Date de dépôt: 25 août 2006
Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la loi sur l'intégration des étrangers, du 28 juin 2001 (A 2 55)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les députés,

La loi sur l'intégration des étrangers, du 28 juin 2001, est entrée en vigueur le 15 septembre 2001. La loi elle-même prévoit, en son article 15, qu'*« une commission d'évaluation indépendante est chargée d'évaluer la loi, son application et les différentes missions qui y sont décrites deux ans après l'entrée en vigueur de la loi »*. Par le présent rapport, le Conseil d'Etat communique au Grand Conseil :

1. Le rapport d'évaluation de la loi sur l'intégration des étrangers du canton de Genève de la commission d'évaluation indépendante composée du professeur Sandro Cattacin ainsi que de Mesdames et Messieurs Miléna Chimienti, Thomas Kessler, Minh-Son Nguyen et Isabelle Renschler.
2. Le rapport du responsable de la médiation en matière de l'intégration des étrangers pour la période 2003 – 2005.
3. Le rapport du Délégué à l'intégration sur les activités menées dans le domaine de l'intégration des étrangers portant sur la période comprise entre les Assises de l'intégration de juin 2004 et celle du 18 mars 2006.

Ces différents rapports, sans être forcément convergents sur tous les points, mettent en revanche en évidence un fonctionnement insatisfaisant des institutions et mécanismes institués par la loi sur l'intégration des étrangers.

Le Conseil d'Etat entend dès lors vous faire part de sa propre lecture de ces trois rapports ainsi que des propositions qui en découlent.

ATAR ROTO PRESSE – 450 ex. – 09-2006

I. Introduction

Depuis la Réforme, Genève a été, nolens volens, une terre d'accueil. De manière générale, on peut dire que l'intégration des nouveaux arrivants s'est faite harmonieusement, même si le maintien des étrangers dans un statut juridique de deuxième zone a pesé sur l'histoire genevoise, de grandes limites ayant été mises à l'accession à la bourgeoisie en son temps ou à la citoyenneté par la suite.

Jusqu'aux années 1990, l'intégration des étrangers à Genève s'est faite dans un contexte économique favorable, via notamment le plein emploi. Des politiques ciblées en matière d'éducation et en matière de santé ont été engagées et plus récemment le droit de vote en matière municipale a été octroyé aux étrangers. La loi sur l'intégration des étrangers a été votée dans un contexte où à la fois le législateur d'alors reconnaissait la nécessité d'une bonne intégration des étrangers et où il percevait que des difficultés devaient être affrontées et surmontées.

L'une des difficultés majeures, et malheureusement insoluble, de la problématique tient au fait qu'un certain nombre de décisions importantes – notamment celles concernant les sans-papiers et les conditions de délivrance de permis de séjour – sont hors du champ de compétence cantonal. Comment donc adapter une politique cantonale d'intégration alors que la population étrangère, tant en nombre qu'en qualité est déterminée par la politique fédérale ?

II. Constats et critiques

1. Il y a unanimité à constater l'absence de lignes directrices pouvant servir à l'élaboration d'un plan d'action, l'absence d'objectifs clairs et vérifiables et la difficulté à définir un public cible. Convient-il, en effet, d'améliorer l'intégration globale du plus grand nombre ou de concentrer les efforts sur les minorités les plus vulnérables et les moins intégrées ? Convient-il de faire porter l'effort sur les nouveaux arrivants – dont on ne sait s'ils resteront – ou de n'intervenir qu'à partir de l'octroi d'une autorisation de séjour ? En quoi la qualité d'étranger est-elle spécifique par rapport aux difficultés de l'intégration des couches économiquement défavorisées de la population ? Paradoxalement, les personnes sans-papiers ne sont-elles pas les mieux intégrées puisque malgré l'absence de statut légal elles parviennent à trouver un emploi ?

2. Il y a unanimité à constater un manque de visibilité de la politique et des actions de l'Etat visant à l'intégration, qui engendre une frustration des acteurs sur le terrain. Il faut, en effet, constater que les efforts d'intégration

les plus importants sont certainement le fait, par exemple, du département de l'instruction publique dans les écoles, qui n'a pas attendu le vote de la loi sur l'intégration des étrangers et qui se développe aujourd'hui hors des instances créées par la loi. En réalité, de nombreux acteurs, tant publics que privés, sont aujourd'hui actifs dans le domaine de l'intégration sans que nous n'en ayons une vision d'ensemble et sans que cette action soit coordonnée. Il en résulte, dès lors, une faiblesse du rôle du Délégué à l'intégration et une imprécision dans les missions et cahiers des charges des différents organes prévus par la loi. Il en résulte, par exemple, une inactivité du groupe interdépartemental.

3. La composition de la commission consultative est problématique dans la mesure où sa très grande hétérogénéité l'empêche d'influencer les activités du Délégué et de conseiller le Conseil d'Etat sur les grandes lignes de la politique d'intégration. On peut relever, notamment, que la représentativité des étrangers élus par les Assises de l'intégration est faible et qu'ils conçoivent leur présence à la commission davantage comme un mandat de défense de leur communauté d'origine que comme une appartenance à un organe de conseil et d'aide à la décision.

III. Recommandations et propositions du groupe d'évaluation

Selon les auteurs du rapport, les questions de fond rappelées ci-dessus devraient faire l'objet de prises de position politiques permettant de développer une vision globale d'intégration. Ces recommandations sont, certes, bienvenues mais il faut pour cela, au préalable, disposer d'indicateurs fiables de sorte que le Conseil d'Etat propose de procéder à un inventaire de l'ensemble des activités de l'Etat, des communes et des associations subventionnées, en particulier dans les domaines suivants :

- l'hôpital en matière de santé des étrangers ;
- l'école en matière d'accueil et d'appui aux élèves étrangers ;
- les lieux d'apprentissages professionnels ;
- les administrations publiques, notamment sous l'angle de l'égalité de traitement ;
- les communes, notamment en ce qui concerne l'accueil et l'information ainsi que la promotion de la participation des étrangers à la vie politique ;
- les institutions que l'Etat subventionne pour des politiques spécifiques ;
- les infrastructures de proximité, notamment sous l'angle de la mixité de l'habitat.

Un tel état des lieux dépasse largement le cadre de la loi sur l'intégration des étrangers et le Conseil d'Etat se propose de donner un mandat dans ce sens à la commission d'évaluation des politiques publiques.

IV. Recommandations concernant les missions spécifiques des organes prévus par la loi

1. Le Délégué à l'intégration

Le cahier des charges et les missions du Délégué doivent certainement être précisés, mais contrairement à ce que proposent les auteurs du rapport d'évaluation il n'est pas souhaitable de le transformer en électron libre multipliant les contacts avec les Conseillers d'Etat. En outre, il ne paraît pas rationnel de séparer les tâches du Délégué à la politique genevoise de celles du relais de la Confédération, notamment en ce qui concerne la répartition des subventions. Mieux vaudrait, sur ce dernier point, confier à la commission consultative la compétence de préaviser la répartition de la manne confédérale.

2. Le Bureau de l'intégration

Les collaborateurs du bureau doivent former un pôle d'expertises sur les questions des étrangers, être capables de disposer, avec l'aide de l'Office cantonal de la statistique, d'outils permettant d'anticiper l'évolution de la situation et l'apparition de nouveaux problèmes. Les missions et charges du Bureau ne pourront cependant être précisées avant qu'un état des lieux complet n'ait été effectué.

3. La commission consultative de l'intégration

Il n'est pas contesté que la commission consultative de l'intégration ne joue pas un rôle moteur actuellement mais le Conseil d'Etat ne partage pas l'appréciation des auteurs du rapport qui souhaitent en faire une sorte de commission des Sages qui jouerait un rôle de prestige et de parrainage pour accompagner médiatiquement certaines campagnes.

Il conviendrait en revanche de la rapprocher du Délégué et du Bureau afin que ces organes disposent d'un véritable appui en matière de réflexion, ce qui implique une meilleure représentativité de ses membres, notamment ceux issus des communautés étrangères. Elle pourrait également être chargée, comme rappelé ci-dessus, de préaviser la répartition des subventions fédérales. Elle devrait en quelque sorte jouer, en matière de politique d'intégration, un rôle proche de celui que joue le Conseil de surveillance du Marché de l'Emploi en matière de travail.

4. Le groupe interdépartemental

Il ne s'agit à vrai dire pas du seul groupe interdépartemental dont le fonctionnement soit critiquable. En effet, soit ce genre de groupe réunit de très hauts fonctionnaires qui, étant surchargés de travail, ne peuvent y consacrer le temps et l'énergie nécessaires, soit ces groupes sont composés de fonctionnaires subalternes qui peuvent effectuer un excellent travail mais qui ne disposent pas d'une position au sein de leur département leur permettant d'influer sur la marche des affaires. Le Conseil d'Etat est d'avis que le groupe interdépartemental est une structure inutile et que le Délégué et son Bureau devraient en revanche simplement disposer dans chaque département des relais nécessaires pour obtenir des informations et, cas échéant, proposer des actions spécifiques ou les soutenir.

5. Les Assises de l'intégration

Les Assises de l'intégration sont un événement fort sympathique mais les participants ne s'y rendent qu'en fonction du degré de leur militantisme. Il en résulte qu'elles manquent singulièrement de légitimité et que manifestement ne concernent qu'une très petite partie des communautés étrangères résidant à Genève. Elles peuvent certes être un lieu d'échanges et permettre la mise en évidence de certains problèmes mais l'on ne saurait considérer que les Assises sont susceptibles, dans leur formule actuelle, de donner un véritable élan à la politique d'intégration. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient de revoir de fond en comble la conception des Assises et de clarifier son rôle dans la désignation des représentants des communautés étrangères au sein de la commission consultative de l'intégration.

6. Le responsable de la médiation

Le Conseil d'Etat tient tout d'abord à saluer l'engagement dont a fait preuve le responsable de la médiation, M. Dominique Föllmi, dont l'action concrète et déterminée a certainement permis des avancées importantes et la résolution de différents cas particuliers. Le Conseil d'Etat partage la proposition du médiateur de concentrer toutes les interventions envers la police entre les mains du Commissaire à la déontologie auprès de la police afin d'éviter des doublons. Se pose, par ailleurs, la question de savoir si le rôle de médiateur ne devrait pas être plus largement attribué au Délégué afin d'éviter une dispersion préjudiciable et un risque potentiel de conflit entre le médiateur et le Délégué. Dès lors que le médiateur constate que les cas qui lui sont soumis sont peu nombreux, ce ne serait certainement pas une surcharge excessive que de confier au Délégué lui-même le rôle de médiateur, qu'il assume d'ailleurs d'ores et déjà à certains égards. C'est d'ailleurs dans ce sens que le Conseil d'Etat lit la recommandation du groupe

d'évaluation qui propose de « mieux relier le médiateur au BIE ». Restent réservés, bien sûr les cas où l'activité même du Bureau ou du Délégué exigerait une médiation.

V. Esquisse de quelques priorités

Le Conseil d'Etat entend se fonder sur le rapport qu'il sollicite de la commission d'évaluation des politiques publiques pour présenter une politique d'intégration des étrangers claire et complète et sur cette base, cas échéant, proposer des modifications de la loi sur l'intégration des étrangers.

En revanche, et sans attendre, le Conseil d'Etat entend charger le Délégué et son Bureau, avec l'appui de la commission consultative de développer son action sur les sept axes suivants :

1. Une politique d'accueil et d'information ciblée comportant, par exemple, l'édition de dépliants en plusieurs langues, l'étude des possibilités pour chaque commune d'inviter les nouveaux arrivants pour leur expliquer leurs droits et leurs devoirs et le fonctionnement de notre canton.
2. Une prise en compte spécifique de l'intégration dans différents dossiers tels que l'éducation, l'emploi, le chômage, la formation professionnelle, le logement.
3. Une mission de lutte contre toute forme de discrimination, de xénophobie, de racisme et d'antisémitisme.
4. Une mission de formation à l'intention de l'administration sur les questions migratoires et l'égalité de traitement.
5. Une attribution de compétence de préaviser la répartition des subventions à la commission consultative.
6. Une mission de valorisation de toutes les associations des communautés étrangères et une aide leur permettant d'être les relais nécessaires en matière d'information et d'intégration.
7. Une identification de toutes les discriminations qui découlent des lois ou des règlements nationaux, cantonaux ou communaux en donnant la priorité à leur suppression au niveau cantonal et communal et en tentant d'influencer la politique fédérale dans ce sens.

VI. Conclusion

Le Conseil d'Etat vous demande désormais, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, de soutenir les propositions de priorité qu'il vous propose et s'engage à les compléter à réception du rapport sollicité de la commission d'évaluation des politiques publiques.

Dans les propositions qu'il vous fera, le Conseil d'Etat mettra l'accent sur des mesures concrètes portant notamment sur la lutte contre la création de ghettos communautaires en clarifiant quels sont les efforts d'intégration à exiger des communautés étrangères et quelle est la portée du principe de respect des origines culturelles.

Au-delà des maladies de jeunesse de la loi sur l'intégration des étrangers ainsi que de la difficulté à conduire une politique dans un domaine où il est tributaire de décisions fédérales hors de sa compétence, voire de mouvements migratoires qui sont le résultat d'une situation géopolitique mondiale sur laquelle il n'a aucune prise, le Conseil d'Etat entend réaffirmer que l'intégration des étrangers est un objectif majeur du canton, conformément à une tradition pluriséculaire et dont les fondements sont la dignité des personnes, l'égalité de traitement et la cohésion sociale.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous prie de réserver bon accueil au présent rapport et de prendre acte du rapport d'évaluation de la loi sur les étrangers, du rapport du responsable de la médiation en matière de l'intégration et du rapport du Délégué à l'intégration ci-annexés.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Pierre-François Unger

Annexes :
1. Rapport d'évaluation de la loi sur les étrangers
2. Rapport du responsable de la médiation en matière de l'intégration
3. Rapport du Délégué à l'intégration

ANNEXE 1

UNIVERSITÉ DE GENÈVE
DÉPARTEMENT DE SOCIOLOGIE

Évaluation de la Loi sur l'intégration des étrangers du Canton de Genève

Sandro Cattacin, Milena Chimienti, Thomas Kessler
Minh-Son Nguyen, Isabelle Renschler

Rapport final (version 4.3)

Université de Genève
Département de sociologie
UNI MAIL, 40 bd du Pont d'Arve
CH - 1211 Genève 4

www.unige.ch/ses/socio

CONFIDENTIEL

Mandant : Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement, République et canton de Genève

Période : 1-07-05 au 15-10-05

Citation conseillée : Cattacin, Sandro, Milena Chimienti, Thomas Kessler, Minh-Son Nguyen et Isabelle Renschler (2005). *Évaluation de la Loi sur l'intégration des étrangers du Canton de Genève.* Genève : Université de Genève (Rapport d'experts).

Table des matières

Avant-propos 5

Liste des abréviations 7

Bref résumé 8

1 Les bases de l'évaluation 9

1.1 Le mandat 9
1.2 Les objectifs 10
1.3 La méthode 11

2 Le développement de la politique d'intégration à Genève 15

2.1 Les éléments historiques 16
2.2 Le dispositif légal comme résultat 19
2.3 Conclusion intermédiaire 20

3 Les résultats de l'évaluation de l'application de la loi sur l'intégration des étrangers 22

3.1 L'orientation générale 23
3.2 Les missions spécifiques 25
3.3 Les acteurs du dispositif 28
3.3.1 Le Délégué à l'intégration 30
3.3.2 Le Bureau de l'intégration (BIE) 33
3.3.3 La Commission consultative de l'intégration (CCI) 37
3.3.4 Le Groupe interdépartemental de l'intégration (GII) 39
3.3.5 La Délégation du Conseil d'Etat à l'intégration 40
3.3.6 Le Médiateur 41
3.4 Aspects d'organisation de la mise en œuvre 42
3.4.1 Les Assises 43
3.4.2 Les Groupes de travail 45
3.5 Conclusion intermédiaire 45

4 La modernisation de la politique d'intégration genevoise 46

4.1 Les recommandations 46

4.2 Le plan de réforme (esquisse) 50

5 Conclusion 53

Bibliographie 54

Annexe I : Thèmes à traiter dans l'autoévaluation (proposition) 56

Annexe II : Sélection des membres du panel d'experts 57

Annexe III : Personnes invitées 59

Annexe IV : Modèles d'évaluation 61

Annexe V : La Loi sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001 66

Annexe VI : Règlement d'application de la loi sur l'intégration des étrangers du 12 septembre 2001 71

Annexe VII : Autoévaluation de la loi sur l'intégration 73

Avant-propos

Cette évaluation a été réalisée dans des conditions idéales, car le législateur a fixé dans la Loi sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001, République et canton de Genève (LI) une clause évaluative (dans le chapitre VI) libellée comme suit :

> « commission d'évaluation indépendante est chargée d'évaluer la loi, son application et les différentes missions qui y sont décrites deux ans après l'entrée en vigueur de la loi. Par la suite, l'évaluation a lieu tous les quatre ans » (Loi sur l'intégration, Art. 15).

Cet élément visionnaire de la loi est non seulement à l'origine de ce rapport d'évaluation, mais il donne aux évaluateurs[1] une grande marge de manœuvre et de légitimité. Même si l'évaluation ne s'est faite que quatre ans après la mise en œuvre de la loi – en raison des difficultés de mise en place du dispositif –, nous avons pu, grâce à cet article, travailler de manière fort indépendante.

La deuxième condition nécessaire au bon déroulement de l'évaluation concerne la participation des acteurs de la LI et leur volonté de se soumettre à l'exercice. A ce sujet, nous avons été comblés. L'attitude des participants a d'emblée créé un climat de confiance et de collaboration.

Ces bonnes conditions cadre se reflètent dans cette évaluation malgré le fait qu'une attitude critique a été adoptée à l'égard du dispositif genevois visant l'intégration des migrants. Par cette attitude, nous voulions surtout mettre nos compétences à la disposition d'une politique en train de se préciser, qui est cependant sur la bonne voie pour devenir une référence en Suisse. Que nos critiques ne soient donc pas interprétées comme une remise en question de la démarche en tant que telle, mais comme l'expression de notre respect envers le canton de Genève et son courage législatif que nous

[1] Dans ce texte, nous employons le masculin comme forme générique comprenant les hommes et les femmes.

avons voulu servir. Nous pensons l'avoir fait au mieux en formulant des pistes de modernisation du dispositif actuel.

J'aimerais remercier ici tous les partenaires entendus durant l'évaluation de leur disponibilité et de leur franchise qui ont permis aux évaluateurs et chercheurs que nous sommes, de bien formuler nos jugements.

Un grand merci aussi aux personnes qui ont facilité notre travail, notamment à Robert Cramer, Conseiller d'Etat chargé du Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement, et Michaël Flaks, directeur de la division de l'intérieur, pour leur accueil et la confiance qu'ils nous ont témoignée, ainsi qu'à Robert Cuénod, délégué à l'intégration de Genève et son équipe, en particulier le secrétariat dirigé par Eliane Fiaux.

