matière.

Contexte local

Historiquement Genève est une cité indépendante, lieu de refuge et sanctuaire pour les persécutés. C'est la ville de Calvin, où protestants et catholiques ont continué de vivre en relative harmonie et où un statut, approuvé par les deux communautés religieuses, a assuré la séparation entre l'Etat et l'Eglise. C'est également la ville où Jean-Jacques Rousseau a écrit son discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes, et plus récemment, celle où est né Tariq Ramadan, ardent défenseur d'une forme libérale d'Islam européen. Pour toutes ces raisons et bien d'autres encore, Genève fait preuve d'une haute estime de soi et d'une fierté civique très développée, celle d'une ville libérale et cosmopolite, maîtresse de sa propre destinée, et ceci quels que soient les changements d'humeur et de situation dans le reste du monde.

Il n'est de ce fait pas surprenant que Genève soit devenu le berceau de nombreuses organisations reflétant l'universalisme, l'humanisme et la solidarité internationale, telles que le siège européen de l'Organisation des Nations Unies, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Forum économique mondial (FEM), la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FISCR), l'Organisation internationale des migrations (OIM) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Leur implantation à Genève confère à la ville d'énormes avantages mais apporte également son lot de complications comme nous le verrons ultérieurement.

L'organe exécutif de la ville de Genève est le Conseil administratif. Composé de cinq membres, il est élu tous les quatre ans et fonctionne de manière collégiale. Depuis 2011, le Conseil administratif de la ville de Genève comprend deux représentants du *Parti socialiste* (PS), un membre du *Parti libéral-radical* (PLR), un membre du parti *Les verts* et un membre de *A gauche toute*. Le Président du Conseil administratif est élu par tournus chaque année et occupe le poste de maire. Jusqu'à récemment, Sandrine Salerno (PS), elle-même fille d'immigrés, assumait cette fonction. Le maire actuel est un double national français-suisse de 33 ans, Pierre Maudet (PLR). Sami Kanaan (PS), né à Beyrouth, est également membre du Conseil administratif.

⁴ D'Amato, Gianni (2010) 'Switzerland: a multicultural country without multicultural policies?' dans Vertovec, S et Wessendorf, S (eds) *The Multicultural Backlash: European discourses, policies and practices*. London: Routledge

L'organe délibérant de la ville est le Conseil municipal. Il est composé de 80 membres élus pour un mandat de quatre ans. Le Conseil municipal édicte les règlements et arrêtés qui sont exécutés par le Conseil administratif et l'administration municipale. Contrairement aux membres du Conseil administratif, les membres du Conseil municipal ne sont pas des politiciens professionnels mais perçoivent des jetons de présence pour les séances auxquelles ils participent.

Il y a tout juste dix ans, le 15 septembre 2001, la première Loi cantonale sur l'intégration des étrangers est entrée en vigueur. Cette loi résultait essentiellement des pressions politiques exercées par des organisations non gouvernementales aux fins d'inciter les autorités cantonales à adopter une stratégie globale en matière d'intégration. Cinq ans plus tard, la loi a fait l'objet d'une évaluation approfondie prévue dans une clause évaluative spécifique définie dans la loi elle-même. L'évaluation, réalisée par une commission indépendante d'experts, a souligné un certain manque de «vision d'ensemble» de la part des institutions cantonales et a recommandé la formulation d'une politique plus proactive ainsi que le renforcement de la position, du cadre d'action et des prérogatives du Délégué cantonal à l'intégration.⁵

Depuis 2005 les ressortissants étrangers qui habitent à Genève bénéficient du droit de vote communal, mais pas du droit d'éligibilité, s'ils satisfont à l'ensemble des conditions suivantes:

- être âgé de 18 ans ou plus;
- résider légalement – et être enregistré en tant que résident – dans le Canton de Genève;
- avoir son domicile légal en Suisse depuis huit ans au moins.

Si les représentants diplomatiques étrangers n'ont pas de droits politiques les fonctionnaires étrangers peuvent en bénéficier s'ils en font la demande et reçoivent l'autorisation de leur employeur.

Tout au long de notre visite, la question de l'interaction entre les différents niveaux de gouvernance a été soulevée de façon récurrente. La séparation des compétences entre les niveaux fédéral, cantonal et communal constitue la pierre angulaire du système politique suisse. Elle suscite un débat permanent sur la délimitation des responsabilités et les chevauchements potentiels ainsi que des tensions entre les impératifs de la politique nationale et défense des intérêts locaux⁶. Les cantons sont en charge de certains services publics clés tels que l'éducation et jouent un rôle central dans plusieurs domaines touchant à l'intégration des migrants. Si cette question est courante et ne concerne pas uniquement la Suisse ou Genève, elle semble se poser avec bien plus d'acuité que dans les autres villes membres du réseau des Cités interculturelles.