Sandro Cattacin (président du groupe d'experts chargé de l'évaluation)

Genève, le 15 octobre 2005

Liste des abréviations

ACG	Association des communes genevoises
BIE	Bureau de l'intégration du canton de Genève
CCI	Commission consultative de l'intégration
CCSI	Centre de Contact Suisse-Immigrés
CFE	Commission fédérale des étrangers
DASS	Département de l'action sociale et de la santé
DIAE	Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement, République et canton de Genève
DIP	Département de l'instruction publique
DJP	Département de justice et police
FIMM	Forum de l'intégration des migrantes et des migrants
GII	Groupe interdépartemental de l'intégration
LI	Loi sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001, République et canton de Genève (KSG A 2559

Bref résumé

Cette évaluation aboutit à la conclusion que le potentiel de la nouvelle législation n'est pas encore exploité de manière optimale, notamment en raison d'une faiblesse dans les directives d'action des acteurs de l'intégration mis en place par cette loi. Cette faiblesse a comme conséquence la multiplication d'initiatives peu coordonnées et une politique incohérente.

L'évaluation recommande en particulier (pistes centrales) :

- de développer, par un document de référence gouvernemental, un cadre d'orientation de l'action visant l'intégration des migrants à Genève ;
- de développer un plan d'action (dans le sens d'une « *programme logic* ») sur quatre ans, basé sur ce document de référence, incluant des objectifs mesurables, et d'y prévoir notamment l'implication des acteurs-clé dans des projets précis ;
- de clarifier le rôle des différents acteurs-clé du dispositif d'intégration genevoise, notamment en
    - o concentrant le travail du Délégué et du Bureau de l'intégration à des tâches de coordination et d'activation et en
    - o renforçant, dans le cadre d'une orientation claire, la position du Délégué à l'intégration ;
- de distinguer la fonction du Bureau à l'intégration au niveau genevois du mandat octroyé par la Confédération d'être un centre de référence. Dans le cadre de ce mandat, le bureau transmet et évalue des projets qui peuvent bénéficier d'un financement fédéral et ceci afin de renforcer la cohérence de la politique cantonale.
- de mettre en place un système de *controlling*, d'évaluation continue et d'observation de l'intégration des migrants à Genève pouvant instruire les choix politiques.

L'évaluation ne suggère par contre pas de réviser la loi existante. Nonobstant les critiques qui lui sont adressées, nous estimons plus important de tenter d'en utiliser les forces et d'en évaluer ensuite la mise en place. Pour ce faire, un plan de réforme doit être établi.

1 Les bases de l'évaluation

Introduction. La Loi sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001 prévoit dans son chapitre VI une évaluation de toutes les activités et ceci par une commission indépendante. A la suite d'une appréciation des divers modèles d'évaluations possibles (annexe IV), nous proposons la réalisation d'une brève évaluation de bilan basée sur une commission d'experts et sur une autoévaluation. Ces experts se sont réunis durant quelques jours pour auditer les acteurs majeurs de la mise en œuvre de la LI, ainsi que les destinataires (panel d'experts). Ils ont basé leurs travaux sur un document préparatoire établi par le mandant qui a confié cette tâche à l'acteur principal de la mise en œuvre de la loi, à savoir le Bureau de l'intégration du canton de Genève (BIE ; Annexe VII).

1.1 Le mandat

Rapid Assessment. Le mandant nous a confié la mission de procéder à un panel d'experts. Celle-ci se base sur les notions du « *Rapid Review Assessments* » qui tente essentiellement de justifier, par des estimations qualitatives, des énoncés évaluatifs (Scrimshaw et Gleason 1992). Une telle évaluation de courte durée peut emprunter des voies méthodologiques diverses. Mais, en règle générale, l'évaluation globale et systématique y laisse la place à une démarche privilégiant des éléments interactifs (appréciations) aux données saisies de manière planifiée.

Justification du choix de méthode. Cette démarche s'explique avant tout par le choix du mandant de l'évaluation qui a opté, en raison de la phase de mise en place relativement récente de la LI, pour un panel d'experts plutôt que pour une évaluation systématique de bilan. Par conséquent, le but principal de l'évaluation proposée est d'identifier les questions essentielles pour le développement ultérieur de la politique d'intégration du canton de Genève, ainsi que de formuler des recommandations concrètes et réalisables.

Orientation prospective. Dans les discussions préparatoires, il a ainsi été convenu que la partie rétrospective ne devait pas occuper un rang prépondérant dans l'évaluation, car il s'agissait d'une période de mise en place, caractérisée par de nombreux changements. En revanche, les activités des derniers 12 à 18 mois ont été mises en avant.

Questions stratégiques. Notre attention devait aussi se centrer sur le rôle de l'évaluation dans sa contribution à l'amélioration des orientations stratégiques futures. Enfin, il a été décidé, au cours des pourparlers initiaux entre les responsables de l'évaluation et le mandant, qu'une évaluation systématique n'était ni possible, ni nécessaire et ce pour les raisons suivantes:

- Les résultats de cette évaluation devaient être relativement rapidement à la disposition des mandants, et des limites financières lui étaient imposées.
- Cela n'aurait eu guère de sens d'évaluer systématiquement une loi qui vient juste de déployer ces premiers effets, l'application de la loi ne datant réellement que de début 2003.

Panel d'experts. L'évaluation dans ce cadre précis devait par conséquent se faire sous forme de panel d'experts, qui relie les éléments de bilan à des éléments formateurs. Par la suite, nous présenterons brièvement les éléments conceptuels de cette évaluation.

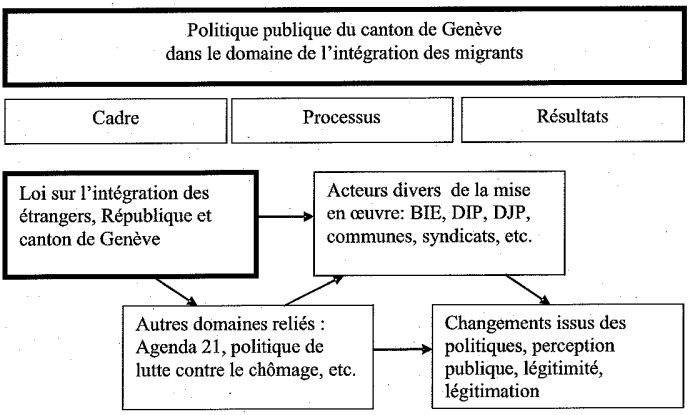
1.2 Les objectifs

Objectifs de l'évaluation. Sur la base de la LI et de discussions approfondies concernant les conditions-cadres et les attentes relatives à l'évaluation, les objectifs suivants ont pu être mis au point en collaboration avec le mandant:

- Mise au point et mise en évidence des activités et des résultats depuis l'entrée en vigueur de la LI (15 septembre 2001), avec une focalisation sur les derniers 18 mois.
- Appréciation d'aspects importants sélectionnés pour la période suivante.
- Dépistage et profilage des forces et des faiblesses.

La politique publique au centre. L'évaluation devant aller au-delà de la critique du texte de LI et la mise en relation d'acteurs et de domaines politiques étant un des buts majeurs, nous avons opté pour une ouverture de l'analyse à des aspects de la politique publique générale dans le domaine de l'intégration des migrants sur le territoire genevois. Ainsi, nous avons choisi comme référentiel la politique (ou la *policy)* d'intégration qui est en partie le résultat de la mise en place et de l'application de la LI. La Figure 1 illustre cette orientation générale de l'objet de l'évaluation.

Figure 1 : Relation entre LI et politique publique dans le domaine de l'intégration des migrants à Genève (modèle simplifié)



1.3 La méthode

Justification de la démarche. Des panels d'experts sont régulièrement mis à contribution pour regrouper des compétences et intervenir dans les situations de décision (p.ex. pour l'attribution d'un projet du Fonds National). On recourt également à de tels panels pour intervenir dans certaines phases spécifiques de développement de projets, programmes ou organisations. Ces interventions sont de courte durée et s'élaborent en principe sur la base de travaux préparatifs autour de l'objet à examiner (p.ex. sur des expertises au Fonds National ou d'autoévaluations dans certaines organisations).

Expertise coordonnée. On recourt donc à de tels panels d'experts lorsqu'il faut définir les limites pertinentes des activités, récolter les opinions concernant une situation spécifique et, de façon plus générale, établir des *peer reviews*. Il est clair qu'il s'agit ici d'une évaluation raccourcie, qui ne laisse guère de place aux analyses approfondies. Au travers de l'expertise des participants au panel, une telle démarche vise

davantage à rendre une organisation, un projet ou un programme productif et profitable. Ce qui implique également que les responsables de l'organisation, du projet ou du programme s'intègrent et s'engagent dans le processus d'évaluation. Ils bénéficient en contrepartie de réponses aux questions qui les préoccupent personnellement au contact des experts.

Buts et démarche. De telles évaluations par des panels d'experts sont envisageables sous diverses formes. Mais, en règle générale, l'examen des documents existants et l'écoute des principaux intéressés servent de point de départ. La démarche dans le cadre de l'évaluation de la LI est synthétisée dans le Tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1: Panel d'experts – Buts et démarche

Buts	Démarche	Produits
1. Mise au point et mise en évidence des procédures et des résultats de la LI depuis son entrée en vigueur (2001-2005), avec une focalisation sur les deux dernières années 2003-2005.	Evaluation des projets, procédures et structures mis à la disposition du panel au préalable; avant tout description des activités et de la philosophie des actions.	Ce travail est accompli par le mandant (via le Bureau de l'intégration) et entraîne une mobilisation organisationnelle.
2. Analyse stratégique et profilage des forces et faiblesses.	Organisée à partir de l'autoévaluation établie par le Bureau de l'intégration, discussion à l'intérieur du panel, entretiens avec les personnes-clés.	Examen attentif de l'auto-évaluation, échanges d'information, discussions condensées et structurées, rencontres avec des personnes-clés (auditions). Elaboration d'un rapport par la direction du panel.
3. Compte-rendu destiné à la collectivité	Rédaction d'un résumé de l'évaluation.	Un bref rapport destiné au public sera élaboré et rédigé sur la base du rapport du panel.

Matériel. Ainsi les données sur lesquelles l'évaluation va s'élaborer apparaissent clairement. Le matériel étudié dans le cadre de l'évaluation est préparé par le Bureau de l'intégration et sert de base à l'interprétation. Ensuite, des auditions et des discussions ont lieu à l'intérieur du panel d'experts : celles-ci sont recensées sous forme de procès-verbaux. L'évaluation est essentiellement fondée sur ces deux sources.

L'évaluation est menée en deux temps :

Phase préparatoire (1). La phase préparatoire consiste en l'élaboration des éléments évaluatifs par le mandant (via le Bureau de l'intégration) qui servent de base à l'analyse des experts (autoévaluation). Un bref document est élaboré, définissant le contenu et les questions abordées dans le cadre de cette autoévaluation (Annexe 1). Ce document sert à orienter l'autoévaluation menée de façon autonome par le mandant via le BIE. Il sert ensuite de base pour le rapport soumis préalablement aux experts et qui constitue une partie intégrante de cette évaluation (voir Annexe VII).

Panel d'experts (2). L'évaluation a lieu pendant trois jours. Quatre experts choisis en collaboration avec le mandant y participent (voir annexe II) ; une vingtaine de personnes sont entendues (voir annexe III). La démarche suivante est choisie.

Premier jour. Le matin, un premier échange informel entre les évaluateurs a lieu. L'autoévaluation présentée y est discutée de façon critique et les questions restées ouvertes notées (regroupées selon les thèmes « organisation », « contenu », « stratégie »). Ces questions, en plus de celles déjà préparées, sont posées aux personnes interrogées pendant ces trois jours. Le déroulement des trois jours est fixé dans le détail. Le rôle du secrétariat scientifique est également défini (brefs résumés des points essentiels des entretiens et des discussions), la possibilité d'examiner des documents durant l'évaluation doit être garantie, la logique des auditions est définie. Un « rituel de purification » a aussi lieu, au cours duquel les experts expriment leurs préjugés vis-à-vis de la LI afin de mieux prendre leurs distances. Ensuite, les critères de l'évaluation sont discutés. Les aspects suivants ont reçu une attention toute particulière:

- procédures: efficacité et légitimité
- contenu: réalisation des buts fixés par la LI
- durabilité: cohérence stratégique, synergies entre partenaires, éléments d'évaluation (jusqu'où la loi a-t-elle des moyens d'auto-observation).

L'après-midi, les auditions débutent avec les responsables de tous les domaines et certains collaborateurs et collaboratrices isolés travaillant au niveau de l'accompagnement des projets. Elles durent entre 25 et 30 minutes et portent sur les thèmes suivants:

- points forts du domaine

- difficultés principales selon les responsables des divers domaines, que ce soit du point de vue du contenu ou organisationnel
- orientation stratégique pour l'avenir
- particularités.

Deuxième jour. Le matin, les partenaires externes sont auditionnés. Ceux-ci sont surtout interrogés en tant qu'évaluateurs de la loi, cela eu égard à leur expérience de la collaboration. D'abord, des partenaires de projets concrets sont entendus. L'attention se focalise autour des thèmes suivants:

- expériences positives et négatives au niveau des projets réalisés
- expériences positives et négatives dans la collaboration avec les partenaires institutionnels (BIE, Commission consultative, responsables anti-discrimination)
- expériences positives et négatives par rapport aux effets à long terme des projets.

Ensuite, les partenaires externes du monde associatif, social et éventuellement politique (acteurs de références) donnent des renseignements sur les situations de concurrence et de synergies possibles. Concrètement, ce sont les sujets suivants qui sont ouvertement débattus:

- le rôle de la LI dans le système de soutien aux étrangers à Genève
- forces et faiblesses
- problèmes dans la collaboration
- solutions pour le renforcement des synergies.

L'après-midi est consacré aux rencontres avec les représentants principaux de la mise en œuvre (Délégué, responsable, Président de la Commission consultative, etc.). Ce sont des éléments de l'évaluation des processus qui sont débattus. Cette partie a lieu sous forme d'entretiens plutôt ouverts et au cours desquels le rôle et le fonctionnement de ces organes sont discutés. Ce sont en particulier les thèmes suivants qui sont abordés:

- estimation des forces et des faiblesses de la loi du point de vue du contenu
- dynamiques internes (structure de l'organisation de la mise en œuvre, difficultés, forces)
- dynamiques externes (synergies ouvertes, situations de concurrence, effets positifs et négatifs)
- estimation des modes de fonctionnement de l'organe représenté.

Troisième jour. Le troisième jour sert avant tout à l'analyse de tout ce qui a été entendu. Dans un premier temps, une série de conclusions sous forme d'hypothèses sont esquissées sur les domaines suivants:

- structuration de la mise en œuvre (organisation interne)
- procédures de sélection et suivi des projets,
- évaluation des projets
- forces et faiblesses des différentes missions
- partenariats et organisation de projets
- orientation stratégique
- atteinte des objectifs (buts fixés par la loi).

Intersubjectivité. Les hypothèses sont discutées avec des représentants du mandant. L'après-midi, le groupe d'experts récapitule le contenu des auditions et détermine la structure du rapport d'évaluation. On attache ici beaucoup d'importance à l'établissement de « vérités intersubjectives partagées » dans le processus d'interprétation. Il n'est tenu compte dans l'évaluation que des déclarations corroborées par tous les experts et fondées de façon argumentée sur les informations issues des interviews et des documents fournis.

Rapport. Un premier jet du rapport est ensuite établi par la direction du panel et soumis à la critique des autres experts. Puis, le rapport est encore une fois discuté avec le mandant avant sa rédaction finale.

2 Le développement de la politique d'intégration à Genève

Introduction. Dans ce chapitre, nous exposons des éléments historiques qui ont amené à la formulation de la LI et qui sont importants pour la compréhension des dynamiques actuelles. Partant de l'idée que les premières décisions influencent le cadre d'action[2], nous avons donné une attention particulière aux mécanismes inhérents à la loi.

[2] Dans la logique de Lipset et Rokkan (Rokkan et Lipset 1967).

2.1 Les éléments historiques

Assimilation. La politique d'intégration des migrants à Genève a longtemps suivi le modèle républicain français (Schnapper 1992). Ce modèle basé sur l'inclusion indifférenciée de toute la population dans les structures étatiques s'est avéré tellement puissante pendant longtemps qu'une réelle problématisation n'a eu lieu que dans les années 1980. La politique de l'« indifférenciation » des origines et de l'assimilation linguistique et culturelle s'est aussi manifestée dans les pratiques de naturalisation qui intervenaient lors de l'aboutissement de l'inclusion à la société genevoise[3].

Discours de la Genève internationale. Même si la migration n'était pas problématisée du point de vue de son intégration, l'étranger était bien présent dans les discours genevois qui ne manquaient pas de souligner l'ouverture historique de ce canton aux populations à la recherche de refuge et aux organisations internationales. Ce discours qui se retrouve dans des essais sur Genève[4] et dans les discours officiels a cependant compliqué la problématisation de la migration. Ainsi, les difficultés actuelles de l'ancienne population migrante face à la retraite, les problèmes des nouveaux migrants en situation de précarité de longue durée représentent autant de thèmes non résolus

Le tournant des années 1980. Les années 1980 représentent un tournant à plusieurs égards. La population migrante a augmenté à cette époque, de même que la diversité des types de migration et des pays de, ceci dans un contexte économique délicat renforçant un mouvement xénophobe déjà présent. Le parti Vigilances obtint ainsi 19 sièges au Grand Conseil dans le vote de 1985, devenant avec les libéraux la force politique la plus importante. A cette période se renforcent également les mouvements de solidarité. Ces contestations d'un côté d'un populisme anti-étranger et de

[3] Notons que le modèle français prévoit – de manière moins forte aujourd'hui – une naturalisation déterminée par le séjour (*jus solis*), dont l'intention est d'ouvrir tous les droits à la naissance sur le sol français. Cette naturalisation est le moteur de l'assimilation. Dans ce sens, Genève s'écarte du modèle français et en constitue plutôt une exception en raison notamment du coût élevé des émoluments de naturalisation qui n'ont été abandonné que récemment (en 2000).

[4] Pensons par exemple à Necker 1995.

l'autre du mouvement de solidarité réfutent toutes deux, mais pour des raisons différentes, le modèle assimilationniste. Tandis qu'on demande d'un côté la défense du territoire face à l'afflux d'étrangers, on insiste de l'autre sur le développement d'une politique d'accueil ciblée – en d'autres termes une politique qui ne soit plus universaliste comme le prévoyait le modèle républicain.

Les mesures étatiques. L'Etat de Genève a réagi en 1984 avec le soutien financier de la permanence du Centre de Contact Suisse-Immigrés (CCSI). Montrant que les structures existantes n'étaient pas suffisantes, d'autres exemples de politiques spécifiques seront développés durant les années 1980, changeant, lentement et sans réelle orientation, le modèle assimilationniste genevois en un modèle davantage pluraliste. Durant ces mêmes années, dans d'autres villes suisses se créent et se consolident des instances de soutien pour les migrants (Cattacin et Kaya 2005).

Une politique sans orientation. Dans cette période, l'Etat de Genève ne formulera que rarement une véritable orientation et sera régulièrement soumis à des critiques des diverses composantes politiques : tant de celles favorables à un renforcement de l'action en faveur des migrants que des milieux hostiles à une telle ouverture. Le politique a toujours plutôt adopté une position défensive à l'égard de la thématique migratoire. Parallèlement au malaise existant, on a fait l'impasse sur une analyse des besoins. Pendant longtemps ce sont donc les associations privées et semi-privées qui ont mené la politique d'intégration genevoise. C'est dans ce contexte que les premières idées d'une loi sur l'intégration ont été formulées : un projet de loi sera de fait proposé par les associations de défense des intérêts des migrants, en l'occurrence le CCSI et Mondial Contact – un autre acteur né dans les années 1990 dans le but de promouvoir l'intégration[5] des migrants

[5] Le terme politique d'« intégration » a été inventé en opposition à la politique d'assimilation des années 1970. Nous adoptons ici ce terme selon la définition suivante : l'intégration décrit le cheminement vers une société où la population migrante bénéficie, en vertu du principe d'interdiction des discriminations, des mêmes opportunités de participer à la vie sociale, à la vie politique et à la vie économique. L'objectif est ici de créer une communauté de personnes qui se caractérise par le respect dans la différence (pour une discussion de l'idée d'intégration voir notamment Cattacin 2003).

vivant à Genève. Dans cette première proposition de loi prévaut clairement le point de vue des associations qui reconnaissent cependant le besoin d'un cadre législatif afin de se donner les moyens d'une politique d'intégration, le besoin de coordination, de légitimation de leurs actions et enfin la nécessité de quitter l'urgence. Elles veulent que l'Etat se responsabilise.

Le contexte Suisse. Pendant qu'à Genève une politique de l'intégration se développe par des actions symboliques et des initiatives étatiques faibles, en Suisse la politique migratoire globale est en chantier (Fibbi et Cattacin 2000). Comme on le voit dans les éclats et controverses au niveau national qui contrastent du reste avec les décisions pragmatiques, en l'occurrence les modèles de politique d'intégration cohérente[6] développés par certaines villes et cantons. Bâle et Neuchâtel, mais aussi Zurich et Berne figurent notamment comme les précurseurs d'une politique cohérente. Au niveau national, c'est l'article 25a (introduit en 1999) de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) du 26 mars 1931 qui consacre la politique d'intégration et qui dynamisera en Suisse la mise en place de politiques locales et cantonales d'intégration par les subsides qu'il accordera à des initiatives précises[7].

Genève et la dynamique suisse. Nonobstant le nombre important de migrants vivant sur son territoire, Genève n'est pas un canton *leader* dans le développement de la politique d'intégration en Suisse. Au contraire, Genève a longtemps été en-dehors de la manne fédérale et considéré par la Confédération comme un cas problématique, sans partenaire de référence, sans politique déclarée. La loi n'arrive de fait qu'en 2001, dans une position défensive, et en retard.

---

[6] Pour une reconstruction historique de la politique d'intégration suisse, voir notamment Niederberger 2004.

[7] Les trois paragraphes de l'art. 25a stipulent que : « 1 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. Le Conseil fédéral règle les modalités. 2 La commission consultative instituée par le Conseil fédéral conformément à l'art. 25, al. 1, let. i, est habilitée à proposer le versement de subventions et à se prononcer sur les demandes de subventions. 3 L'Assemblée fédérale fixe au budget le montant maximal annuel. »

La loi sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001. C'est dans ce contexte d'une pression locale du monde associatif et d'une certaine demande venant de Berne de structurer l'intervention dans ce domaine pour pouvoir figurer comme partenaire que le canton entame une discussion sur la promulgation d'une loi. Le projet des associations sera repris, remanié et finalement reformulé entièrement par le parlement genevois pour aboutir à une loi qui montre au moment de la définition non seulement la faiblesse de l'expérience genevoise, mais aussi une certaine urgence. En effet, la LI profite d'un côté d'une conjoncture politique propice – des forces majoritaires et favorables à la mise en place de cette loi siègent au parlement –, de l'autre côté, elle n'arrivera pas à indiquer l'orientation générale que cette politique devrait prendre. Contrairement à l'expérience d'autres contextes suisses qui ont élaboré des cadres d'orientation adoptés par les parlements ou les gouvernements (« Leitbilder ») (D'Amato et Gerber 2004), la loi genevoise se focalise sur la définition des procédures de fonctionnement et ne formule que de manière abstraite l'orientation générale. Elle s'inspirera notamment de l'expérience du canton de Neuchâtel[8].

2.2 Le dispositif légal comme résultat

Une loi-cadre administrative. La LI pose en premier lieu un cadre administratif (Annexe V et VI). Elle formule des moyens d'intervention, notamment à l'égard du Bureau de l'intégration institué avec la loi. Dans le préambule est formulée une vision d'une société genevoise pluriculturelle qui est déclinée dans les missions en termes de champs d'intervention. Dans le premier chapitre, la LI déclare son statut de cadre en indiquant la nécessité de déterminer des lignes directrices. Ces dernières n'ont cependant jamais été promulguées. Tous les acteurs-clé indiquent ce fait comme une faiblesse. En revanche, nous trouvons dans la loi la mention détaillée des différents dispositifs qui auraient pu tout aussi bien figurer dans un texte d'application expliquant les différentes composantes de la mise en œuvre de la loi, à savoir :

[8] Et importera d'ailleurs dans son titre le discours peu genevois sur l'étranger en Suisse qu'il faut intégrer.

- Le Bureau de l'intégration avec son Délégué (qui se trouve au centre de la mise en œuvre). Ce Bureau a des moyens d'intervention auprès des chefs de département pour proposer des modifications législatives et réglementaires et se positionne comme interlocuteur privilégié de l'administration fédérale dans l'application de la politique d'intégration fédérale.
- Le Groupe interdépartemental qui devrait coordonner les activités des divers départements dans le domaine de l'intégration des migrants.
- La Commission consultative qui crée un pont vers les communes et les associations actives dans le domaine des migrations et le Conseil d'Etat.
- Un organe de médiation – un médiateur – qui devrait intervenir lors de discriminations signalées et avérées dans la pratique administrative quotidienne.
- Et, comme indiqué dans notre avant-propos, une clause d'évaluation dans l'article 15, à la charge d'une commission d'experts.

L'origine du faible démarrage. Si la loi ne donne pas une direction à la politique, elle déclenche néanmoins une réponse organisationnelle basée sur un nombre important d'acteurs et donne une place centrale au Délégué à l'intégration. Il est évident que cette centralité du Délégué aurait pu amener à une mise en oeuvre pragmatique des objectifs. Mais le fait que sa mission n'était justement pas définie pourrait expliquer la difficulté des premières années de la mise en place de la politique d'intégration du point de vue de ses activités concrètes. En effet, après peu de temps, la première personne désignée à ce poste (Heidi Huber) a quitté sa fonction pour être – après un remplacement ad intérim de quelques mois – remplacée par le Délégué actuel, Robert Cuénod, qui est d'ailleurs bien accueilli chez les partenaires du terrain et qui a une personnalité forte et une crédibilité liée à sa carrière marquée par le passage dans des positions de management et de décision importantes.

2.3 Conclusion intermédiaire

Descriptif. La discussion autour de l'intégration est née à Genève dans un contexte de contestation et dans celui d'un système politique qui a réagi de manière hésitante avant de formuler une réponse en termes d'objectifs et d'activités concrètes. Cette réponse avait pour but, dans un processus peu

transparent pour les acteurs-clé, de réaliser la quadrature du cercle en essayant de tenir compte tant du discours que des demandes au niveau fédéral et celles émanant des associations, et que des risques politiques liés à l'entrée dans un terrain peu connu à Genève, à savoir la politique d'intégration. Il en résulte un dispositif qui ne bénéficie que de peu de confiance de la part des acteurs principaux à Genève et au niveau fédéral.

Diagnostic. Genève fait grâce à sa loi un grand pas en avant. La Confédération constate une normalisation de la politique à Genève et commence lentement à voir en ce canton un partenaire affirmé dans la réalisation de la politique fédérale de l'intégration. La décision d'agir est donc prise et des résultats existent, mais les orientations pour les juger manquent. Le discours symbolique de la Genève internationale et accueillante cache comme un voile la réalité migratoire complexe qui demanderait une politique plus courageuse en la matière. La référence aux expériences neuchâteloises, peu comparables dans ce domaine à Genève, Neuchâtel n'étant ni aussi urbanisée que Genève, ni aussi « hétérogène»[9], renforce l'impression d'une loi partiellement adaptée au contexte urbain qui serait à changer à moyen terme. S'ajoute à ce constat une faiblesse au niveau de la définition des buts concrets. Même si la LI doit être évaluée, les évaluateurs ne pourront pas savoir quels sont les résultats à évaluer, en raison du manque d'indicateurs prédéfinis à la mise en œuvre.

[9] Un autre problème réside aussi dans la loi neuchâteloise qui n'est aujourd'hui plus à la hauteur. La logique d'intervention neuchâteloise date de 1990 et de la loi de 1996. Le vocabulaire de la loi genevoise reflète d'ailleurs d'autres temps, utilisant toujours le terme d'« étranger » au centre du dispositif, tandis que dans les textes de loi plus récents, le terme de « migrant » a pris le dessus. Sans indiquer par là une valeur majeure de l'un ou l'autre vocable, nous constatons simplement un certain décalage (voir aussi sur la terminologie : Wicker 2002). Reste le fait que ni le terme « étranger » ni le terme « migrant » ne sont à la hauteur de la complexité de la différence. Typiquement, les enfants issus des migrations internationales ne sont ni étrangers quand ils se naturalisent, ni migrants parce qu'en effet nés et socialisés dans le pays de résidence. Quel vocabulaire choisir donc pour une politique de la différence du futur ? Nous pensons que le terme de citoyen s'impose, qui permet de réfléchir sur les situations désavantageuses dans une logique de société ouverte (D'Amato 2001).

Recommandations. En l'état, il serait trop facile de demander une révision de la loi. En effet, sur quelle base devrait-elle être faite ? De plus, il faut donner au cadre législatif le temps de déployer ses effets. En revanche ce serait une erreur de penser qu'une politique se développera automatiquement sur la base de cette loi. Les directives demandées dans l'article 2 de la loi doivent être formulées pour sortir d'une situation qui laisse actuellement les opinions et non pas les faits diriger les actions. Ces directives pourraient aussi mieux guider le travail du Délégué à l'intégration qui ne peut actuellement savoir sur quoi s'orienter. De telles directives doivent se baser non pas sur une reprise en répétition des réussites et des erreurs faites dans d'autres cantons, mais sur une évaluation des besoins du territoire genevois et sur une mise en perspective de ces orientations avec les expériences les plus avancées et les plus récentes[10] dans les contextes urbains suisses. Genève doit sortir de la deuxième ligue et affirmer une politique à la hauteur des savoirs et des besoins actuels. L'histoire de la mise en place de cette loi explique certes ses faiblesses. Pour les surmonter, il ne faudrait cependant en aucun cas changer la loi, mais donner aux femmes et aux hommes qui l'appliquent des orientations. Ces dernières pourraient d'ailleurs aussi guider une évaluation future, en définissant en effet sur quels indicateurs la LI doit être jugée et initier à moyen terme un processus de modernisation de la loi. Trois éléments d'un dispositif légal moderne manquent en effet : l'orientation, le plan d'action (la logique du programme) et un système de vérification de l'efficacité (le *controlling*).

3 Les résultats de l'évaluation de l'application de la loi sur l'intégration des étrangers

Introduction. Dans ce chapitre, nous reprendrons les thèmes que nous avons choisis comme orientation de l'évaluation pour présenter nos appréciations. La première partie (3.1) reprend les grandes lignes de l'action et les situe dans le contexte genevois. La deuxième partie porte sur les missions spécifiques poursuivies par la loi (3.2). Enfin seront présentées les

[10] Il faut citer dans ce contexte notamment Lucerne, Argovie et les deux Bâle d'un côté (qui viennent de discuter leur nouvelle loi d'intégration), et Zurich et Berne de l'autre part qui essaient par des réarrangements administratifs de sortir les structures dédiées à l'intégration de leur marginalité administrative.

actions des acteurs du dispositif (3.3), ainsi que la logique de la mise en œuvre (3.4).

3.1 L'orientation générale

Descriptif. L'Etat de Genève a lancé une politique d'intégration qui est basée sur un large concept d'action. La formulation de la loi sur l'intégration marque à première vue une rupture avec la politique précédente, mais elle n'inaugure pas une conscience accrue des enjeux actuels. L'action sur le terrain qui en découle reste pour l'instant sans contours clairs et sans qu'on puisse déceler un aspect innovant en comparaison avec le passé. Le terrain n'a pour l'instant que peu profité de ce changement. La loi et ses instruments n'ont de fait pas eu un effet d'accélération, de détermination ou de coordination majeure. La LI n'amène donc pas – pour l'instant – à une rationalisation de l'action, qui reste caractérisée par l'improvisation d'initiatives de la part de l'Etat. Ceci se reflète d'ailleurs aussi dans le manque de crédibilité des choix de soutien d'initiatives. Ces choix sont perçus, tant par les bénéficiaires que par les observateurs, comme peu transparents.

Diagnostic. Le passage historique d'une situation de prise en charge des questions liées à la migration par le monde associatif à un modèle de coopération ne s'est pas opéré parce que le marquage du changement n'a jamais été communiqué de manière crédible. Il y a un vide de communication concernant non pas le poids symbolique de la loi, mais ses conséquences pratiques. La politique d'intégration genevoise continue à manquer d'une définition des buts, d'une stratégie de travail. Ceci a pour conséquence que le soutien de projets et d'organisations n'est pas compris et que l'Etat risque de perdre sa crédibilité et sa légitimation d'agir. Le fait que le Délégué continue ses activités d'autolégitimation[11] est un signe tangible de cette faiblesse. De même, le fait que les signaux majeurs venant de la politique indiquent ce qu'il ne faut pas faire, et non pas ce qui serait à

[11] Nous nous référons au fait que les interventions du Délégué qui visent à présenter la loi constituent encore aujourd'hui l'activité publique la plus importante.

réaliser[12], affaiblissent encore plus son positionnement dans l'arène de la politique d'intégration, rendant la LI un « alibi » institutionnel aux yeux de nombreux observateurs.

Recommandations. L'Etat en tant que responsable de la collectivité et représentant unique de la société genevoise doit marquer sa position d'une manière plus proactive. Ceci augmentera en même temps la visibilité et la crédibilité. En particulier, il s'agit de développer une vision d'une politique d'intégration qui prend position au moins sur les points suivants :

- Quelle société pluriculturelle est imaginée : une société de l'égalité des citoyens ou une société visant l'augmentation des chances de mobilité sociale (soit un universalisme républicain contre un modèle des « capabilités » comme l'exprime Sen 1992) ? Une société orientée vers l'intégration selon le modèle universaliste ou une société qui s'efforce de comprendre les particularismes et de travailler à leur inclusion (en soutenant l'égalité des chances d'accès avec par exemple un programme de lutte contre les discriminations) ? Dans tous les cas, une prise de position qui va au-delà de la vue désuète du 'politiquement correct' et du prestige de la Genève internationale est nécessaire pour positionner l'Etat et ses actions.
- Quel est le rôle que l'Etat veut assumer, notamment au travers du Délégué et du BIE qui sont les exécutants de la politique d'intégration ? S'agit-il davantage d'une politique de relais, de coordination et d'activation, plutôt que d'une présence sur le terrain lui-même ? Alors que certaines associations préfèrent le deuxième cas de figure, le BIE s'identifie davantage au premier. Or le BIE n'a pour l'instant toujours pas la légitimation de relais. De ce fait, il doit parfois aller sur le terrain. Le BIE doit cependant opter pour l'une ou l'autre option et en informer ses partenaires.
- Quelles sont les populations-cibles ? S'agit-il d'une action en priorité vers les populations en marge ? Vers les personnes issues des nouvelles ou des anciennes migrations ?
- Quels sont les contenus précis des missions de l'Etat dans ce domaine ? Tout ne peut pas être réalisé, il faut fixer des priorités et

[12] Par exemple, l'indication de ne pas s'occuper des « sans-papiers ».

un plan qui peut aussi subir des modifications de priorités dans le temps. Avec les ressources à disposition, « tout » faire signifie ne « rien » faire ou de manière superficielle avec, de nouveau, le risque d'une délégitimation. Des thèmes prioritaires pourraient par exemple être l'emploi et l'insertion dans le marché du travail, les discriminations (institutionnelles, sur le marché du travail, au niveau du logement) ou encore l'accueil des nouveaux arrivants.

- Quelle visibilité doit être donnée à l'action ? En choisissant un « profil bas » comme c'est le cas actuellement, la position défensive face à la confrontation persiste. En choisissant la visibilité par des actions par exemple de type publicitaire (en l'occurrence un tout ménage distribué régulièrement comme un journal), le thème serait plus présent dans l'espace public et l'on pourrait communiquer les actions soutenues tout en les légitimant et en gagnant de la reconnaissance.

Nous recommandons donc de prendre au sérieux la question de la programmation de la loi et d'indiquer avec clarté la position de l'Etat (une position politique et une présence claire dans les débats), non pas sur les questions de détails, mais sur le fond. Ceci augmentera la crédibilité du travail et clarifiera la position dans le réseau de ce nouvel acteur de l'intégration. A ce positionnement doit s'ajouter une définition par l'Etat de sa logique d'intervention sur le terrain (acteur ou coordinateur) et la transparence dans le choix des soutiens.

3.2 Les missions spécifiques

Descriptif. Comme nous venons de le dire, les missions définies par la LI sont à la fois trop larges et peu opérationnelles. Il manque des actions tangibles et visibles. À l'exception des « Assises » - rencontres annuelles des acteurs-clé de la politique d'intégration voulues par la LI[13] – qui ont suscité un grand intérêt tant médiatique que dans le réseau des acteurs-clé, l'action n'a pas donné de fruits concrets. On reste, même avec les Assises annuelles, dans le domaine du symbolique. Les acteurs de la mise en œuvre

[13] Nous reviendrons sur la question des Assises plus bas.

s'accordent d'ailleurs à penser que les missions telles qu'elles sont formulées pour l'heure ne sont pas opérationnelles et que les Assises ne font pas avancer le travail, qui manque de développement et d'innovation.