Un autre problème fréquemment évoqué par plusieurs de nos interlocuteurs a trait aux obstacles posés à une collaboration efficace entre les divers départements de la ville. Ces derniers sont administrés par des élus politiques issus de quatre partis politiques différents qui concurrencent permanents pour gagner en visibilité et soutien populaire. Comme c'est souvent le cas avec les coalitions gouvernementales, cette situation peut engendrer un manque de coopération interdépartementale, notamment entre les responsables de haut rang souvent enclins à créer des «chasses gardées» ou à décourager la coopération en ayant recours à un formalisme excessif ou en invoquant la subordination hiérarchique pour justifier leur non-collaboration. Ce fonctionnement en «silo» caractérise tous les niveaux de gouvernance en Suisse mais semble être plus criant à Genève qu'ailleurs.

⁵ S. Cattacin, M. Chimienti, T. Kessler, M. Nguyen, I. Renschler (2005), Evaluation de la Loi sur l'intégration des étrangers du Canton de Genève (rapport d'experts). Genève: Université de Genève.

⁶ A titre d'exemple, la reconnaissance des qualifications des travailleurs étrangers est gérée au niveau fédéral, ce qui suscite certaines inquiétudes quant au risque de sous-estimation systématique de ces qualifications par souci de protéger les travailleurs nationaux.

Marché de l'emploi

L'économie genevoise a traditionnellement reposé sur la mécanique de précision et notamment l'horlogerie (Rolex, Chopard, Omega...). Plus récemment ce sont les aux services financiers et autres services à forte valeur ajoutée (banques privées, commerce et investissements internationaux...) qui contribuent le plus à la richesse de Genève. Cet état de fait, ajouté à la présence de nombreuses organisations internationales, explique en bonne partie pourquoi Genève est classé au cinquième rang des villes les plus chères du monde. Elle est également classée en troisième position pour la qualité de la vie et c'est la seule ville à apparaître dans le top 5 de ces deux indices⁷. Cependant, compte tenu de sa forte exposition internationale, l'économie genevoise est particulièrement sensible aux fluctuations positives ou négatives de la situation économique mondiale. Elles ont un effet immédiat et important sur les recettes fiscales et le marché local de l'emploi.

Ces dernières années, l'adaptation moins bonne que prévue des migrants au marché suisse de l'emploi a suscité certaines inquiétudes. A titre d'exemple, au début de la dernière décennie, l'OCDE a relevé que les migrants avaient au moins deux fois plus de chances que les Suisses de se retrouver sans emploi, faisant ainsi de la Suisse un des plus mauvais élèves de l'échantillon des grandes économies analysées. Conjuguée à l'arrivée en Suisse d'un grand nombre de migrants peu instruits par le biais du regroupement familial, cette situation a déclenché ce qui apparaît aujourd'hui comme un engagement fort en faveur de l'intégration structurelle des migrants sur le marché du travail suisse.

La Suisse en général, et Genève en particulier, présente quelques paradoxes singuliers pour l'observateur externe. En dépit des succès économiques, notamment dans le secteur tertiaire, la proportion de diplômés universitaires y est la plus faible parmi les économies avancées. Pendant longtemps, la Suisse n'a pas jugé cette situation préoccupante car elle avait trouvé un bon équilibre entre enseignement universitaire et formation professionnelle, notamment grâce à un excellent système de formation duale. Aujourd'hui par contre, elle commence à poser problème. Les Français vivant à proximité de la frontière genevoise sont souvent mieux qualifiés pour des fonctions spécialisées et acceptent des salaires inférieurs. De ce fait ils font désormais concurrence aux résidents genevois pour les postes à pourvoir dans certains secteurs de l'économie genevoise. Ce phénomène s'est ajouté à une tendance déjà perceptible qui pousse les Français à franchir quotidiennement la frontière pour venir travailler en Suisse dans des postes nécessitant des qualifications faibles ou moyennes. Il en résulte que le canton de Genève est un importateur net de travailleurs, avec près de 3,7 travailleurs entrant pour un travailleur sortant et près de 14% de la main d'œuvre venant de l'extérieur de la Suisse⁸. S'agissant des emplois qualifiés, divers secteurs de niche sont de plus en plus dominés par des ressortissants français, par exemple le personnel en charge de la sécurité dans les bureaux des organisations internationales.

L'ampleur de ces déplacements transfrontaliers quotidiens a engendré un malaise croissant, voire un sentiment de rancune dans certains milieux. C'est dans ce contexte qu'a émergé un nouveau parti politique populiste, le Mouvement des Citoyens Genevois (MCG) qui a adopté le slogan «*Genève et les Genevois d'abord*». Créé en 2005, le MCG est rapidement devenu le deuxième parti le plus important du canton, remportant 17 sièges sur 100 au Grand Conseil genevois (parlement cantonal) en 2009. Paradoxalement, le parti a un discours anti-frontaliers alors que beaucoup des travailleurs frontaliers sont des ressortissants suisses qui se sont installés en France en raison des prix prohibitifs de l'immobilier et des loyers pratiqués à Genève.

⁷ Enquêtes Mercer sur la qualité de vie et le coût de la vie, 2010, <http://www.mercer.com> [11 novembre 2011]

⁸ Près de 65 000 personnes traversent quotidiennement la frontière pour se rendre de France dans le canton de Genève.