Diagnostic. Par la continuation d'une politique tout terrain sans des objectifs clairs et vérifiables, l'Etat promeut une situation où les attentes ne sont pas satisfaites. Les acteurs du terrain sont de ce fait en large partie frustrés. Aucune indication n'est donnée sur les perspectives et des spéculations circulent sur l'objet futur sur lequel travaillera l'Etat.

Recommandation. On ne peut pas changer d'un jour à l'autre cette situation de manque de dynamisme et d'action concrète. Il faut par contre décider de manière relativement urgente de mettre à l'agenda des réalisations futures une activité porteuse de visibilité et d'impact. Ceci pourrait être la mise en place, avec l'Office cantonale de la population par exemple, d'un guichet d'accueil des nouveaux arrivants à Genève. Un tel projet – qui est ici proposé uniquement à titre d'exemple – pourrait combiner les effets actuellement tant demandés de visibilité, de publicité, de matérialisation, d'orientation vers un public et de l'implication des partenaires administratifs et communaux. Si cette première démarche ne suffit pas, elle trace néanmoins un chemin vers une politique plus concrète. Celle-ci devra probablement trouver son orientation non pas dans un ensemble de six missions, toutes très différenciées (voir Annexe V), mais dans une simplification en quelques axes – peut-être maximum trois ou quatre – qui se conjugueraient comme une liturgie à chaque fois que l'Etat interviendrait dans le domaine de l'intégration. Quelques éléments particuliers sont encore à souligner :

- Les futures missions ou axes de l'action doivent se construire non pas autour d'un discours idéaliste, mais d'une analyse des besoins. Ces axes nécessitent donc un changement profond dans la manière de parler des migrations qui devrait passer à un pragmatisme communicationnel, c'est-à-dire à une argumentation basée uniquement sur des faits et des résultats d'actions concrètes. La politique des idéaux doit notamment dans des domaines aussi politisés que la migration et l'intégration trouver des arguments en dehors du champ idéologique pour gagner en force et impact et pour pouvoir s'attaquer à des questions aussi importantes que le racisme

ou la délinquance, sans causer un tollé. Aucune critique ne doit rester sans réponse, mais une réponse pragmatique doit être trouvée[14].

- Il s'agit de relier l'idée de pragmatisme communicationnel au *devoir d'information* continuelle sur le progrès de la politique, sur les actions qui ont eu du succès, et ceci dans l'espace public genevois. Un journal tout ménage qui sortirait deux fois par année par exemple atteindrait non seulement la population autochtone, mais tout le pluralisme genevois.

- Les acteurs-clé de la politique d'intégration à Genève, qu'ils appartiennent au monde associatif ou institutionnel, aux communes ou à la politique doivent avoir un rôle dans cette politique. Le message de partenariat dans les actions est fondamental pour sortir de l'impasse de la peur et de l'idéologisation des choix politiques et pour entrer dans une politique soutenue par le plus large nombre d'acteurs.

- Le dernier critère fondamental d'une politique de renouvellement est le message de réflexivité tel qu'il est formulé dans la loi par sa clause d'évaluation. Il ne faut pas en faire un alibi mais passer à l'acte en soumettant toute action à la vérification d'impact. Cette réflexivité – et nous pouvons nous référer de nouveau à la politique en matière de toxicodépendance – est la clé du succès de l'argumentation pragmatique. La manière de la réaliser peut aller d'une évaluation continuelle de l'action à un système de monitorage du pluralisme genevois, un monitorage qui pourrait instruire aussi les choix d'actions futures à prendre et à introduire.

[14] La comparaison avec le domaine de la toxicodépendance nous semble particulièrement utile. En effet, dans ce domaine on est passés au début des années 1990 d'une logique idéologique à une logique pragmatique. Beaucoup de villes en Suisse ont aussi reconnu dans le domaine des migrations que cette voie est l'unique pour passer à une action difficilement contestable (pour l'exemple de la toxicodépendance, voir notamment : Boggio et al. 1997 et Cattacin 1996).

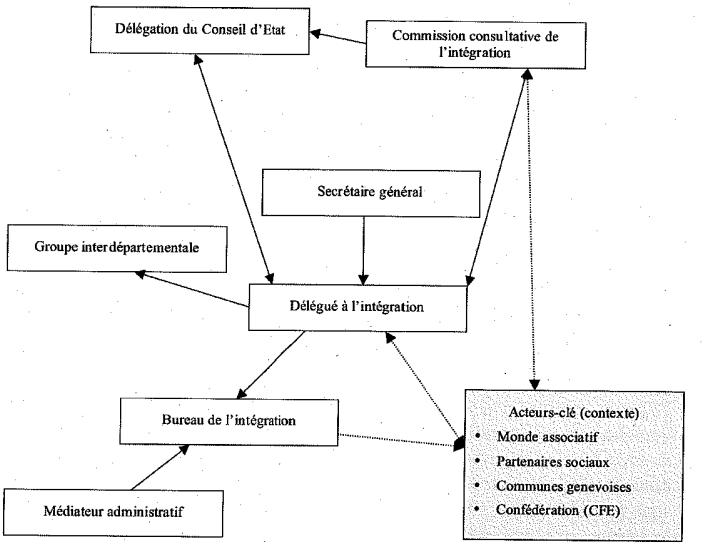
3.3 Les acteurs du dispositif

Descriptif. Les acteurs du dispositif d'intégration à Genève sont multiples. La Figure 2 – qui est une simplification d'une arène complexe - les met en évidence dans leur relation primaire. De cette figure ressort la place centrale du Délégué à l'intégration qui est voulue par la LI, mais qui naît aussi du fait de ces multiples relations institutionnelles. Une analyse des fonctions de chaque acteur montre tout de suite un manque de clarté que la LI ne peut pas suffisamment combler. En effet, c'est aussi par la pratique de la collaboration des acteurs que devrait se créer une logique de partage des tâches et de coordination efficace. Mais actuellement il n'existe aucun accord sur les différents rôles des acteurs, ce qui fait du dispositif d'application de la loi un ensemble de joueurs sans entraîneur.

Diagnostic. Ce dispositif improvisé en grande partie lors du processus législatif n'a pas encore trouvé un mode de fonctionnement cohérent. Chaque acteur interprète son rôle de manière différente et même au sein des unités, l'orientation de l'action n'est pas ou peu établie. Le chef d'orchestre serait en principe le Délégué, au vu de sa position, mais le pouvoir de cette position n'a pas pu être saisi jusqu'à l'heure, en raison du manque de directives claires par l'orientation d'une politique opérationnelle, qui devrait être formulée par le gouvernement. Ainsi, les acteurs s'orientent tous plus au moins en fonction de leur propre choix politique ou selon des intérêts *ad hoc*, qu'ils reproduisent sans se concerter. Ce qui vaut au niveau de l'orientation générale, vaut aussi au niveau des acteurs qui se délégitiment réciproquement par leurs stratégies non coordonnées. Un exemple est l'Agenda 21 et son axe de travail sur les non-francophones qui ne se coordonne pas avec les activités dans le cadre de la politique d'intégration ou encore les grands organismes recevant des subsides par les contrats de prestations qui ne se parlent pas non plus. Dans ce cadre, la création récente d'une « plate-forme de coordination » des organisations des migrants à Genève résonne comme un signal clair d'une concurrence stratégique[15].

[15] Cet événement rappelle la création du Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants (FIMM). Le FIMM a en effet été créé comme contrepartie, voir contre-pouvoir à la Commission fédérale des étrangers (CFE) qui n'avait pas aux yeux des migrants une légitimation suffisante. Ceci était d'ailleurs directement lié au manque d'orientation venant de la politique fédérale.

Figure 2 : Les acteurs du dispositif



Recommandations. Les acteurs du dispositif genevois s'interrogent aujourd'hui quasiment tous sur le sens de leur action. Une intervention de clarification des rôles n'est pas seulement nécessaire en ce moment, mais pourrait, si elle n'est pas faite, amener à un désengagement important des acteurs centraux du dispositif. Les changements continuels, les décisions *ad hoc* sans logique cohérente, l'idée d'être toujours au début de la mise en place de la politique, ainsi que le manque de coordination dans le réseau d'acteurs font de la situation actuelle un moment charnière qui demande l'introduction de changements dans la gestion globale de la politique d'intégration. C'est au gouvernement de jouer, avec une prise de position forte. Si ce moment charnière n'est pas pris au sérieux, il y a un grave risque d'abandon du soutien à la politique genevoise de la part d'un nombre

important d'acteurs-clé. Il faut donc passer de la phase de mise en place du dispositif à la consolidation d'une logique d'action. Nous détaillerons la clarification des rôles pour les divers acteurs du dispositif dans les pages qui suivent, pour revenir ensuite sur la question de la coordination (3.4).

3.3.1 Le Délégué à l'intégration

Descriptif. Le Délégué à l'intégration est au centre du dispositif de la mise en œuvre. Sa position est potentiellement forte, mais ne peut pas se baser sur un cadre d'action défini. Par conséquent, un tâtonnement continuel soumis à l'observation attentive de la part de tous les acteurs en résulte. En particulier, l'observation de la part du politique, qui se présente davantage comme organe de censure que partenaire empêche le déclenchement d'une action continue. Le monde associatif de son côté développe une attitude de méfiance à l'égard d'une action dont il ne voit pas suffisamment les prémisses. Ceci dit, depuis environ une année – à savoir depuis la reprise du poste par Robert Cuénod –, les associations et les communes se sont rendues compte de la volonté de collaborer sur des points précis. Le Délégué profite d'ailleurs dans ce travail de sa renommée venant de positions institutionnelles précédentes ainsi que d'une personnalité forte. Si la mobilisation du monde associatif et des communes se fait de manière assidue, elle n'arrive cependant pas à surmonter l'image d'une mobilisation sans finalité précise. Au niveau de l'action à l'intérieur de l'administration, le Délégué n'a pas eu d'effets notoires. Il est vu comme un acteur sans force de contrainte par sa position d'affiliation au DIAE et par un manque de décisions gouvernementales dans ce domaine pouvant renforcer son action au point d'influencer l'agenda des autres partenaires administratifs. Contrairement aux acteurs genevois, la vision de la Confédération change lentement, par le fait notamment de représenter depuis quelque temps pour Berne un contact stable à Genève ce qui permet de déléguer plus facilement des tâches. Il s'agit en l'occurrence pour le Délégué d'assurer un lien entre les projets genevois et le subside fédéral. C'est d'ailleurs cette tâche qui est actuellement pour beaucoup d'acteurs-clé le moteur majeur de sa légitimation – et qui a certainement aussi dynamisé le secteur associatif genevois.

Diagnostic. Nonobstant une série de pouvoirs exceptionnels formulés dans la LI[16], le Délégué a des difficulté à s'imposer à cause de sa position au sein de l'administration (affiliation DIAE) et à cause d'un manque de politiques gouvernementales précises dans le domaine de l'intégration qui pourraient lui donner un poids d'intervention majeur. Le Délégué ne peut pas agir dans un contexte politique méfiant à l'égard de la politique d'intégration et un réseau d'acteurs désorientés par une défaillante prise en charge du dossier, faute notamment de lignes directrices. La crédibilité de son action est donc continuellement mise en cause, notamment quand ses initiatives n'aboutissent pas à cause d'un manque de coopération des autres acteurs du dispositif, à l'exemple des initiatives du Délégué concernant le marché du travail ou encore la formation linguistique. Nous pensons que ce problème résulte aussi en partie du fait qu'à Genève il n'y a pas de tradition de « délégué » dans d'autres domaines. La reprise d'un modèle neuchâtelois qui octroie une position conceptuelle de grande autonomie au Délégué n'est pour l'heure pas intégrée au système politique genevois[17].

Grâce notamment à un travail de rencontres régulières et à la recherche de l'opinion des acteurs-clé externes à l'administration cantonale (associations, monde syndical, communes et Confédération), la confiance à l'égard du Délégué est augmentée, ce qui est la base de son action, mais de forts doutes subsistent sur l'orientation de l'action chez ces acteurs. Une orientation que chaque acteur interprète d'ailleurs de sa propre manière, dans la mesure où il pense en identifier une. La faiblesse à l'intérieur de l'administration est quant à elle due à une situation de peu d'autonomie et de couverture politique de son action. Lla Confédération lui apporte, par le biais de la tâche du Délégué de pont entre les projets genevois et les subsides fédéraux, une légitimation bien utile, mais lui confère aussi une position ingrate d'exécutant d'une logique fédérale – ce qui peut à moyen

[16] Pouvoir d'intervention, pouvoir de participation dans le processus de consultation, pouvoir de proposition de modèle de loi et de règlement, pouvoir de réceptionner des plaintes, de les traiter et d'obtenir une réponse, pouvoir d'accéder à tous les dossiers qui concernent de près ou de loin l'intégration des migrants

[17] Ce problème est classiquement analysé dans les sciences politiques comme problème d'importation de logiques, indépendant de la situation concrète – le *genius loci* – où elles sont appliquées (voir Badie 1987).

terme affaiblir sa position. A court terme, ces subsides mobilisés notamment dans la période récente par le nouveau Délégué ont eu comme effet de créer un double intérêt à son égard : comme passage (pont) vers la Confédération et comme interlocuteur privilégié dans le domaine des politiques d'intégration. Ceci a donc été positif comme dynamique initiale mais risque de se retourner contre lui au moment où il doit défendre une politique – certes à définir – cantonale autonome.

Recommandations. La faiblesse de la position du Délégué au sein du réseau d'acteurs ne peut être surmontée qu'en lui donnant un cadre d'action à l'intérieur à partir duquel il peut agir avec une grande autonomie. Ce cadre doit être élaboré, comme nous l'avons déjà dit (voir 3.1), au travers d'une analyse des besoins et la définition des axes d'action prioritaires et d'une prise de position gouvernementale à cet égard qui légitime le cadre et l'action en son sein. En effet, peu importe le cadre futur. Ce qui compte est que le Délégué puisse exercer une intervention stable et autonome à l'intérieur de ce cadre pendant une période donnée. Son pouvoir sera de cette manière renforcé. Sa position administrative lui confère d'ailleurs potentiellement un accès direct aux Conseillers d'Etat, sans devoir rendre de comptes à personne d'autre qu'aux responsables politiques. Mais cette autonomie ne peut pas être utilisée s'il n'y a pas de lignes directrices qui justifieraient le recours aux responsables politiques. Nous proposons donc, après avoir défini le cadre d'action, de renforcer le contact du Délégué avec le Conseiller d'Etat responsable de son action (DIAE) pour pouvoir affiner l'action et le consulter lors des missions plus précises, mais aussi un accès facilité au niveau des autres membres du gouvernement quand ces actions touchent des domaines au-dehors de la responsabilité du DIAE. Un tel contact privilégié est typique dans les domaines d'action des cantons et des villes qui mettent en place des figures de délégués (dans le domaine de la drogue ou de la migration). Ces contacts privilégiés, réguliers, mais aussi facilement mobilisable lui confèreront cette force et légitimation nécessaires pour imposer une orientation à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration.

Concernant plus précisément la relation avec la Confédération, nous estimons nécessaire de sortir la tâche de pont du travail direct du Délégué, et ceci pour pouvoir distinguer la politique genevoise de celle de la Confédération, ce qui est indispensable en cas de divergence. De nouveau : l'objectif est une image forte et cohérente du Délégué. Il doit pouvoir se libérer de l'image de succursale de la Confédération. Pour ce faire, le Délégué doit séparer la tâche fédérale de son lieu d'action, en créant

simplement – comme dans les autres cantons d'ailleurs – un « centre de référence » qui conseille les organisations qui soumettent des projets à la Confédération et qui coordonne le plus possible les projets fédéraux avec les politiques cantonales.[18]

3.3.2 Le Bureau de l'intégration (BIE)

Descriptif. Le Bureau de l'intégration est sensé être l'équipe d'exécution du Délégué, au service de la réalisation de la politique d'intégration cantonale. Il est composé, après une croissance continuelle, de six personnes et dispose d'un budget d'environ 2'250'000.- dont environ un tiers est utilisé pour subventionner des projets et des organisations par des contrats de prestations. Les logiques d'attribution de subsides ne suivent pas une rationalité transparente quand il s'agit de projets sans co-financement fédéral.

L'équipe est très hétérogène et est issue de dynamiques davantage externes que de choix internes en ce qui concerne notamment les responsables de domaines précis.[19] En effet, lors de la création du BIE, du personnel venant d'une organisation promotrice de la politique d'intégration (et de la loi), à savoir Mondial Contact, a été repris dans la structure étatique, en créant certainement dans l'esprit de ces collaborateurs un lien avec le monde associatif, mais aussi une certaine distance à l'égard de l'Etat. D'autres composantes se sont ajoutées davantage par hasard que dans une logique de développement d'une équipe à l'exemple du responsable pour la relation avec les communes qui effectue une partie de ses activités – la campagne « respect » – en complète autonomie, sans être directement

[18] Il ne s'agit pas de quitter cette fonction, mais d'inscrire dans le contrat de prestation entre le canton de Genève (BIE) et la Confédération la gestion par délégation à un centre de référence des tâches confédérales. Ce centre serait donc sous la responsabilité du BIE, mais autonome dans la réalisation de la fonction fédérale.

[19] Par exemple un responsable d'une campagne (« respect ») a été affilié au BIE et dernièrement, un autre transfert a eu lieu d'une personne d'un autre service au BIE. Dans les deux cas, les transferts n'étaient pas coordonnés avec une analyse des besoins du BIE.

relié à une structure précise ou à des choix planifiés. Soulignons enfin que peu de procédures sont établies au sein du BIE en dehors des directives internes au DIAE, ce qui indique un manque important de rationalisation administrative, mais aussi une difficulté de gestion d'une équipe si hétérogène.

Un aspect crucial concerne l'image du BIE qui est pour certains une succursale de la Confédération dans la mise en œuvre de la politique fédérale – comme nous l'avons déjà mentionné auparavant -, et pour d'autres un office de l'administration genevoise, sans visibilité et contenu particulier.

Diagnostic. Le BIE est actuellement incapable de promouvoir une action cohérente, faute d'intégration de l'équipe dans une logique de travail et dans un esprit commun. Le Délégué ne peut pas compter dans son service sur un soutien inconditionnel. Le fait de se trouver, à cause du manque d'objectifs politiques déterminés, dans une position délicate entre le monde politique et le monde associatif ne facilite pas non plus la tâche de prise en charge d'une équipe certainement très compétente, mais peu concernée par les problèmes de la direction. Les changements de délégués ont renforcé cette dynamique de distanciation et d'autonomisation des composants, partiellement otages de certaines associations de terrain. La faible professionnalisation de l'action (manque d'indicateurs, manque de procédures, notamment quant au choix de projets à soutenir, manque de réflexivité) est une conséquence de cette grande autonomie des composants.