L'attitude des organisations et des entreprises internationales présentes à Genève a également fait naître un sentiment de frustration grandissant. Certains estiment qu'elles sont à Genève mais pas de Genève, notamment lorsqu'il est question du respect des règles et des coutumes locales. A titre d'exemple, elles offrent peu de places d'apprentissage pour les jeunes en formation, ce qui fait qu'il est d'autant plus difficile d'y trouver un emploi à moins d'être un expatrié soi-même. Il semble que plus les associations professionnelles locales et les syndicats se plaignent de cet état de fait et plus les multinationales se retranchent sur leurs positions, notamment les entreprises américaines qui y voient une ingérence publique incompatible avec le principe de la liberté de commerce. La situation semble pour l'instant dans l'impasse et aucune avancée significative n'est prévisible.

Genève s'enorgueillit d'avoir beaucoup fait pour aller à la rencontre de ses résidents internationaux. Le *Centre d'accueil - Genève Internationale* (CAGI) a été créé par le canton en 1996 avec pour objectif de faciliter l'intégration du personnel des missions diplomatiques et des organisations internationales, ainsi que de leurs familles. La section genevoise de la Fédération des Entreprises Romandes organise des séances d'information qui s'adressent plus particulièrement au personnel des entreprises multinationales. Pour les autres migrants le canton organise différentes activités d'accueil, notamment au niveau des communes et des écoles. En termes de coût par individu consenti pour accueillir ces trois catégories de personnes, les moyens mis à disposition varient considérablement.

S'agissant de la migration de travail classique, le canton de Genève présente là aussi quelques particularités. Il a notamment légiféré pour créer des commissions tripartites représentant les employeurs, les syndicats et l'administration, et chargées de contrôler les conditions offertes aux migrants sur le marché de l'emploi. Ces commissions ont par exemple instauré des règles octroyant à tous les demandeurs d'asile le droit de travailler après une période de trois mois seulement, alors que la législation fédérale prévoit un délai pouvant aller jusqu'à douze mois.

Il faut signaler enfin que les résidents étrangers peuvent être employés dans l'administration communale et exercer leurs droits juridiques sur un pied d'égalité avec les citoyens suisses par le biais des Tribunaux des Prud'Hommes.

Quartiers, logement, travail social et police

Genève a mis en place une politique visant à prévenir la ségrégation ethnique et la juge fructueuse. Elle semble efficace même si Genève est l'une des villes les plus chères du monde et que les disparités de conditions socio-économiques se traduisent invariablement dans les quartiers et le logement. La ville possède près de 5 000 unités de logements sociaux qu'elle réserve aux personnes les plus nécessiteuses indépendamment de leur nationalité ou de leur statut de résidence. Ce nombre est insuffisant puisque la liste d'attente représente 70% de la capacité. Les logements en question sont éparpillés sur l'ensemble du territoire municipal. Nous avons visité les *Schtroumpfs*, un quartier d'habitation près de la gare principale, qui nous a paru bien géré et intégré dans son environnement en dépit de son caractère atypique puisqu'il s'agit d'une curiosité architecturale dans le style de Gaudi inscrite dans les visites touristiques. Nous avons appris l'existence d'autres logements moins salubres et surpeuplés où des réfugiés victimes de la guerre et de traumatismes côtoient des trafiquants de drogue et des délinquants locaux.

Les quartiers les plus récents, dont celui les Pommiers, sont les plus problématiques. Les relations de voisinage y sont moins fréquentes et les services publics souvent inadaptés. Des tensions sont apparues entre les résidents de longue date et les nouveaux arrivants. Elles sont probablement liées à des différends intergénérationnels mais également aux différences ethniques. Les conflits entre minorités ethniques semblent être en recrudescence. A titre d'exemple, il a longtemps été de pratique courante que les Portugais occupent les emplois de concierge dans les immeubles locatifs. Actuellement ils sont de plus en plus concurrencés

par des personnes originaires de l'ex-Yougoslavie, d'où une certaine tension qui devient perceptible entre ces communautés.

Les faits montrent que les agences de location privées font preuve de discrimination à l'encontre des personnes portant un nom à consonance étrangère, ce qui conduit à une concentration des migrants dans les quartiers plus défavorisés où règnent parfois l'exploitation et le surpeuplement du fait de sous-locations illégales. Les migrants consacrent au logement une part généralement plus élevée de leurs revenus que le reste de la population.

Le travail social relève pour l'essentiel de la compétence du canton et la ville n'exerce aucune responsabilité régalienne en la matière. Elle met cette liberté à profit pour expérimenter des idées novatrices, notamment dans le domaine de la prise en charge des migrants vulnérables ou sans autorisation de séjour et des Roms. Une bonne part du travail est effectuée directement dans la rue grâce à des médiateurs polyglottes. Ils ne tentent pas de contraindre les personnes de quitter la rue, mais s'efforcent plutôt de les aider à saisir les opportunités pour améliorer leur situation. Ainsi, certaines personnes sans abri peuvent bénéficier d'un logement en contrepartie d'un travail bénévole effectué dans le centre d'hébergement.

La Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) est l'une des organisations qui tentent d'atténuer ces déficits sociaux et d'apaiser ces tensions en menant des actions participatives.

Les services de police passent progressivement d'une politique de coercition à une police de proximité, mieux implantée dans les quartiers, plus ouverte et davantage axée sur la prévention. Il est intéressant de relever que Genève est également l'un des rares cantons suisses où les résidents étrangers peuvent être recrutés dans les forces de police dès lors qu'ils ont déposé une demande de naturalisation. Grâce à une coopération avec le Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers, les policiers peuvent suivre depuis cinq ou six ans une formation à la diversité sur une base volontaire.

Espace public

Pour préserver la cohérence sociale, la ville attache une grande importance à la convivialité et n'est pas prête à s'en remettre au hasard. Elle intervient dans ce domaine sous diverses formes, par exemple avec l'initiative *La ville est à vous*⁹. Lancée depuis 2003 dans neuf quartiers de la ville, elle invite tous les habitants à mettre en valeur leurs rues et à nouer des relations avec leurs voisins. Les week-ends entre mai et septembre, chaque quartier organise des festivités dont les principaux acteurs sont des invités locaux. Il s'agit notamment de vide-greniers fondés sur la notion de liberté du commerce et de troc entre voisins en tant qu'alternative au marché commercial. L'objectif de la manifestation est:

- d'offrir à tous l'occasion de participer en tant que citoyens à une manifestation publique s'opposant au mode de vie dominant marqué par le consumérisme passif;
- de mettre en valeur l'espace public, de lui redonner son rôle premier de lieu de rencontre, et de ne pas le cantonner aux transports ou au commerce;
- de contribuer à la santé publique en luttant contre l'isolement et l'exclusion;
- de promouvoir l'intégration des communautés étrangères de manière à surmonter les barrières linguistiques et administratives;
- de promouvoir les valeurs de l'Agenda 21 et la démocratie participative.

⁹ <http://www.ville-ge.ch/culture/vav/> [11 novembre 2011]

Pour préparer les manifestations, des comités de quartier, représentant un vaste éventail d'intérêts locaux, se sont formés. Depuis ils sont devenus les points d'ancrage de l'engagement de la communauté dans chaque quartier et jouent aussi le rôle d'organes de liaison et d'échange entre les quartiers de la ville.

La ville célèbre également au mois de mai la *Fête des voisins*, une manifestation qui encourage les habitants à se retrouver autour d'un verre ou d'un repas convivial, dans la rue ou dans un parc, et qui décerne des prix aux activités les plus innovantes¹⁰. C'est l'occasion de partager un repas ou des recettes et d'organiser des promenades dans le quartier pour surmonter la crainte de l'inconnu.

Les bibliothèques jouent un rôle important dans la vie des quartiers. Chaque bibliothèque de quartier est encouragée à proposer des ouvrages consacrés à la mixité ethnique et à organiser des activités de sensibilisation à l'interculturalité. La bibliothèque du quartier de la Jonction est particulièrement active. Elle a élaboré une Charte en collaboration avec les habitants du quartier par laquelle elle s'engage à axer ses services sur les valeurs d'égalité et de tolérance.

Les installations funéraires et les cimetières sont un domaine d'intérêt grandissant auquel la ville attache une attention particulière. Il est de plus en plus fréquent que des communautés réclament des lieux de sépulture et de services séparés. La ville estime qu'elle n'est pas en mesure de répondre à toutes les demandes dans ce sens et doit fixer une limite. A titre d'exemple, les juifs et les musulmans disposent de zones confessionnelles séparées dans les cimetières, mais il n'est pas possible de procéder à des enterrements avant le coucher de soleil le lendemain du décès. La ville souhaite que tous les citoyens reposent en paix en un même lieu. Elle s'attend cependant à une recrudescence de demandes de lieux de sépulture distincts. C'est un domaine qui nécessite un véritable débat ouvert au sein de la population afin de prévenir les tensions et les malentendus et permettre l'émergence de solutions acceptables par tous.

Education, jeunesse et petite enfance

La scolarisation est considérée comme un élément essentiel à la cohabitation harmonieuse dans la ville. Elle relève de la responsabilité du canton alors que la ville est en charge des bâtiments scolaires. Une réorganisation complète des écoles primaires est en cours afin de mieux les intégrer dans la vie des quartiers. Elle est fondée sur une approche axée sur «la famille dans son ensemble». Dans cette optique, les enseignants sont tenus de nouer des relations plus étroites avec les familles afin de mieux comprendre les facteurs externes susceptibles d'influer sur la capacité d'apprentissage des enfants. Dans le cas des migrants, cela suppose notamment d'essayer de les accueillir dans leur langue maternelle. Les autorités scolaires ont ainsi instauré une classe de transition d'une année pour les nouveaux arrivants qui maîtrisent pas ou peu la langue française. L'objectif est de les intégrer au plus vite dans le cursus normal et d'éviter ainsi leur marginalisation.