Concernant les infrastructures et les moyens du BIE, nous pouvons enregistrer que la relation entre les frais de fonctionnement et de soutien aux projets et organisations est problématique. En effet, la relation de 1/3 de subsides et 2/3 au fonctionnement (salaires du personnel inclus) correspond plutôt à une structure avec des activités de terrain menées par elle-même. De fait, le travail majeur du BIE est la coordination et l'information. Nous ne pouvons donc que constater un déséquilibre difficile à justifier du point de vue du nombre néanmoins restreint d'actions menées de premier chef par le BIE. Notons que les standards suisses d'acteurs recevant des subsides se situent dans l'ordre de grandeur de 1/10 pour le fonctionnement et 9/10 pour le subventionnement. Cependant, pour arriver à ce rapport, cela veut dire que le budget global devrait être considérablement augmenté. Une autre possibilité serait d'*outsourcer* les personnes qui ne sont pas en lien direct avec les tâches centrales du bureau et d'augmenter la partie d'autofinancement par l'activité interne de recherche de fonds.

Quant à l'image administrative du BIE, elle est liée non seulement au nom peu attractif (« Bureau »), mais aussi à ses tâches actuelles de gestion plus que de promotion ou d'innovation.

Recommandations. Soulignons que le BIE constitue un interlocuteur unique ; ce fait est reconnu comme positif par tous les acteurs – dans l'administration, auprès des associations et des communes. Il faut donc capitaliser sur cette base. Actuellement, la composition de l'équipe du BIE n'est par contre pas idéale. Il faudrait, lors de futurs recrutements, donner au Délégué une position centrale dans le choix des candidats. La sélection doit être orientée vers l'intérêt supérieur que représente la réalisation d'une politique d'intégration cohérente. À court terme, nous pensons qu'un renforcement de la position du Délégué pourra augmenter son poids dans la direction du BIE. Le BIE et le Délégué doivent par ailleurs clairement pouvoir marquer une position autonome à l'égard du monde associatif, affirmer un rôle d'acteur central d'impulsion d'une politique étatique. Le BIE exécute notamment la politique cantonale et non pas la politique des associations. Il peut servir de porte d'entrée pour des besoins et demandes légitimes et en devenir l'avocat, s'il le juge opportun en vue de la réalisation de la politique cantonale (c'est l'administration qui pense démocratiquement, comme l'exprime Habermas 1992).

Quant aux ressources à disposition, nous pensons qu'après le choix politique pour l'action sur le terrain ou pour l'activité de coordination, d'activation et de modération, la question des proportions des ressources attribuées doit être abordée. Dans notre esprit, une augmentation de la partie des subsides accordés à des projets – dans une logique de planification et de transparence – augmenterait la capacité d'action dans le sens d'une politique cohérente, notamment si le fonctionnement interne est rationalisé selon les standards de l'administration moderne. Diverses possibilités sont d'ailleurs à considérer:

- Déléguer les activités administratives et se concentrer sur les activités de contenu. Un exemple caractéristique : l'organisation des Assises ne devrait pas bloquer l'action d'innovation du BIE et pourrait être facilement déléguée. De même, s'agissant des formations pour fonctionnaires qui sont données par le BIE sans qu'il dispose de compétences particulières en interaction pédagogique et interculturalité, il faudrait mettre au concours ces tâches et les attribuer au meilleur offrant du point de vue prix-qualité. Enfin, nous recommandons fortement de ne pas créer un centre de documentation

au BIE sur la thématique des migrations, mais d'opérer un choix plus fonctionnel, soit par un contrat de prestation avec un centre existant (nous pensons au Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population), soit par un accord d'accès à une bibliothèque locale déjà documentée sur ce thème, tel que celle de l'Institut d'études sociales ou de la faculté des Sciences économiques et sociales de l'Université de Genève.

- Renforcement de la recherche de subsides, en dehors des financements étatiques (*fundraising*, sponsoring d'activités), par exemple via la Migros (Pourcent culturel) qui soutient dans beaucoup de cantons des initiatives relatives à la question migratoire. Genève, siège d'un nombre important de fondations, n'est donc pas mobilisée pour la question des migrations et de l'intégration. Cette augmentation de l'autofinancement aurait d'ailleurs une conséquence majeure dans l'augmentation de l'autonomie d'action du BIE.

Notons à cet égard que le BIE est comparativement à d'autres cantons et villes bien doté. Soyons par contre clairs : il ne s'agit pas de diminuer les ressources actuelles globales, mais de les utiliser de manière à ce qu'une politique cantonale une fois définie dans les détails puisse être mise en œuvre plus efficacement.

Un point nous semble encore important à mettre en évidence, à savoir la nécessité d'augmenter l'image de centre de la politique genevoise de l'intégration par une visualisation plus crédible. L'idée d'un logo moins bureaucratique pourrait soutenir ce changement qui doit, évidemment, se faire dans les faits. Mais pouvoir signaler par un logo moderne l'indépendance pourrait favoriser son image dans l'espace public. Il s'agit d'un logo qui s'ajouterait par exemple à celui du canton et qui serait utilisé comme symbole de marque de qualité des actions soutenues. Une politique de promotion de ce logo auprès de toutes les activités soutenues en découlerait.[20]

[20] Nous pouvons d'ailleurs nous imaginer que le terme « respect » déjà utilisé dans une campagne du BIE pourrait centraliser les différentes dimensions du travail du BIE. Cette campagne menée par un membre du BIE illustre pour le reste la mauvaise coordination interne. En effet, il n'y a actuellement aucune relation visible entre cette campagne et le BIE, hormis le fait qu'il s'agisse d'un membre du BIE qui la mène.

Il faut donc, en conclusion, concentrer les énergies pour gagner en visibilité. Une visibilité qui se fait aussi par une stratégie de relation publique (marketing et visibilité sur le terrain par un travail de mise en réseau) et par la définition précises des tâches prioritaires du BIE.

3.3.3 La Commission consultative de l'intégration (CCI)

Descriptif. La Commission consultative de l'intégration (CCI) est composée selon la loi de 11 à 19 membres représentant les communes, les migrants à Genève, les partenaires sociaux, des associations actives dans la lutte contre le racisme et les discriminations et des experts, nommés par le Conseil d'Etat. Quatre membres doivent représenter les migrants sur proposition d'une assemblée à la large participation des associations des étrangers (les Assises annuelles, prévues par la loi) et trois représentent les communes sur proposition de l'Association des communes genevoises (ACG). Elle a comme objectif de conseiller le gouvernement. Elle est présidée par le Conseiller d'Etat responsable du dossier de l'intégration. Actuellement, cette commission est le maillon le plus faible du dispositif. Délégitimée par le monde associatif, par les partenaires sociaux, par les membres les plus représentatifs de la politique d'intégration genevoise, elle n'a qu'un soutien fort du Département en charge de la politique d'intégration. Sa représentativité est mise en cause par les associations des migrants qui demandent de pouvoir participer plus concrètement à la définition des choix politiques. Du point de vue des membres de la commission par contre, ils ne se sentent pas réellement interpellés par le Conseil d'Etat qui a un regard sur l'agenda de la Commission. La commission attire donc beaucoup de critiques et fait partie des éléments affaiblissant la politique d'intégration, sans qu'elle ait un pouvoir réel.

Diagnostic. La CCI est composée de membres qui n'ont pas, ou seulement partiellement, de légitimation au sein de la communauté d'acteurs actifs dans la promotion et la réalisation de la politique d'intégration genevoise. La représentativité des migrants au sein de la commission n'est pas issue d'un processus de nomination transparent, les Assises ayant un système d'élection sans aucune garantie de représentativité (tout le monde peut voter, mais les résultats sont aléatoires). Les experts dans la commission sont plutôt des activistes qui ne sont pas *supra partes*. Les représentants des partenaires sociaux ne sont pas des personnalités avec une influence forte au sein de leurs associations. Seules les communes sont

représentées de manière crédible. Cette faiblesse s'explique par le rôle subordonné, manquant de marge de manœuvre et, de nouveau, de cahier des charges précis. De même, la présidence d'un Conseiller d'Etat et la gestion de l'agenda par le DIAE, à première vue créatrices de pouvoir symbolique, ont un effet inverse, à savoir le sentiment d'être sans autonomie. Ceci désengage la majorité des acteurs relevants. La Commission dans son état actuel ne confère ni prestige ni soutien à la politique d'intégration cantonale.

Recommandations. Le rôle et la composition de la commission sont à revoir. Si celle-ci est maintenue, elle doit devenir un acteur autonome, certes au service du Conseil d'Etat, mais dans un esprit critique et constructif qu'elle ne peut pas développer actuellement. La Commission doit aussi sortir de son mandat ambivalent de représentation et de consultation technique. Pour lui conférer du prestige, sa composition doit impérativement être revue en vue d'y inclure des personnalités de la vie genevoise qui peuvent par leur présence et leurs points de vue renforcer la politique d'intégration. Nous pensons en particulier à des sponsors potentiels du secteur économique (comme Bertarelli ou Arditi), à des personnalités au-dessus de la question politique représentant par exemple le monde de la culture, mais aussi à des scientifiques qui peuvent instruire la Commission par des expertises ad hoc. Il faut donc absolument renforcer le prestige de la CCI pour augmenter sa crédibilité et la sortir de son image actuelle d'alibi. Pour éviter une incompréhension liée à l'idée de la représentativité notamment des migrants, nous pensons que la procédure de sélection des migrants – établie par la loi – devrait être clarifiée dans l'idée d'une proposition venant d'une organisation faîtière plus que d'un vote peu transparent[21]. Nous pensons en particulier que la nouvelle « plate-forme de coordination » des associations des migrants à Genève née récemment d'une initiative autonome des migrants pourrait proposer aux Assises les quatre candidats qui seraient présentés publiquement à ce moment-là, mais non plus élus de manière pseudo-démocratique[22]. Quant à sa présidence,

[21] Comme le font donc les communes par le biais de l'ACG. Par l'octroi récent du droit de vote aux migrants dans les communes genevoises, la question de la représentation s'est d'ailleurs nettement relativisée.

[22] La « plate-forme des associations » doit certainement encore faire ses preuves. Les associations des migrants, en partie très critiques, devraient faire un travail d'introspection et avoir des représentants plus forts, visibles et reconnus.

actuellement définie par la loi, elle devrait interpréter son rôle davantage en termes de modérateur et donner de manière informelle à un groupe plus restreint le devoir de préparer l'agenda des discussions, en prenant en particulier en charge le suivi du plan d'action du Délégué.

A moyen terme, nous pensons que cette commission devrait se développer de manière à être plus fonctionnelle pour le dispositif. Nous pensons que ceci peut se faire soit en renforçant son indépendance (*voice*), soit en l'éliminant (*exit*) tout en constituant une petite équipe de consultation – ce qui est un peu l'idée à la base des « groupe de travail » – auprès des responsables de la réalisation de cette politique (le Délégué et le ministre responsable) qui peuvent agir rapidement et en lien direct avec des actions précises (à travers le savoir ou des idées de sponsorisation).

3.3.4 Le Groupe interdépartemental de l'intégration (GII)

Description. Ce groupe instauré par la LI a comme but de coordonner les activités des départements visant l'intégration des migrants. Il est présidé par le Délégué et se réunit au moins une fois par année. Composé de hauts fonctionnaires genevois, ce groupe reste, nonobstant sa position stratégique, actuellement peu efficace. À nouveau, son cahier des charges n'est pas défini au-delà de la question de la coordination, rendant son potentiel sous-exploité. La position de faiblesse institutionnelle et politique actuelle du Délégué rend aussi difficile le passage par ce groupe vers des actions concrètes. A ce sujet, la difficulté pendant longtemps de mettre en place un projet de « statistique de la population étrangère à Genève », pourtant déclaré comme prioritaire[23], est exemplaire. Elle paraît enfin, sous l'impulsion du Délégué, et ceci dans un esprit de collaboration remarquable, mais uniquement quatre ans après la mise en œuvre de la LI. L'absence de plan global du GII, d'impact et de réalisations concrètes sont les critiques

Le monde associatif devrait pouvoir apparaître de manière plus unie pour avoir un poids réel face à l'administration et ce processus demandera du temps.

[23] La tâche d'information sur les résultats des actions sur la population genevoise inscrite dans la LI demande en effet une observation systématique (Art.4, alinéa 4).

majeures qui lui sont adressées. Certains y voient néanmoins un début de transversalité (échange d'expériences).

Diagnostic. Sans clarté de missions et dans un contexte de faiblesse institutionnelle et politique du Délégué, ce groupe n'arrive pas à surmonter le stade d'un lieu d'information. Son défaut majeur réside non pas dans ses composants, mais dans l'absence d'une mission précise et contraignante. Ainsi, il n'y a pas un pouvoir institutionnel fort (des politiques décidées) qui pourrait forcer ses membres à poursuivre des missions précises. Les résultats sont une relativisation des obligations par ses membres et un risque de désengagement.

Recommandations. Le GII a un potentiel qu'il s'agit de mieux exploiter, tant du point de vue de l'action transversale que du point de vue du monitorage. Il faut clarifier la mission avec un nombre de tâches obligatoires à réaliser. La plus importante, actuellement, est la mise en réseau des savoirs différenciés. Ce groupe pourrait donc piloter un monitorage de l'intégration (qui irait au-delà d'une simple statistique des étrangers) en s'appuyant sur les ressources internes, notamment les statistiques cantonales, mais aussi sur des expertises externes. Sa transformation en groupe de pilotage du monitorage de l'intégration nous semble fondamentale pour augmenter les connaissances sur la question de l'intégration. Ainsi, il pourrait aussi chapeauter un observatoire de la migration ou une structure d'observation similaire et présenter chaque année un rapport sur l'état de l'intégration des étrangers dans le canton, permettant également de mieux définir les actions futures à mener. Son rôle passif devrait aussi se transformer en un rôle actif de lobby interne à l'administration pour la promotion de la sensibilité à la différence.

3.3.5 La Délégation du Conseil d'Etat à l'intégration

Description. La délégation du Conseil d'Etat n'est pas prévue dans la loi, mais elle s'est instaurée pour signaler l'importance de la politique d'intégration cantonale. Lors de ses réunions, elle a notamment avalisé les actions du BIE et essayé de donner un poids politique au développement d'initiatives transversales. Les réunions sont présidées par le DIAE, et les hauts fonctionnaires des trois départements (qui sont aussi dans le GII) y participent. Les trois départements sont le DIAE, le Département de justice et police (DJP) et le Département de l'instruction publique (DIP). Un choix qui ne reflète que partiellement les zones problématiques d'action pour l'intégration, qui comprennent aussi l'économie et la question sociale.

Diagnostic. La délégation semble jouer son rôle de soutien politique transversal à la politique d'intégration. Le fait que ni le Département de l'action sociale et de la santé (DASS) ni le Département de l'économie n'en fassent partie nous semble une faiblesse majeure empêchant un appui pour entrer dans ces domaines pour le Délégué et son équipe. Une division de travail avec le GII est établie ce qui lui donne la force du pilotage politique. Pour qu'il soit plus performant, il devrait pouvoir définir des lignes directrices, ainsi qu'avoir la possibilité de les modifier.

Recommandations. La délégation doit prendre en main la définition des lignes directrices de la politique et la promouvoir publiquement, en donnant ainsi son poids politique à la question dans l'espace public. Pour élaborer les lignes directrices, elle devrait mandater un groupe de travail chargé de faire des propositions fondées sur des compétences d'analyse du terrain genevois. Un renforcement de la politique d'intégration genevoise pourrait s'obtenir par l'élargissement de la délégation aux départements en charge de l'action sociale et de la santé et de l'économie ou par la facilitation d'accès du Délégué à ces départements.

3.3.6 Le Médiateur

Description. La nomination d'un médiateur ayant pour tâche d'intervenir – avec l'aide du BIE – en cas de discriminations au sein de l'administration genevoise est prévue par la LI. Cet acteur n'a eu pour l'instant que peu de cas à traiter (en 2004 et 2005 en tout neuf demandes, dont quatre qui ont été suivies d'une action) et sa fonction est peu visible au sein de l'administration et dans l'espace public. Du point de vue de l'appréciation de cette fonction, un accord existe quant au fait que sa marge de manœuvre est relativement modeste (elle porte seulement sur l'administration) et que ses possibilités d'intervention sont relativement faibles. Une extension des fonctions vers un service de lutte contre les discriminations avec une équipe de médiateurs affiliés est généralement demandée.

Diagnostic. La position relativement isolée du médiateur et le manque de publicité autour de cette tâche ont comme conséquence que les actions menées sont rares, bien que jugées généralement efficaces. Le secteur le plus délicat, à savoir les actions de police, échappent au médiateur, sans que ceci crée un problème majeur du fait que la police a aussi instauré un médiateur en son sein. Ceci donne l'impression d'un doublon. Dans les faits, l'activité au sein de la police n'est que difficilement généralisable aux

autres contextes et demande une compétence et des connaissances spécifiques. D'ailleurs ce n'est que dans ce domaine que la médiation comme pratique est continuellement mobilisée et qu'une demande d'élargissement de l'action sur le territoire genevois est présente (dans la logique de la médiation de conflits de type interculturel).

Recommandations. Nous aimerions adresser diverses recommandations qui vont dans le sens d'une augmentation de la visibilité de l'action de médiation et d'un renforcement de l'idée de médiation dans le canton. A court terme, il est certainement important de mieux informer le public de l'existence de cette activité. Il faudrait aussi mieux relier le médiateur au BIE pour le sortir de l'isolement et lui faire profiter des savoirs venant du terrain avec lequel le BIE est en contact continuel. Si on veut augmenter la visibilité (par une action d'affichages, des petits flyers d'information aux guichets, etc.), il serait aussi nécessaire d'augmenter le champ d'action vers des conflits en dehors de l'administration. A cet égard, le BIE a non seulement la possibilité de travailler avec un groupe de médiateurs déjà formés et donc disponibles pour le responsable de la médiation, mais il existe déjà maintes expériences, dans d'autres cantons, de médiation élargie qui ont montré leur importance (voir par exemple : Cattacin et al. 2003). Cet élargissement reflèterait aussi le fait que les problèmes de discrimination sont nettement moins importants dans la relation avec l'administration que dans le monde de l'emploi et dans les conflits de voisinage[24].

Signalons aussi une possibilité à moyen terme de substituer ce rôle de médiateur par la création d'une position d'ombudsman cantonal chargé de plus amples tâches, tout en renforçant l'action de médiation au sein du BIE.

3.4 Aspects d'organisation de la mise en œuvre

Mise en réseau. L'organisation de la mise en œuvre de la politique d'intégration se base sur une mise en réseau des acteurs et sur une décision claire quant au rôle des instances cantonales. Nous pensons qu'une prise de position en termes de recentrement de l'action en direction de la

[24] Notons que la LI prévoit déjà dans son article 5, paragraphe 4 une activité de médiation basée sur des observations et plaintes dans tous les domaines.

coordination des acteurs, de l'incitation à l'innovation et de la persuasion des acteurs centraux et de l'espace public genevois au sujet de l'importance de s'attaquer de front à la question de l'intégration est la voie à suivre. Dans ce chapitre, nous aimerions commenter deux axes majeurs mis en place dans ce dessein, à savoir les Assises et les groupes de travail au sein du BIE.