Le programme *Sac d'histoires* est un bon exemple de cette approche¹¹. Les enfants se voient remettre une collection d'ouvrages, de CD, de DVD et autres médias bilingues, qu'ils partagent avec leurs parents. Grâce à cela les parents peuvent s'impliquer davantage dans la progression scolaire de leurs enfants et améliorer leurs propres connaissances linguistiques.

L'apprentissage des langues maternelles est encouragé et reconnu comme une compétence utile non seulement pour maintenir la solidarité intergénérationnelle mais aussi pour faciliter l'apprentissage d'autres langues, et notamment du français. A compter de 2013, les langues maternelles seront incluses dans l'enseignement général et le diplôme scolaire. Le projet

¹⁰ <http://www.ville-ge.ch/immeublesenfete/> [11 novembre 2011]

¹¹ http://www.geneve.ch/enseignement_primaire/sacdhistoires/ [11 novembre 2011]

Ecoles ouvertes aux langues fait appel à des enseignants en langue maternelle qui co-animent les classes avec des enseignants francophones.

L'offre d'activités culturelles est très étendue. En dépit des nombreuses initiatives culturelles qui foisonnent grâce notamment à une politique de subventionnement généreuse, il a été souligné que Genève manque actuellement d'une politique culturelle cohérente et que le soutien qu'elle accorde aux manifestations organisées par les groupes de migrants renforce parfois plus le cloisonnement communautaire qu'elle ne favorise les échanges interculturelles.

Les cours extra-scolaires sont un aspect important de l'éducation et la loi fédérale suisse oblige les écoles publiques à mettre leurs infrastructures à la disposition des apprenants. L'enseignement des langues d'origine en profite grandement puisque plus de 6 000 enfants suivent le programme ELCO (enseignement de la langue et de la culture d'origine). Le canton doit également veiller à mettre à disposition et former un nombre suffisant d'enseignants en langue afin de répondre à la demande. L'efficacité des programmes paraît cependant variable selon les groupes culturels. Alors que les enfants d'origine italienne ou espagnole semblent mieux intégrés et quittent l'école avec de meilleures qualifications et projets de carrière que leurs parents, les enfants portugais ont tendance à avoir une perception négative de l'école et à suivre les mêmes voies professionnelles peu qualifiantes que leurs parents.

On estime que les écoles genevoises accueillent environ 1 500 écoliers qui n'ont pas d'autorisation de séjour. Le canton a récemment émis une directive permettant aux mineurs sans statut de séjour légal de suivre un apprentissage à la condition toutefois qu'ils aient achevé cinq à six années de scolarité en Suisse et puissent ainsi prétendre à un statut de résident.

Le travail en milieu scolaire est considérée comme un bon moyen pour les migrants adultes de prendre pied sur le marché de l'emploi. Les auxiliaires d'enseignement, les assistants bibliothécaires, les métiers liés à l'hygiène et à la restauration, ainsi que les agents de circulation sont désormais considérés comme des professions à part entière. Des financements complémentaires sont octroyés aux formations dans ces secteurs afin de permettre aux personnes intéressées d'intégrer le marché du travail, notamment celles dotées de qualifications élevées mais non reconnues en Suisse.

Certaines écoles se sont engagées dans un système expérimental de budgétisation participative auquel a été allouée une somme de 230 000 francs suisses (environ 186 000 euros). Les écoles sont invitées à proposer des idées nouvelles et innovantes et bon nombre de celles soutenues à ce jour ont proposé des projets visant à promouvoir les échanges interculturels. Le défi consiste à concevoir un système permettant aux écoles de partager les bonnes pratiques et d'apprendre mutuellement les unes des autres.

La ville n'a pas de compétence en matière de travail de jeunesse. Comme dans le domaine social, elle a cependant mise en place un service non statutaire axé plus spécialement sur des activités d'approche des personnes marginalisées qui vivent dans les quartiers ou dans la rue. L'objectif des travailleurs de jeunesse est de jouer un rôle d'intermédiaires neutres et de restaurer la confiance entre les générations et au sein de la population en général. Ils interviennent notamment auprès de jeunes qui vivent sans soutien parental ou séparés de leurs parents. Ils travaillent aussi auprès de bandes de jeunes qui sévissent dans certains quartiers et qui revendiquent davantage une identité territoriale que des références ethniques. Dans le passé, le département responsable a testé des mécanismes institutionnels visant à canaliser les demandes de la jeunesse. Ils n'ont toutefois pas déclenché beaucoup d'enthousiasme parmi les jeunes ni obtenu de succès significatif. Le département en question estime aujourd'hui que le travail auprès des jeunes est plus efficace lorsqu'il est mené directement sur le terrain auprès des jeunes qui rencontrent des difficultés d'insertion sociale.

En ville de Genève, il y a environ 5 400 enfants en âge pré-scolaire, dont 37% sont de nationalité étrangère. Ils sont pris en charge dans 70 institutions. Les jardins d'enfants municipaux mènent un projet intitulé *Familles d'ici, familles d'ailleurs* qui vise à renforcer la compréhension interculturelle en encourageant les familles à partager leurs expériences personnelles.

Expatriés et questions transfrontalières

Depuis la création de la Société des Nations en 1919 Genève accueille beaucoup de personnel diplomatique étranger. En tenant compte de nombreux employés d'entreprises multinationales arrivés plus récemment, il y a donc une communauté d'expatriés de plus de 8 000 personnes représentant 177 nationalités. Sur un plan positif, ces expatriés apportent prestige et richesse à la ville. En dépit des rumeurs laissant entrevoir le contraire la plupart d'entre eux payent des impôts locaux. Sur un plan négatif, ils ne s'efforcent guère de parler français et vivent la plupart à l'écart des autres Genevois avec lesquels ils ont peu de contacts. Beaucoup de ces expatriés sont de passage. D'autres effectuent toute leur carrière à Genève et certains en font même leur lieu de résidence permanente. A titre d'exemple, l'un de nos interlocuteurs, qui joue le rôle d'intermédiaire entre la communauté des expatriés et la société locale, est membre du corps diplomatique et fils de diplomate.

Aucune étude scientifique n'a été menée sur l'attitude de chaque communauté envers l'autre. On s'accorde toutefois à dire que les Genevois préféreraient que les expatriés fassent davantage d'efforts pour nouer des contacts avec eux et montrent un minimum d'intérêt pour la culture locale. Une minorité, certainement grandissante, ressent de l'amertume au point que cela a des incidences politiques pour la ville.

Si les organismes des Nations Unies et les autres organisations internationales présentes à Genève organisent occasionnellement une journée «portes ouvertes», de tels événements s'accompagnent souvent d'une débauche de considérations d'ordre sécuritaire et restent généralement huppés et artificiels. En marge il existe un groupe très important, mais quasi-invisible, d'assistants, de cuisiniers, de personnel d'entretien et de chauffeurs, amenés du pays d'origine par leurs employeurs. La plupart d'entre eux connaissent une vie de servitude silencieuse. Certains sont victimes de la traite des êtres humains ou soumis à des formes d'exploitation proches de l'esclavage. Il existe une ONG locale qui aide des femmes qui ont fui de telles situations et vivent dans la crainte et l'incertitude au sein du sous-prolétariat genevois. Pour l'heure, ni la ville ni les organisations internationales n'ont pris des mesures visant à nouer des relations plus étroites, allant au-delà du protocole, pour traiter de tels cas.

Conclusions

Lorsque nous avons demandé à nos interlocuteurs quel intérêt Genève a d'intégrer le réseau des Cités interculturelles, plusieurs ont exprimé l'espoir que cela inciterait la ville à adopter une approche moins crispée des rapports entre les différentes communautés culturelles. A Genève, le cadre juridique visant à répondre aux besoins des migrants et d'une société diversifiée est aussi exhaustif et efficace que dans bien d'autres endroits du monde. Mais la législation, à elle seule, ne peut pas créer l'interculturalité qui résulte avant et surtout de l'interaction directe entre des personnes aux références culturelles différentes. Elle repose donc sur les attitudes culturelles des groupes et des individus, par exemple leurs prédispositions à prendre des risques, à expérimenter et à quitter leurs zones de confort collectif ou personnel. Pour les Suisses, dont le respect de la loi est légendaire, il s'agit d'une perspective beaucoup plus effrayante que l'adoption d'une norme légale ou d'une procédure administrative. Il y a également le risque qu'une nouvelle loi ou une nouvelle agence officielle réduise en fin de compte l'espace dont les gens ont besoin pour s'exprimer, débattre de leurs différences et proposer des solutions novatrices.

Il appartient aux autorités cantonales et municipales de définir clairement l'étendue de leurs responsabilités et activités afin de prévenir tout manquement ou chevauchement. Elles devraient également étudier la possibilité de se retirer discrètement de certains secteurs, afin d'encourager le développement plus spontané et moins «contrôlables» d'initiatives citoyennes.

Un de nos interlocuteurs nous a déclaré que les efforts entrepris par la ville pour accueillir les migrants étaient si efficaces que le seul groupe à ne pas être totalement intégré dans la société multiethnique genevoise était les Suisses. C'est une affirmation dont la vérification est complexe. En effet, beaucoup de citoyens genevois, qui forment une population aisée et majoritaire, préfèrent rester à l'écart du monde dynamique des nouveaux migrants et ne goûter qu'à ses manifestations les plus exotiques et aseptisées quand bien même ils sont souvent descendants d'anciens migrants.

La question des résidents expatriés et des travailleurs transfrontaliers de Genève déclenche beaucoup de passion. Il est en effet préoccupant de constater que les Genevois estiment qu'ils n'ont que peu d'occasions de véritablement les connaître et de les amener à participer à la vie locale. En faisant la part des choses entre leurs partisans et leurs détracteurs, il nous a cependant semblé que Genève était largement redevable à ces groupes en termes d'impact. Beaucoup d'autres villes envieraient à coup sûr le prestige et la prospérité qu'ils apportent. Genève n'éprouve nullement un sentiment d'invasion ou de surpeuplement du fait de leur présence et rien ne démontre pour l'instant l'existence d'un ressentiment susceptible de déboucher sur un conflit profond. Nos interlocuteurs sont en effet apparus moins préoccupés par les relations entre les Genevois et les résidents étrangers moins opulents. Nous avons toutefois eu vent d'inquiétudes concernant un sous-prolétariat persistant et grandissant dans la ville, un phénomène largement invisible pour la plupart des habitants mais néanmoins pernicieux.