3.4.1 Les Assises

Descriptif. Les « Assises pour l'intégration » sont prévues par la LI et organisées par le Délégué. Elles absorbent beaucoup de ressources au sein du BIE et n'ont pas d'objectifs clairement définis, à l'exception de celui de proposer les quatre représentants des migrants à la CCI. Leur organisation annuelle s'est faite, après la première édition, dans une logique décentrée en impliquant les communes du canton. Ceci a eu comme effet d'amener la question de l'intégration dans la réalité locale en donnant ainsi des impulsions à la question de l'intégration fort appréciées par les communes co-organisatrices (en 2004 à Meyrin, en 2005 à Onex). Tandis que les deux communes ont jugé ces expériences très positivement, les acteurs-clé actifs sur le territoire genevois ont vu dans ces Assises des répétitions, sans réel avancement de la compréhension du phénomène de l'intégration à Genève. Quant aux élections organisées pour nommer les représentants, elles ont été dès le début jugées inopportunes et arbitraires par la majorité des acteurs, dont les associations des migrants eux-mêmes.

Diagnostic. Les « Assises » sont une belle fenêtre de la politique d'intégration genevoise, mais il leur manque un réel objectif de développement politique. Si les communes co-organisatrices profitent de la présence des Assises pour faire le point sur leurs actions, elles n'arrivent pas à créer le même effet auprès des autres acteurs. Les associations des migrants les ont au début accueillies avec intérêt. Pour certains, c'était le seul lieu où il y avait une représentation étrangère et une dynamique de mise en contact des différentes expressions de la migration. Mais ce sentiment positif s'est vite transformé en attitude critique, notamment à cause d'un manque de suivi politique des recommandations formulées lors des Assises. Concernant la nomination des représentants, elle est organisée sans une procédure suffisamment légitime pour être crédible. Il n'y a en effet aucun contrôle de la représentativité de l'assemblée électrice et les élus ne peuvent se vanter d'aucune réelle capacité ni de représentation, ni de légitimation au sein de la CCI ou les représentants deviennent des individus comme les

autres. En plus, le mécanisme d'élection soumet les migrants à une logique qu'ils n'ont jamais légitimée et qui peut être vécue comme imposée – une sorte d'« assimilation » par la procédure – qui crée de la méfiance.

Recommandations. Les « Assises » doivent se centrer sur des objectifs clairs pour gagner en crédibilité. Le succès auprès des communes plaiderait pour une concentration des « Assises » sur la question de la mobilisation locale décentrée de la politique d'intégration et en alternative au monde des associations des migrants, comme le suggèrent les dernières Assises réalisées. À cet égard, on pourrait s'imaginer un tournus annuel des « Assises communales » et des « Assises associatives »[25]. Les importants coûts liés à l'organisation (en termes de personnel du BIE) doivent dans une logique de concentration du travail être diminués par la délégation aux communes ou à des partenaires externes de l'organisation. C'est d'ailleurs la politique que le Délégué semble avoir initié déjà partiellement cette année et qu'il est en train de perfectionner pour l'année qui vient (à Vernier). Le BIE doit en tout cas pouvoir se concentrer sur l'organisation de la dynamique des « Assises » du point de vue du contenu et amener ses compétences et savoirs aux communes. Quant à la nomination des représentants, les « Assises » doivent trouver une procédure avec une plus grande légitimation. Nous voyons – à la lumière des relations qui se sont installées entre le FIMM et la CFE – une possibilité de coopération même informelle avec la nouvelle « plate-forme » des associations de migrants à Genève, qui pourrait déterminer en son sein les représentants qui seraient formellement nommés durant les « Assises » sans vote, mais par une acclamation – alors qu'ils sont imposés par le cadre juridique actuel. Cette transformation demande à moyen terme une reconnaissance de la « plate-forme » comme partenaire de l'Etat au même niveau que les partenaires sociaux par exemple. Elle pourrait devenir un acteur qui non seulement délègue des représentants dans la CCI, mais aussi dans d'autres commissions étatiques qui touchent la question des migrations et de l'intégration. En d'autres termes : la crédibilité de la politique nécessite aussi une confrontation avec un contre-pouvoir constitué qui peut apprécier et critiquer de manière autonome la politique. Ainsi naît une dynamique de contrôle démocratique en-dehors des risques d'instrumentalisation tels

[25] Les « Assises associatives » pourraient être organisées en même temps que les nouveaux « Forums », instrument similaire développé par la « plate-forme » des associations migrantes.

qu'ils sont présents actuellement, notamment dans l'élection via les « Assises » et la représentation ambiguë des migrants dans la CCI.

3.4.2 Les Groupes de travail

Descriptif. Par les « Assises » et sous l'impulsion du Délégué ont été créés il y a une année des groupes de travail pour soutenir l'avancement de la réflexion du Délégué et du BIE. Ils sont organisés par thème, reflètent une partie des missions prévues par la LI et sont composés d'experts du terrain et de l'administration. Cette initiative, accueillie avec scepticisme par ces experts, commence à porter ses fruits, dans le sens que des thèmes concrets sont traités (notamment dans le domaine de l'habitation). Ceci dit, ces groupes pourraient gagner en importance si leur tâches faisaient partie d'une orientation programmatique.

Diagnostic. Il est dangereux de motiver à la participation, que ce soit par les « Assises » ou par les groupes de travail, des acteurs aux agendas bien remplis. les partenaires de l'administration publique notamment, mobilisés déjà par les GII et les grandes associations d'intervention dans le domaine des migrations demandent, pour justifier l'investissement en temps, que ces groupes disposent d'un mandat précis.

Recommandations. Il ne faut effectivement pas multiplier les lieux de réflexion, et les groupes de travail sont donc une initiative utile, parce qu'ils s'attaquent à des questions concrètes. Il faut utiliser les ressources mobilisées, comme l'a initié le Délégué, en termes de compétences de l'administration et du monde associatif de manière constructive, en lien dans la mesure du possible à un projet concret. A partir d'un plan d'action avec des réalisations concrètes, ces groupes pourraient devenir des interlocuteurs privilégiés qu'on informe sur les résultats et qu'on consulte pour l'amélioration de l'impact. Une autre idée serait l'utilisation *ad hoc* de ces compétences quand elles sont demandées pour la réalisation d'un projet concret.

3.5 Conclusion intermédiaire

Grande mobilisation d'acteurs. La mise en œuvre de la LI a eu comme conséquence la mobilisation de beaucoup d'acteurs. Leur donner des tâches et des fonctions est par contre nécessaire pour éviter leur désengagement et

le retour à un modèle sans coordination. Le dispositif mis en place n'a en effet pas encore réussi à utiliser la potentialité des maints instruments de coordination à disposition en vue d'un réel changement vers une politique de synergies entre les acteurs.

4 La modernisation de la politique d'intégration genevoise

Introduction. Nous pensons que le lancement de la politique d'intégration doit maintenant passer à un nouveau stade de rationalisation de ses activités Cette rationalisation doit se faire par une clarification des rôles des différentes instances mises en place et ceci sous l'égide d'une volonté politique exprimée par des directives et un plan d'action concret, en évitant des instrumentalisations réciproques. La LI donne un bon cadre pour initier ce processus de modernisation. Les limites de la loi ne justifient en aucun cas une révision à ce stade. C'est seulement une fois qu'une politique d'intégration forte et légitime sera établie qu'une révision pourrait se justifier. Les pistes de cette réforme sont diverses : une intégration des buts précis dans la loi, mais aussi une concentration de pouvoir plus marquée pour le Délégué qui pourrait ainsi mieux exprimer son rôle de centre de la politique d'intégration. Dans ce dernier chapitre, nous résumerons les recommandations et formulerons une idée de plan de réforme.

4.1 Les recommandations

Introduction. Cette évaluation avait pour but de vérifier les effets de la Loi genevoise sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001. Elle aboutit notamment à la conclusion que le potentiel de cette nouvelle législation n'est pas encore exploité de manière optimale, notamment en raison d'une faiblesse dans les directives d'action des acteurs de l'intégration mis en place par cette loi. Cette faiblesse a comme conséquences la multiplication d'initiatives peu coordonnées et une politique des « incohérences ». Malgré cette situation quelque peu tumultueuse, des actions ont été menées ce qui est évidemment un signe positif. Il règne un certain pragmatisme sur lequel on peut capitaliser. Il y a de l'engagement et beaucoup de bonne volonté de la part de quasiment tous les acteurs.

C'est sur cette base que nos recommandations doivent être interprétées.

Au niveau général. L'évaluation constate la plus grande faiblesse de l'application de la loi dans le manque de directives qui devraient fixer le cadre d'action. Ces directives doivent être établies sur la base d'une enquête des besoins dont découlerait une politique d'intégration. Celle-ci nécessite un plan d'action contenant des indicateurs d'impact mesurables et un instrument d'observation de la réalité de l'intégration genevoise.

L'orientation générale. L'orientation générale établie dans ces directives et opérationnalisée dans le plan d'action doit être défendue politiquement et concrétisée dans des actions tangibles.

Les missions spécifiques. Les missions spécifiques doivent trouver des actions immédiates et se baser sur un discours pragmatique des acteurs en charge de la mise en œuvre qui s'oriente vers les besoins. Le champ d'action de l'intégration doit être « désidéologisé » pour ne pas être instrumentalisé dans le débat politique et surtout pour contrecarrer les clichés véhiculés dans l'espace public. Les actions doivent être communiquées de manière transparente dans l'espace public et le champ politique pour éviter des risques d'instrumentalisation.

Les acteurs du dispositif. Concernant les acteurs du dispositif, nos recommandons concernent :

La clarification des rôles. Les acteurs ne sont pas encore reliés dans une perspective de nouvelles synergies. Leurs rôles manquent de spécification et une incohérence en résulte. L'action de coordination n'est pas encore effective.

Le Délégué à l'intégration. Le Délégué est dans une position institutionnelle et politique difficile du point de vue de sa capacité à mettre en œuvre une politique de l'intégration. Nonobstant le cadre légal qui lui donne une grande autonomie et marge de manœuvre et nonobstant sa forte personnalité, il n'en profite pas en raison du manque de définition d'un cadre d'action. Il faut donc renforcer son cadre d'action par un positionnement du gouvernement, dont devrait découler une plus grande autonomie. A partir de cette autonomie, nous aimerions insister sur une concentration du travail sur des missions centrales et donc la délégation de toutes les tâches qui peuvent créer de l'incohérence, telles que la gestion des projets fédéraux (pour laquelle nous demandons la création d'un « centre de référence » proche du BIE). Soulignons aussi que la fonction du Délégué demande une liberté d'action permettant l'accès direct aux membres du gouvernement, sans devoir suivre des voies hiérarchiques.

Le Bureau de l'intégration (BIE). L'équipe du Délégué n'est à l'heure actuelle pas adaptée à la réalisation d'une politique cohérente. Nous recommandons par la pratique de renouvellement de créer un groupe qui soit cohérent et de donner au Délégué une position primordiale dans le choix de ses collaborateurs. Une politique aussi délicate nécessite en effet une équipe soudée avec des compétences analytiques fortes.

Les ressources du BIE. Quant aux ressources, nous pensons que le BIE doit renforcer son action de soutien de projets qui sont à la base de la réalisation de la politique cantonale d'intégration et qui sont créateurs de légitimité. Ceci est certainement une logique en route pour les grands partenaires liés – de plus en plus – par des contrats de prestation à la politique d'intégration. Mais la généralisation de cette pratique ne doit pas s'arrêter là. L'argent à disposition doit servir à inciter une action sur le terrain, coordonner les acteurs pour renforcer la politique d'intégration et persuader les acteurs de s'affilier à une ligne de travail concrète. Les tâches non directement liées à la réalisation de cette politique doivent être déléguées. Nous pensons par ailleurs que la recherche de fonds en-dehors des fonds publics est une tâche essentielle pour augmenter l'autonomie.

Image de marque. Finalement, nous recommandons le développement d'une image de marque par exemple par un logo moderne qui apparaîtrait sur toutes les activités réalisées et soutenues. Le BIE doit forcer son image de qualité aussi par une stratégie agressive de marketing.

La Commission consultative de l'intégration (CCI). La CCI est actuellement sans efficacité tangible. Sa composition est à revoir dans l'idée de lui conférer plus de prestige et un rôle de contrôle et de soutien de la politique. Elle doit devenir un apport de soutien aux grands choix politiques et une ressource de l'action du Délégué.

Le Groupe interdépartemental de l'intégration (GII). Ce groupe est actuellement sous-exploité. Son rôle majeur doit être de piloter un monitorage de l'intégration en s'appuyant sur les ressources internes, notamment les statistiques cantonales, mais aussi sur des expertises externes. Il pourrait aussi chapeauter un observatoire de la migration ou une structure d'observation similaire et présenter chaque année un rapport sur l'état de l'intégration des étrangers dans le canton, permettant aussi de mieux définir les actions futures à mener. Son rôle passif devrait aussi se transformer en un rôle actif de lobby interne à l'administration pour la promotion de la sensibilité à la différence.

La Délégation du Conseil d'Etat à l'intégration. Ce groupe de magistrats doit prendre en main la définition des lignes directrices de la politique et la promouvoir publiquement, en donnant ainsi un poids politique à la question dans l'espace public. Pour établir les lignes directrices, la Délégation devrait mandater un groupe de travail qui les développe et qui se chargerait de faire des propositions en s'appuyant sur des compétences d'analyse du terrain genevois. Un renforcement de la politique d'intégration genevoise pourrait s'obtenir en élargissant la délégation aux départements en charge de l'action sociale et de la santé et de l'économie ou en facilitant l'accès du Délégué à ces départements.

Le Médiateur. L'action du médiateur doit gagner en visibilité et à moyen terme en marge de manœuvre. A court terme, il est certainement important de mieux informer le public de l'existence de son activité. Selon nous, il faudrait aussi mieux relier le médiateur au BIE afin de le sortir de son isolement et de lui faire profiter des savoirs venant du terrain, avec lequel le BIE est en contact continuel. À moyen terme nous pouvons nous imaginer de substituer ce rôle de médiateur par la création d'une position d'ombudsman cantonal en charge de plus amples tâches dans le domaine de la lutte contre les discriminations, tout en renforçant l'action de médiation au sein du BIE.

Mise en œuvre. Concernant la mise en œuvre, nous formulons les recommandations suivantes :

Les « Assises ». Les « Assises » doivent se recentrer sur des objectifs clairement communiqués pour regagner en crédibilité (par exemple la mobilisation d'un réseau local telle qu'elle a été pratiquée récemment par le Délégué). Elles doivent se construire avec le soutien des communes et des associations de migrants, comme le Délégué est d'ailleurs en train de les développer. En revanche, elles ne doivent pas se soumettre à des procédures de pseudo-élections de leurs représentants à la CCI, mais organiser leur délégation de manière autonome. Nous voyons une possibilité de coopération même informelle avec la nouvelle « plate-forme » des associations de migrants à Genève qui pourrait déterminer en son sein les représentants qui seraient formellement nommés durant les « Assises », sans vote, mais par une acclamation. Cette transformation demande à moyen terme une reconnaissance de la « plate-forme » comme partenaire de l'Etat au même niveau que les partenaires sociaux par exemple.

Les Groupes de travail. Il ne faut pas multiplier les lieux de réflexion, mais utiliser les ressources en termes de compétences de l'administration et du monde associatif de manière constructive, dans la mesure du possible en lien avec un projet concret. Nous pensons donc que ces groupes de travail ont un potentiel certain qui doit être stratégiquement mis à disposition de la politique d'intégration.

4.2 Le plan de réforme (esquisse)

Vers une politique cohérente. Nous nous sommes aussi penchés sur les pas à suivre et proposons un plan de réforme (Figure 3). Il prévoit les passages esquissés dans les recommandations d'une politique actuellement peu reconnue à une politique cohérente. Au bout de la réforme et sur la base d'une légitimation forte de la politique réalisée, nous proposons de revoir la LI en vue de résultats mesurables.

Les pas à réaliser. Les pas qui devraient être réalisés dans les quatre ans à venir sont les suivants :

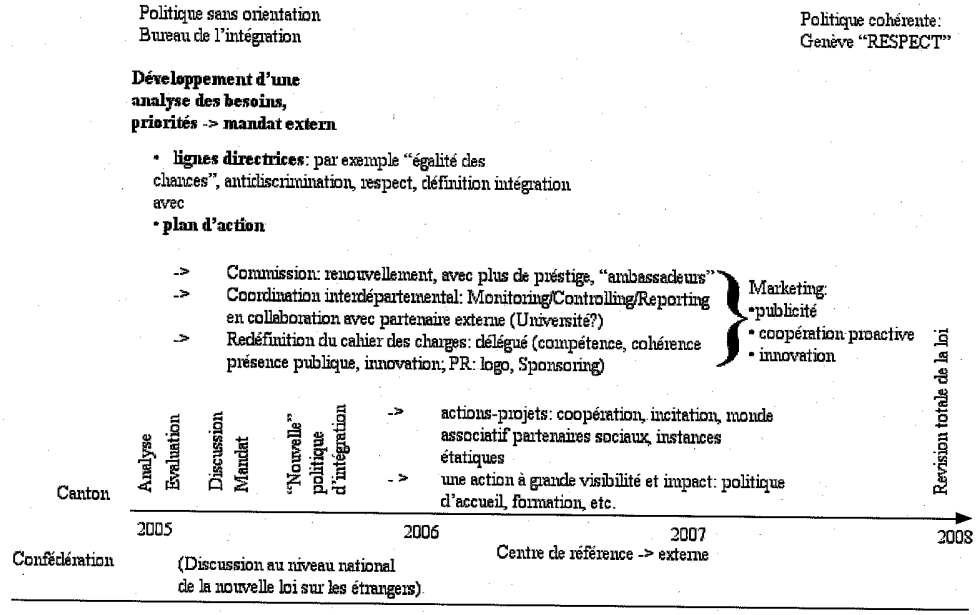
1. Développement des directives d'orientation de la politique d'intégration genevoise et, sur cette base, d'un plan d'action (mandat externe)
2. Etablissement et annonce publique de la « nouvelle » politique d'intégration par le gouvernement, éventuellement adoption parlementaire des grandes lignes directrices
   a. Délégation de la relation avec la Confédération à un centre de référence externe au BIE
3. Développement et mise en œuvre concrète :
   a. Actions-projets: coopération, incitation, monde associatif, partenaires sociaux, instances étatiques
   b. Action à grande visibilité et impact: politique d'accueil, formation, etc.
4. Définition des cahiers des charges des acteurs du dispositif d'intégration, en particulier :
   a. Commission: renouvellement, avec plus de prestige, "ambassadeurs"

b. Coordination interdépartementale :
Monitoring/controlling/reporting en collaboration avec des partenaires externes

c. Redéfinition du cahier des charges: du Délégué et de ses collaborateurs (compétence, cohérence, présence publique, innovation; relations publiques: logo, *fundraising* et sponsoring

5. Révision de la loi sur la base des expériences faites. Passage à une image forte de la politique genevoise d'intégration.

Figure 3: Plan de reforme



5 Conclusion

Les migrations au centre du développement cantonal. Nous espérons que cette évaluation pourra donner l'impulsion nécessaire au changement des pratiques dans la mise en œuvre de la LI. Nous pensons que Genève est au début d'un processus qui mettra la question des migrations au centre de son développement. La situation actuelle est encore liée à la vision de la problématisation du phénomène migratoire. Le passage vers une logique qui pense les migrations comme un élément fondamental de l'innovation doit suivre. A la lumière des grandes villes, Genève doit penser la migration comme l'élément essentiel de sa force et passer à une politique capable de gérer les différences, déployant une « sensibilité à la différence » dans toutes ses politiques, en commençant par le développement urbain, économique, culturel et des savoirs. Ceci signifie aussi que derrière cette problématique de l'intégration se trouve une politique du respect de la différence fondée sur le principe de l'interdiction des discriminations. Il faudra dans ce sens imaginer un scénario incluant d'autres domaines d'une politique globale et unique de la différence, telles que les initiatives visant l'égalité entre hommes et femmes ou encore la politique des droits humains.

Vers une administration orientée aux buts vérifiables. Nous voulons aussi signifier dans cette évaluation la nécessité d'introduire dans les politiques publiques non seulement des lois expérimentales avec des clauses évaluatives, mais une pratique de *controlling* basée sur des indicateurs et la vérification par l'observation continuelle de l'impact des politiques. Dans ce sens, le projet « Genève Pilote » pourrait changer des pratiques administratives de gestion par des procédures de la « chose publique » (fortement ancrée à Genève) vers une expérience de gestion par des objectifs et des effets.

Bibliographie

Badie, Bertrand (1987). *Les Deux Etats*. Paris: Fayard.

Boggio, Yann, Sandro Cattacin, Maria Luisa Cesoni et Barbara Lucas (1997). *Apprendre à gérer. La politique suisse en matière de drogue*. Genève: Georg.

Cattacin, Sandro (1996). "Innover les politiqes publiques en matière de drogues illégales en Suisse", dans Ofper, Office fédéral du personnel (éd.). *Les villes et l'urgence d'agir*. Berne: EDMZ, p. 103-109.

Cattacin, Sandro (2003). "Migration, Religion, Pluralismus", dans migratio (éd.). *Migration und Religion*. Luzern: migratio, p. 20-28.

Cattacin, Sandro, Michael Bommes, Martin Killias et Janine Dahinden (2003). *Konfliktmediation in Basel. Resultate der Panelevaluation des Pilotprojektes streit.los 1999-2003*. Neuchâtel: SFM.

Cattacin, Sandro et Bülent Kaya (2005). "Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse", dans Mahnig, Hans (éd.). *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zürich: Seismo, p. 288-320.

D'Amato, Gianni (2001). *Vom Ausländer zum Bürger: der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz*. Münster [etc.]: Lit.

D'Amato, Gianni et Brigitta Gerber (éd.) (2004). *Herausforderung Stadt. Integrationspolitik in Schweizer Städten*. Zürich: Seismo.

Fibbi, Rosita et Sandro Cattacin (2000). "Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse?" *Revue européenne des migrations internationales* 16(3): 125-146.

Habermas, Jürgen (1992). *Faktizität und Geltung*. Frankfurt M.: Suhrkamp.

Necker, Louis (1995). *La Mosaïque genevoise: modèle de pluriculturalisme?* Genève: Zoé.

Niederberger, Josef Martin (2004). *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren: die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*. Zürich: Seismo.

Rokkan, Stein et Seymour Martin Lipset (1967). "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction ", dans Rokkan, Stein et Seymour Martin Lipset (éd.). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press, p. 1-64.

Schnapper, Dominique (1992). *L'Europe des immigrés: essai sur les politiques d'immigration*. Paris: F. Bourin.

Scrimshaw, Nevin S. et Gary Gleason (éd.) (1992). *Rapid Assessment Procedures: Qualitative Methodologies for Planning and Evaluation of Health Related Programmes*. Int. Nutrition Foundation for Developing Countries: Boston MA.

Sen, Amartya Kumar (1992). *Inequality reexamined.* New York; Cambridge, Mass.: Russell Sage Foundation; Harvard University Press.

Wicker, Hans-Rudolf (2002). "Von der "Fremdenpolizei" zum "Dienst für Migration": Reaktionen von Staat und Gesellschaft auf zunehmende internationale Mobilität", dans Neuhaus, Helmut (éd.). *Migration und Integration: Atzelsberger Gespräche 2001: drei Vorträge*. Erlangen: Universitätsbund Erlangen-Nürnberg, p. 43-67.

Annexe I : Thèmes à traiter dans l'autoévaluation (proposition)

1. Contexte historique de la mise en place
2. Conditions-cadre juridiques
3. Positionnement des activités déployées dans le cadre de la loi sur l'intégration des étrangers dans le contexte législatif et organisationnel genevois et fédéral
4. Vision de développement général (plutôt quantitative) : développement des ressources financières, en personnel, des archives, documentation, etc.
5. Développement des activités (chapitre pour chaque groupe d'activité) – [les missions de l'intégration]
    a. pour chaque groupe d'activités : acteurs centraux, contenu, ressources (personnes, finances), description quantitative et qualitative, forces et faiblesses
6. Implication des partenaires de loi : appréciations générales, forces, faiblesses
7. Perspectives/planifications au niveau des activités, et au niveau du développement du réseau d'acteurs
8. Appréciation et recommandations du point de vue du mandant (par la voie du BIE)
9. Annexe avec des évaluations et des documents importants (choisis par le BIE)

Annexe II : Sélection des membres du panel d'experts

Le panel d'experts doit être relativement petit, compétent dans le domaine concerné et capable de lire et de comprendre le français. Il doit aussi garantir une certaine indépendance. Ce panel doit comprendre un ou plusieurs experts non genevois dans le domaine de la migration. Enfin, ce panel doit être soutenu par un secrétariat scientifique et dirigé par un des experts.

Les critères de sélection / qualifications nécessaires pour les membres du panel d'experts sont les suivants :

- indépendance par rapport à l'évaluation ;
- compréhension de la situation genevois et suisse et compréhension des besoins liés à l'inclusion des migrants dans des contextes urbains ;
- compétence dans le domaine de l'analyse et de la pratique des politiques d'intégration
- compétence autour des questions liées à la qualité et l'évaluation.

En conséquence, il a été décidé de retenir les *experts* suivants :

Présidence du Panel

Sandro CATTACIN, professeur ordinaire de sociologie, Université de Genève

Membres du Panel

Thomas KESSLER, Délégué aux étrangers, canton de Bâle-Ville

Milena CHIMIENTI, chercheuse en sciences sociales, spécialisée dans les domaines de santé publique, d'accès aux services, de médiation et de marginalité dans le contexte de la migration, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population auprès de l'Université de Neuchâtel

Minh Son NGUYEN, avocat, chargé de cours de droits des étrangers à l'Université de Lausanne, membre de la Commission fédérale des étrangers

Secrétariat scientifique

Isabelle RENSCHLER, politologue, maître-assistante au Département de sociologie de l'Université de Genève, spécialisée en sociologie urbaine, santé et marginalité.

Annexe III : Personnes invitées

Responsables de la mise en œuvre

Délégué à l'intégration, président du groupe interdépartemental sur l'intégration (Robert Cuénod)

Responsable des médiations administratives au sein de l'administration (Dominique Föllmi)

Responsable des médiations de conflits interculturels, BIE (Patricio Daza)

Président de la Commission consultative et membre de l'exécutif responsable pour la politique d'intégration (Robert Cramer, Conseiller d'Etat chargé du Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement, président de la délégation du Conseil d'Etat à l'intégration et président de la Commission consultative de l'intégration)

Collaborateurs internes de la mise en œuvre, responsables de missions précises

Coordinatrice de projet (Daniela Sebeledi)

Coordinateur de projet (André Castella)

Acteurs partenaires

Représentante des communes, membre de la Commission consultative (Béatrice Gisiger, maire d'Onex)

Directeur du service des naturalisations, Groupe Interdépartemental (Cédric Schöni)

Finances, Groupe Interdépartemental (Mariane Frischknecht)

DEEE, Groupe Interdépartemental (Yves Perrin)

DIP, Groupe Interdépartemental (Christian Aguet)

DAEL, Groupe Interdépartemental (Suzanne Lerch)

DASS, Groupe Interdépartemental (Eric Etienne)

Service de l'égalité (Fabienne Bugnon)

Commission consultative : Denise Dos Santos Amaro Diener

Commission consultative : Ramazan Tutar

Commission consultative : Guy Suchet

Commission consultative : Ismail Turker

Commission consultative : Jeannine De Haller

Commission consultative : Marie-Laure François

Commission consultative : Boël Sambuc

Projet/Associations : Terra Incognita (Jazima Tippenhauer)

Projet/Associations : Migraf (Maguèye Thiam)

Projet/Associations : Maison Cultura (Guillermo Montano)

Projet/Associations : Centre de contact Suisses-Immigrés (Jean-Stéphane Clerc)

Projet/Associations : Université populaire albanaise (Lumuturi Hotjani)

Projet/Associations : ACOR/Sos-Racisme (Karl Grunberg)

Projet/Associations : Croix-Rouge Genevoise (E. Babel-Guerin)

Projet/Associations : Camarada (Janine Moser)

Représentant d'un projet de taille moyenne refusé

Acteurs contextuels

Ancien adjoint au Délégué (André Klopmann)

Police (Urs Rechsteiner)

Ancienne responsable de Mondial Contact (Sarah Khalfallah)

Présidente de la Commission des Droits de l'Homme (Marie-Paule Blanchard-Queloz)

Secrétaire général en charge de GE-Pilote, ancien secrétaire général du DIAE (organisation de la mise en place du BIE) (Claude Convers)

Confédération : Christoph Meier (secrétariat CFE : interview téléphonique de 30')

Annexe IV : Modèles d'évaluation

(Document élaboré comme base de discussion pour le choix de la démarche évaluative).

Quel modèle ?

La loi prévoit dans son article une évaluation de toutes les activités et ceci par une commission indépendante. Cette évaluation devrait donner les indications pour l'adaptation des activités. Le budget ne devrait pas dépasser le 50'000.-. Partant de ces données de base, nous proposons deux modèles avec des variantes.

- Une brève évaluation de bilan d'experts qui se réunit durant quelques jours pour auditer les acteurs majeurs de la mise en œuvre de la loi, ainsi que les destinataires (panel d'experts).
- Une évaluation de bilan exécutée par un petite équipe d'évaluateur et suivie par une commission incluant une représentation des partenaires majeurs de la loi (les *stakeholders*).

Short evaluation

Les panels d'experts sont régulièrement utilisés dans le but de regrouper des compétences et pour soutenir des processus de décision. Ils servent aussi souvent à guider un développement organisationnel. Ce type d'intervention évaluative est de brève durée et se base normalement sur des travaux préparatoires liés à la question à évaluer (expertises, autoévaluations, etc.).

Il est donc évident qu'il s'agit d'évaluations abrégées qui ne peuvent pas réellement approfondir une problématique. Ce type d'évaluation vise plutôt à utiliser les connaissances et compétences des membres du panel pour s'en servir dans le développement d'un projet, d'un programme ou d'une organisation. Ceci signifie aussi qu'une telle évaluation nécessite la collaboration et l'engagement des responsables de l'objet évalué.

Diverses manières de procéder existent, mais la démarche la plus courante est celle d'une combinaison d'entretiens et de lecture du matériel préparé à l'avance. Dans le cadre de l'évaluation de cette loi sur l'intégration, nous pouvons imaginer les pas suivants :

1. Constitution d'un cahier des charges de l'évaluation contenant des questions-clés et constitution du panel d'experts.
2. Prise de contact avec les responsables de la mise en œuvre de la loi, définition du matériel nécessaire pour l'évaluation et définition du calendrier.
3. Préparation par *ces responsables* d'une autoévaluation du projet sur la base d'une *check-list* « standard » (une sorte d'analyse « SWOT »).
4. Réalisation du panel de trois/quatre jours pendant lesquels sont entendus des responsables et des partenaires (*hearings*). Les experts se retrouvent pour définir les grandes lignes de travail des trois/quatre jours en commun et pour discuter des à priori qu'ils ont à ce moment-là (dans le but de se « libérer des préjugés »). Ils procèdent ensuite aux entretiens durant deux jours/trois jours. Les soirées sont utilisées pour formuler des hypothèses interprétatives et pour préparer la journée du lendemain. Le dernier jour est réservé à l'élaboration de l'analyse. On procède de manière consensuelle, acceptant uniquement les énoncés évaluatifs partagés par tous les experts du panel.
5. Ecriture du rapport sur la base des discussions préalables entre les experts.
6. Vérification du contenu par les experts et les responsables de l'application de la loi.

Le *Tableau 2* indique de façon succincte la démarche et les produits possible issus de ce type d'évaluation.

Tableau 2 : Evaluation d'experts - objectifs et démarche

Objectifs	Démarche	Produits
Montrer les forces et faiblesses de la loi sur l'intégration	Autoévaluation sur la base d'un document de référence.	Cette autoévaluation est préparée par les responsables de la mise en œuvre de la loi.
Analyse stratégique, évaluation	Evaluation élaborée sur la base de l'autoévaluation, des entretiens lors du « panel » et des discussions à l'intérieur du panel d'experts.	Texte de référence pour l'évaluation élaboré par la direction du panel.

Les coûts de ce type d'évaluation peuvent être estimés de deux manières : en calculant les coûts globaux incluant l'autoévaluation et le panel d'experts ou en prenant seulement en considération les coûts du panel d'experts. Pour réaliser l'autoévaluation, il faut compter 20 jours de travail (à 1000.- par jour par exemple). Le panel d'experts de trois à quatre jours coûte environ 40'000.- à 50'000.-.

La réalisation de cette évaluation pourrait se faire dans les 4 à 5 mois (3 mois autoévaluation, 1 mois panel plus rapport de synthèse, 1 mois vérification).

Évaluation pluraliste de bilan

Une deuxième démarche pourrait partir de l'idée d'une évaluation de toutes les actions faites par un groupe d'évaluateurs. La méthode consisterait dans la recherche de documents, la reconstruction des buts visés, la réalisation d'entretiens d'information et de vérification de ces buts et la réalisation d'un rapport de synthèse de ces documents. Pour répondre à la loi, il faudrait envisager d'organiser une commission indépendante (pluraliste) de suivi de l'évaluation qui se réunirait par exemple trois fois. Une fois pour s'accorder sur les points centraux de l'enquête, une fois pour vérifier le déroulement et discuter les premiers résultats, une fois pour approuver le rapport d'évaluation. Cette commission de « *stakeholders* » doit être composée en lien étroit avec les mandants.

Le déroulement peut être imaginé selon les étapes suivantes :

1. Préparation du mandat d'évaluation et définition exacte de la démarche.
2. Composition de la commission de suivi, rencontre et début de l'évaluation.
3. Réalisation d'une enquête documentaire et d'entretiens à large spectre.
4. Première synthèse des réponses recueillies selon un schéma précis (description de la « *programme logic* », réponses en termes de plan d'action et de résultats qui peuvent être décrits).
5. Confrontation avec la commission, adaptations, vérification du rapport, soumission à la commission pour approbation.

Dans cette évaluation, des variantes pourraient intégrer des éléments de sondage auprès des publics-cible et des personnes touchées par la loi. Ces deux questionnaires pourraient aider à quantifier les effets (subjectivement) ressentis par les publics touchés. Nous imaginons par exemple un questionnaire auprès des communautés organisées des étrangers à Genève (autour de 200 à 300 organisations) et auprès des instances de médiation de la mise en œuvre (autour d'une centaine d'acteurs publics et privés sans but lucratif).

Les coûts d'une telle démarche varient selon les éléments quantitatifs qui y seront intégrés. Basée uniquement sur des entretiens et une analyse de documents, l'évaluation pourrait se faire pour environ 50'000.- ; si nous y ajoutons une enquête quantitative, les coûts doublent (400 questionnaires de 20-30 minutes de longueur correspondent de la phase de soumission à la saisie à environ 40'000.- à 50'000.-).

Le temps de réalisation d'une telle évaluation est d'environ 8 à 9 mois.

Conclusion

Les deux démarches sont assez diffusées dans le monde de l'évaluation et ont leurs forces et faiblesses. Il s'agit dans les deux cas de « *rapid assessements* » visant un bilan qui se justifient par le peu de temps de l'existence de l'activité liée à la loi sur l'intégration. En effet, une évaluation systématique de bilan ne s'impose pas, en raison de la brève phase de mise en place de cette loi (et de son histoire turbulente).

Une telle évaluation de courte durée peut emprunter des voies méthodologiques diverses. Mais, en règle générale, l'évaluation globale et systématique y laisse la place à une démarche privilégiant des éléments interactifs (appréciations) aux données saisies de manière planifiée.

Par conséquent, le but principal d'une telle évaluation devrait être d'identifier les questions essentielles pour le développement ultérieur des activités dans le domaine de la promotion de l'intégration des migrants à Genève, ainsi que de formuler des recommandations concrètes et réalisables.

Les deux variantes ont des forces et faiblesses différentes qui sont résumées dans le tableau 2. Nous insistons sur les dimensions des effets de légitimation, de la profondeur d'analyse, de l'implication des partenaires, des types de recommandations, des frais et du temps de réalisation

Tableau 3 : Caractéristiques des deux démarches proposées

	Panel d'évaluation	Evaluation pluraliste
Légitimation	Légitimation par le choix d'experts d'importance nationale et internationale	Légitimation par le passage par une commission pluraliste de *stakeholders*
Données	Analyse basée sur des appréciations subjectives, évaluation stratégique, description dans l'autoévaluation	Tentatives d'objectivation par le nombre important d'opinions intégrées, forces descriptives
Empowerment	Implication d'un choix restreint d'acteurs	Implication d'un grand nombre d'acteurs
Recommandations	Recommandations sur les choix stratégiques futurs	Recommandations sur les erreurs faites et les points forts de la loi
Coûts	Contrôle des coûts, coûts restreints externes (40-50'000.-)	Coûts plus importants (50-90'000.-)
Temps	Réalisation possible dans 4-5 mois	Réalisation possible dans 8-9 mois

La décision pour l'une ou l'autre variante incombe évidemment aux autorités compétentes, mais il faudrait selon nous aussi prendre en considération les besoins des acteurs principaux de la mise en œuvre qui nécessitent selon nous un soutien en termes de légitimation et de planification.

Annexe V : La Loi sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001

Loi adoptée le 28 juin 2001 à Genève. Entrée en vigueur, le15 septembre 2001.