De toutes les villes membres du réseau des Cités Interculturelles, Genève est de loin celle qui compte la plus forte proportion de migrants. Paradoxalement cela ne semble pas poser de grand problème même en l'absence d'une politique clairement formulée à ce sujet. D'une part la population migrante est très disparate tant sur le plan culturel que sur le plan socio-économique. Aussi bien les quartiers aisés que les quartiers populaires ont une population diversifiée et les tensions sociales qui résultent inévitablement des grands écarts de richesse qui existent à Genève ne sont pas perçues sous un angle identitaire. D'autre part la Ville verse d'importantes subventions à de nombreuses manifestations organisées par les groupes de migrants, ce qui certes met les autorités à l'abri d'éventuelles revendications communautaristes mais ne contribue que marginalement à l'amélioration des relations interculturelles. Autant les fonctionnaires internationaux et les employés des entreprises multinationales semblent vivre à l'écart de la société genevoise, autant on a l'impression que les nombreuses communautés ethniques vivent les unes à côté des autres sans vraiment dialoguer entre elles. Si l'absence d'une politique clairement formulée et outillée pour favoriser le dialogue interculturel permet d'agir de façon pragmatique, elle n'est toutefois pas sans risques, surtout lorsque la conjoncture économique se dégrade. C'est ainsi que le canton de Genève a vu émerger dans les années récentes deux vagues populistes qui défendent l'idée d'une certaine insularité genevoise. Dans les années 80, Vigilance, un parti ouvertement xénophobe adapte du slogan «*Restons princes dans notre ville*» a eu jusqu'à 19 sièges sur les 100 que compte le parlement cantonal. Actuellement c'est le Mouvement Citoyen Genevois, avec son slogan «*Genève et les Genevois d'abord*» et ses 17 sièges qui est venu bousculer la réputation d'ouverture sur le monde dont le canton se prévaut à l'extérieur. Le discours sur l'avantage de la diversité culturelle «intérieure», sur la population très diversifiée du canton, reste à construire. A cet égard, la ville de Genève, par sa volonté de formuler et mettre en œuvre des politiques fondées sur l'interculturalité, peut sans doute servir d'inspiration pour le reste du canton.

Recommandations

- **Déclaration publique** - Les autorités genevoises se réfèrent fréquemment à l'ouverture de Genève sur le monde extérieur. Hormis quelques déclarations générales, elles disent peu de choses concrètes sur les multiples apports des communautés de migrants établis à Genève. Les autorités municipales pourraient prendre des mesures pour documenter les avantages que apporte cette diversité apportée à la ville et ensuite faire une déclaration politique importante dans ce sens à l'instar de ce qui s'est fait à Oslo, Tilburg, Stuttgart ou Barcelone
- **Collaboration transversale** - La stratégie interculturelle d'une ville est par essence transversale et implique tous les départements de l'administration municipale. En l'absence d'une coordination efficace, il peut arriver que les mesures prises par un département pour favoriser le dialogue interculturel soit neutralisées par celles introduites dans d'autres départements. La ville pourrait considérer l'introduction d'instruments et de forums visant à assurer une coopération efficace, tant horizontale que verticale, entre les divers départements et les acteurs extérieurs qui contribuent à renforcer la cohésion sociale de la société multiculturelle genevoise. La création d'un observatoire chargée d'évaluer la portée interculturelle des projets et des politiques municipales en cours d'élaboration pourrait être envisagée.
- **Expatriés et fonctionnaires internationaux** - Genève accueille quatre types de population qui semblent vivre à côté les uns des autres sans véritablement se connaître : les Suisses, les étrangers, les collaborateurs des organisations internationales et les employés des multinationales. La ville pourrait initier une réflexion visant à introduire des mesures novatrices pour faciliter et encourager les échanges et favoriser la communication entre ces différents groupes. Elle pourrait par exemple encourager des manifestations ou des activités qui favorisent l'interaction directe ou mettre à profit les compétences culturelles des fonctionnaires internationaux dans le cadre des programmes interculturels et d'intégration de la ville.
- **Contrats de quartier** - La ville a lancé un important processus participatif à travers des contrats de quartier dans le but de formaliser les demandes formulées par les habitants des quartiers et d'y répondre par le biais d'engagements fermes. Les expériences faites dans d'autres villes montrent que les propositions émanent la plupart du temps de personnes déjà actives dans la vie locale et qu'une frange importante de la population ne prend pas part aux débats. La ville devrait veiller à ce que les communautés migrantes expriment aussi leur avis sur les manières d'améliorer leur cadre de vie. A cette fin elle pourrait mettre au point une communication ciblée vers ces groupes qui tiennent compte du caractère souvent informel de la communication au sein des réseaux de migrants.
- **Participation** - Les organisations de la société civile genevoise sont nombreuses et dynamiques. Elles bénéficient d'un soutien financier généreux mais sont souvent déconnectées des processus d'élaboration des politiques de la ville. Un partenariat plus étroit entre l'administration et les ONG, en particulier les associations de migrants, dans le développement des politiques interculturelles de Genève permettrait l'émergence d'une vision partagée et d'un discours communs, ainsi que le lancement d'actions concertées entre tous les acteurs concernés. Inclure les communautés de migrants dans ce processus favoriserait une approche plus

cohérente, plus durable et plus consensuelle des relations interculturelles dans la ville¹².

- **Subventions** – De nombreuses associations reçoivent des subventions municipales pour organiser des manifestations culturelles. Certaines de ces activités sont destinées à soutenir des manifestations qui se déroulent en vase clos en attirant des participants d’une seule communauté. Elles ne contribuent que marginalement au dialogue interculturel. La formulation d’une politique culturelle complète et cohérente au niveau municipal serait souhaitable. Elle pourrait prévoir un système de partage de connaissances et d’apprentissage entre les associations et les projets et ceci sur une base thématique (notamment dans le domaine de l’intégration et des relations interculturelles). Elle devrait accorder plus d’attention aux contextes culturels des diverses communautés de migrants qui vivent à Genève et privilégier les projets qui favorisent le dialogue interculturel.
- **Politique d’accueil** - Une offre d’accueil intégrée pour tous les nouveaux arrivants dans la ville pourrait permettre d’atténuer la ségrégation ou l’auto-ségrégation entre les résidents internationaux et le reste de la population. Les organisations professionnelles, les syndicats, les associations et les organisations internationales établies à Genève devraient être impliqués dans l’élaboration d’un tel service. Il serait souhaitable que la ville coordonne ses efforts en matière d’accueil avec le Bureau de l’intégration des étrangers et privilégie des actions au niveau des quartiers qui réuniraient les nouveaux habitants et ceux qui sont déjà établis depuis longtemps à Genève.
- **Formation du personnel** - La ville devrait intensifier ses efforts pour dispenser une formation à la diversité aux collaborateurs de l’administration municipale. Cette formation devrait être fortement recommandée pour les services dont les collaborateurs sont en contact fréquent et direct avec les usagers. Elle pourrait constituer un des critères de promotion des collaborateurs qui doivent attester de compétences interculturelles étendues pour remplir leur mission de service public. Une telle formation pourrait être gérée conjointement avec le canton comme c’est le cas à Lausanne.

Sources¹³

Bureau de l'intégration des étrangers (2011), Bureau de l'intégration des étrangers-Le service-Mission, sur le site <http://www.geneve.ch/bie/mission/>

Bureau de l'intégration des étrangers (2011), Semaine d'actions contre le racisme 2011, sur le site <http://www.geneve.ch/integration/campagnes-et-actions/semaines-actions-contreracisme/2011/>

Frei, D (2011), Département des finances ,Office cantonal de la statistique (OCSTAT), bilan et état de la population du canton de Genève en 2010, informations statistiques N° 15 – mars 2011, sur le site http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2011/informations_statistiques/autres_themes/is_population_15_2011.pdf

Frei, D (2011), Département des finances, Office cantonal de la statistique (OCSTAT), Reflets conjoncturels SUPPLÉMENT ANNUEL 2011, n° 1 – mars 2011, sur le site <http://www.geneve.ch/statistique/tel/publications/2011/analyses/reflets/an-rc-2011-1.pdf>

¹² La FASE (Fondation genevoise pour l’animation socioculturelle) est un bon modèle avec son nouvel instrument, la « convention tripartite », qui est un processus de formulation d’objectifs communs entre la ville, les associations et les professionnels.

¹³ Liens URL au 11 novembre 2011

Statistique Genève. Portrait statistique des étrangers vivant à Genève. Résultats du recensement fédéral de la population et d'autres sources. Genève, 2005

<http://www.ge.ch/integration/doc/liens/portrait-statistique-des-etrangers-ge.pdf>

TurkerT. Kelemenis G.M (2007), Intégration des étrangers à Genève - Un inventaire raisonné Vol. 1/2. Approche générale, synthèse et propositions, sur le site

<http://www.geneve.ch/integration/doc/publications/inventaire-integration-ge-vol1.pdf>

TurkerT. Kelemenis G.M (2007), Intégration des étrangers à Genève - Un inventaire raisonné Vol. 2/2. Fiches descriptives des acteurs de l'intégration, sur le site

<http://www.ge.ch/integration/doc/publications/inventaire-integration-ge-vol2.pdf>

Wyden Guelpa, A, Longchamp, F (2010), Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'activité du bureau de l'intégration des étrangers pour l'année 2009, sur le site

<http://www.geneve.ch/GRANDCONSEIL/data/texte/RD00854.pdf>