Le **GRAND CONSEIL** de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

PREAMBULE

Reconnaissant la pluriculturalité du **canton de Genève**, afin de favoriser la participation des étrangers à tous les domaines de la vie publique et d'éliminer les inégalités et discriminations directes et indirectes;

Considérant qu'il est de la responsabilité des autorités cantonales de promouvoir une politique de l'intégration favorisant, d'une part, la participation la plus large possible des étrangers à la vie communale et cantonale et, d'autre part, la sensibilisation de l'ensemble des résidents aux enjeux d'une société multiculturelle visant au respect de l'identité culturelle de chacun;

L'**Etat de Genève** se dote d'une loi sur l'intégration.

Par souci d'efficacité et pour privilégier une approche de proximité, la mise en œuvre de cette politique d'intégration s'appuiera prioritairement sur les associations et sur la société civile.

CHAPITRE I / Objectifs

Article 1 - Buts La présente loi a pour but de favoriser des relations harmonieuses entre tous les habitants du canton de Genève. Elle encourage la recherche et l'application de solutions propres à favoriser l'intégration des étrangers et l'égalité des droits et des devoirs.

Article 2 - Moyens Pour mettre en oeuvre la politique d'intégration dont il détermine les lignes directrices, le Conseil d'Etat s'appuie sur les organes suivants : **a)** le Bureau de l'intégration (ci-après **Bureau**), dirigé par le Délégué à l'intégration (ci-après **Délégué**); **b)** le Groupe interdépartemental de l'intégration (ci-après **Groupe**); **c)** la Commission consultative de l'intégration (ci-après **Commission**).

CHAPITRE II / Bureau de l'intégration et Délégué à l'intégration

Article 3 - Organisation et rattachement administratif 1. Le Bureau est un service rattaché administrativement au secrétariat général du département chargé de l'intégration (ci-après **département**). **2.** Il dispose, sous la direction du Délégué nommé par le Conseil d'Etat, du personnel adéquat, formé à l'interculturalité, ainsi que des moyens budgétaires et matériels nécessaires à l'accomplissement de ses diverses tâches.

Article 4 - Missions du Bureau 1. Placé sous la direction du Délégué, le Bureau est chargé de la réalisation des objectifs de la loi. **2.** Il aide à promouvoir, en s'appuyant sur les organismes publics ou privés existants concernés par l'intégration, l'accès des étrangers à tous les vecteurs d'intégration notamment dans les domaines suivants : **a)** l'éducation et la formation générale, professionnelle et continue; **b)** la connaissance et l'accès au tissu social genevois, notamment par l'apprentissage de la langue et la participation aux manifestations culturelles, sportives et de loisirs; **c)** l'accès aux associations et institutions compétentes en matière d'assurances, d'aides sociales, de garde d'enfants, de soins, d'emploi, de logement; **d)** l'accès aux associations d'étrangers et à celles qui ont pour but l'accueil et l'intégration des étrangers; **e)** la connaissance de leurs droits, notamment en collaboration avec le service pour la promotion de l'égalité entre homme et femme; **f)** la connaissance et, le cas échéant, la mise en oeuvre des dispositions pénales sur le racisme. **3.** Il apporte son soutien aux partenaires publics et privés concernés par l'intégration et favorise leurs contacts, leur collaboration et leur coordination. **4.** Il cherche également à sensibiliser la population résidente du canton à la diversité culturelle et informe régulièrement sur l'ensemble des activités en cours et sur les changements réalisés.

Article 5 - Compétences du Bureau 1. Le Bureau est chargé, de manière permanente, d'examiner la mise en oeuvre de la politique d'intégration tant dans la législation genevoise que dans la pratique administrative; il intervient au besoin auprès des chefs de département concernés. **2.** Il est consulté sur les modifications légales envisagées dans les domaines concernant les étrangers. **3.** Il propose des modifications législatives ou réglementaires ou toute autre solution susceptible d'harmoniser et de coordonner les procédures dans le domaine de l'intégration. **4.** Il reçoit les critiques, plaintes ou autres observations qui lui sont adressées en rapport avec la politique de l'intégration ou concernant une quelconque discrimination fondée sur l'origine ou le statut, les traite avec diligence et veille à ce qu'une réponse adéquate leur soit apportée.

Article 6 - Compétences du Délégué 1. Le Délégué dirige le Bureau et organise son activité. **2.** Il entretient et développe les contacts et la collaboration entre les administrations, tant fédérales que cantonales et communales, ainsi qu'avec les organismes publics ou privés concernés par l'intégration des étrangers. **3.** Il assure le suivi des subventions accordées aux associations oeuvrant dans le domaine de l'intégration. **4.** Il peut, lorsqu'il le juge nécessaire, mandater ou s'associer des experts extérieurs à l'administration pour mener à bien certaines missions ou atteindre des objectifs précis et concrets. **5.** Il préside le Groupe interdépartemental de l'intégration et en assume le secrétariat. **6.** Il assiste aux travaux de la Commission consultative et en assume le secrétariat. **7.** Chaque année, il convoque des Assises de l'intégration et en assume le secrétariat. **8.** Il prépare, à l'intention du Conseil d'Etat, un rapport annuel, destiné au Grand Conseil, sur les activités menées dans le domaine de l'intégration des étrangers.

CHAPITRE III / Activité interdépartementale

Article 7 - Groupe interdépartemental 1. Le Groupe est composé de hauts fonctionnaires en charge des questions d'intégration dans chacun des départements. **2.** Ses membres sont désignés par les chefs de chacun des départements. **3.** Il est présidé par le Délégué.

Article 8 - Réunions 1. Le Groupe se réunit au moins une fois par an, sur convocation du Délégué. **2.** Il peut, le cas échéant, associer des experts extérieurs à l'administration à ses travaux, désigner en son sein des sous-commissions ou constituer des groupes de travail interdépartementaux.

Article 9 - Compétences Le Groupe a notamment pour tâche : **a)** de renforcer la coordination et la collaboration interdépartementale pour aider à la mise en oeuvre de la politique d'intégration au sein de l'administration; **b)** d'avaliser les propositions des experts, des groupes de travail ou du Bureau visant à proposer des modifications législatives ou réglementaires ou à avancer des solutions susceptibles d'harmoniser et de coordonner les procédures administratives.

CHAPITRE IV / Commission consultative de l'intégration

Article 10 - Commission consultative 1 Il est constitué une Commission consultative de 11 à 19 membres. 2 Ses membres sont nommés par le Conseil d'Etat pour une législature. 3 Elle est présidée par le chef du département.

Article 11 - Composition 1 La Commission est composée de représentants des communes, des partenaires sociaux, d'associations d'étrangers et d'associations ayant pour but l'intégration des étrangers. 2 Les représentants des associations d'étrangers sont désignés par les Assises de l'intégration. 3 Le Délégué assiste aux travaux de la Commission et en assume le secrétariat. 4 Elle se réunit au moins 4 fois par an, sur convocation du chef du département, ou à la demande de deux tiers de ses membres.

Article 12 - Attributions La Commission a notamment pour tâches : **a)** de conseiller le chef du département sur l'évolution souhaitable de la politique d'intégration; **b)** d'aider le Délégué dans l'accomplissement de la réalisation des buts de la loi; **c)** de contribuer, au besoin, à la mise en place des mécanismes propres à favoriser le rapprochement des diverses composantes de la population résidente du canton.

CHAPITRE V / Médiation relative aux pratiques administratives

Article 13 - Désignation Le Conseil d'Etat nomme, pour la durée de la législature, un responsable auquel peut s'adresser toute personne qui s'estime victime d'une discrimination ou d'une inégalité, non fondées en droit, en raison d'une pratique administrative cantonale ou communale relative aux étrangers.

Article 14 - Attributions 1. S'il considère l'allégation fondée, le responsable entreprend, après en avoir informé le Bureau mais avec la discrétion qui sied, les démarches qu'il estime utiles auprès des autorités concernées afin de remédier à la discrimination ou à l'inégalité constatée. **2.** Il peut au besoin instituer une médiation, le cas échéant d'entente avec le Délégué. **3.** Il peut soumettre des recommandations au Bureau au cas où la pratique discriminatoire constatée serait susceptible de se reproduire.

CHAPITRE VI / Evaluation

Article 15 - Autorité compétente Une commission d'évaluation indépendante est chargée d'évaluer la loi, son application et les différentes missions qui y sont décrites deux ans après l'entrée en vigueur de la loi. Par la suite, l'évaluation a lieu tous les quatre ans. **Article 16 - Procédure** La commission d'évaluation adresse son rapport et ses recommandations au Conseil d'Etat et au Grand Conseil qui l'entérine ou le complète de recommandations pour les 4 ans à venir.

CHAPITRE VII / Dispositions finales

Article 17 - Dispositions d'exécution Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'application nécessaires.

Article 18 - Entrée en vigueur Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Annexe VI : Règlement d'application de la loi sur l'intégration des étrangers du 12 septembre 2001

Entrée en vigueur : **15 septembre 2001**

Le **CONSEIL D'ETAT** de la République et canton de Genève, vu la loi sur l'intégration des étrangers, du 28 juin 2001, **arrête** :

CHAPITRE I / Bureau de l'intégration

Article 1 - Rattachement Le Bureau de l'intégration [ci-après : **le bureau**] est rattaché administrativement au secrétariat général du département de l'intérieur, de l'agriculture, de l'environnement et de l'énergie [ci-après : **le département**]. Il collabore étroitement avec les services de la division de l'intérieur.

Article 2 - Direction Le bureau est dirigé par un Délégué à l'intégration [ci-après : **le délégué**] nommé par le Conseil d'Etat sur proposition du chef du département.

Article 3 - Missions En étroite collaboration avec les organismes publics et privés concernés par l'intégration, le bureau accomplit les missions figurant aux articles 4 et 5 de la **loi sur l'intégration des étrangers**, du 28 juin 2001 [ci-après : **la loi**].

CHAPITRE II / Délégué à l'intégration

Article 4 - Compétences 1. Dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par la loi, le délégué veille à ce que l'activité du bureau qu'il dirige soit toujours perçue comme un lieu d'accueil, d'écoute et d'aide, tant par ceux qui s'adressent à lui, qu'ils soient suisses ou étrangers, que par les administrations ou les organismes avec lesquels il entretient des contacts. **2.** Le délégué doit être particulièrement attentif aux compétences de ses collaborateurs dans les domaines de l'interculturalité, des connaissances linguistiques et de l'accueil. **3.** Dans la mesure du possible, il informe régulièrement, par des moyens appropriés, la population, les associations concernées, ainsi que les administrations cantonales et communales sur les activités menées dans le domaine de l'intégration des étrangers.

CHAPITRE III / Groupe interdépartemental de l'intégration

Article 5 - Compétences 1. Sous la présidence du délégué, le groupe interdépartemental de l'intégration [ci-après : **le groupe**] est chargé d'aider à la mise en oeuvre administrative de la politique d'intégration. **2.** Il peut associer à ses travaux, le cas échéant, des services et des établissements publics concernés par l'intégration ainsi que des experts extérieurs à l'administration.

CHAPITRE IV / Commission consultative de l'intégration

Article 6 - Composition 1. La commission consultative de l'intégration [ci-après : **la commission consultative**] est composée de 11 à 19 membres, désignés par le Conseil d'Etat en raison de leurs fonctions, de leur représentativité, de leurs compétences, de leur engagement en matière d'intégration. **2.** Elle doit être représentative tant de la diversité des origines des étrangers résidents que de la complexité des problèmes rencontrés par l'intégration. **3.** Elle est présidée par le chef du département et est composée de : **a)** 3 représentants des autorités communales; **b)** 4 personnalités compétentes dans les domaines énumérés par l'article 4, alinéa 2, de la loi; **c)** 1 représentant des milieux patronaux; **d)** 1 représentant des milieux syndicaux; **e)** 4 représentants d'associations d'étrangers, désignés sur proposition des Assises de l'intégration; ils doivent être représentatifs des différentes communautés vivant à Genève; **f)** 2 représentants d'associations ayant pour but l'intégration des étrangers. **4.** Ses membres doivent être à même de conseiller utilement le chef du département sur l'évolution souhaitable de la politique d'intégration et de promouvoir, dans leurs cercles d'influence, les solutions propres à favoriser le rapprochement des diverses composantes de la population du canton. **5.** Le délégué assiste aux travaux de la commission et en assume le secrétariat.

CHAPITRE V / Médiation relative aux pratiques administratives

Article 7 - Responsable 1. Le responsable, nommé par le Conseil d'Etat pour la durée d'une législature, est une personnalité qui, dans la mesure du possible, doit avoir une bonne connaissance préalable des administrations publiques. **2.** Il peut avoir recours, au besoin, à l'assistance du bureau, notamment dans le domaine du secrétariat.

CHAPITRE VI / Dispositions finales et transitoires Article 8 - Entrée en vigueur Le présent règlement entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle.

Annexe VII : Autoévaluation de la loi sur l'intégration

ANNEXE 2

CONFIDENTIEL

Rapport du responsable de la médiation en matière d'intégration des étrangers pour la période de 2003 à 2005

1. Introduction et cadre général

La nouvelle loi sur l'intégration des étrangers est entrée en force le 28 juin 2001, après un vote unanime du Parlement genevois. Cette loi est la synthèse des propositions émanant de deux associations de défense des intérêts des migrants, soit le Centre de Contact Suisses-Immigrés et de l'association "Mondial Contact", et d'une Commission d'experts extraparlementaire, chargée par le Conseil d'Etat de "définir un concept cantonal d'accueil et d'intégration des étrangers et d'élaborer un projet de loi sur l'intégration", (14 juin 2000), Commission dont l'Exécutif cantonal m'avait confié la présidence.

La nouvelle loi approuvée par ce Parlement s'est fixée des objectifs ambitieux dont les buts sont multiples : encourager des relations harmonieuses entre population suisse et étrangère dans le respect de la diversité culturelle, favoriser la participation de tous aux structures sociales, promouvoir la qualité des chances entre population suisse et étrangère et encourager la recherche et l'application de solutions encourageant l'intégration des étrangers.

La loi invite le Conseil d'Etat à fixer les lignes directrices de la politique cantonale en la matière, en lui donnant la possibilité de s'appuyer sur quatre acteurs, soit :

- le bureau de l'intégration et le délégué à l'intégration,
- le groupe interdépartemental,
- la commission consultative de l'intégration,
- la médiation relative aux pratiques administratives.

2. Désignation du responsable de la médiation en matière d'intégration

En novembre 2002, le Conseil d'Etat me faisait l'honneur de me désigner à cette première fonction de "médiation relative aux pratiques administratives cantonales ou communales concernant les étrangers (ci-après "médiateur") pour la période allant du 1er décembre 2002 au 31 décembre 2005.

Le "médiateur", selon la nouvelle loi, "peut être saisi par toute personne s'estimant victime d'une discrimination ou d'une inégalité non fondée en droit, attribuée à une pratique administrative cantonale ou communale relative aux étrangers". S'il considère l'allégation fondée, le responsable entreprend en collaboration avec le Bureau de l'intégration les démarches utiles auprès des entités concernées, afin de remédier à la discrimination ou à l'inégalité constatée. Il peut, au besoin, instituer une médiation.

3. Un "médiateur" pour qui et pour quoi faire ?

Cette fonction étant nouvelle, je me suis attelé à définir le cadre de mon action en m'appuyant sur les termes de la loi, mais également sur les réflexions des associations de défense des intérêts des migrants et sur les débats parlementaires ayant traité de cette fonction.

- Cadre général

Le contexte, c'est bien sûr la société dans son ensemble. L'intégration des étrangers ne peut fonctionner que s'il s'agit là d'un projet véritablement collectif, c'est-à-dire porté par tous et par chacun. Quand j'écris "tous", je souligne les deux sens de l'échange : un mouvement de l'étranger vers la société d'accueil et, simultanément, de la société d'accueil vers les étrangers. C'est réciproque et toute la population est concernée. La loi impose au Bureau de l'intégration d'agir dans cet esprit et dans ce but collectif : c'est donc bien l'affaire de chacun.

Au fond, l'étranger qui s'intègre à la société locale marque son envie d'intervenir, de participer. Pour ma part, je souhaite rappeler que toute l'histoire sur la démocratie est liée à celle de la citoyenneté. Le temps est heureusement révolu, où l'on ne voyait les étrangers qu'en termes de main d'œuvre. Le vote est bien sûr l'instrument de cette citoyenneté.

Mais au-delà du vote, à quoi reconnaît-on un bon citoyen ? Au respect qu'il porte aux autres. A l'observance des règles de la vie en société. A sa capacité à respecter à la fois les droits et les devoirs qui sont les siens. Les droits et devoirs pouvant varier, mais ils nous concernent tous. Leur respect contribue à définir l'intégration. Et ils visent - c'est là l'essentiel - à favoriser l'égalité des chances. La nationalité des personnes ne doit plus freiner la poursuite des objectifs personnels et ne doit pas constituer un handicap pour la mobilité sociale des individus.

C'est dans ce contexte qu'intervient le médiateur : dans le contrôle de l'égalité des chances sur intervention des personnes étrangères qui se sentent diminuées.

Mais le médiateur n'est ni un juge, ni un organe de recours : C'est d'abord et avant tout un "facilitateur" à la recherche de la meilleure compréhension mutuelle. Par principe, il se place du côté de l'administré, mais il n'est pas pour autant l'adversaire de l'administration. Il est celui qui doit tenter de concilier et plus encore, de rectifier les pratiques et les usages lorsque les plaintes à cet égard lui paraissent justifiées.

- Qui peut s'adresser au médiateur ?

Peut s'adresser au médiateur toute personne étrangère qui s'estime victime d'une discrimination ou d'une inégalité en raison d'une pratique administrative cantonale ou communale. Quand je précise "toute personne", cela signifie pour moi également "toute association" qui souhaiterait porter un cas à la connaissance du médiateur.

- Mais dans quelles limites ?

La loi précise - il est capital de le rappeler qu'il doit s'agir d'une discrimination ou d'une inégalité "non fondée en droit". En d'autres termes, il doit s'agir d'une situation que ne résout pas un article de loi existant. Dans de nombreux domaines (par exemple des impôts, de la scolarité, des contraventions, etc) la loi fixe des cadres. Elle donne des réponses. Le médiateur n'est donc pas une autorité de recours. En revanche, il doit veiller à ce que les procédures administratives soient appliquées de la même manière pour tous - c'est bien la clé -, particulièrement dans les domaines où des habitudes remplacent le droit.

- Que peut faire le médiateur ?

Le médiateur peut intervenir auprès de l'administration lorsque des comportements sont jugés discriminatoires, ou que ceux-ci témoignent d'une inégalité de traitement qui serait due à l'origine d'une personne.

Le médiateur écoute, puis étudie les dossiers, en lien avec le bureau de l'intégration. S'il estime la plainte justifiée, il entreprend les démarches auprès des services, voire des autorités concernées. Les cas qui lui sont soumis sont ainsi comme autant de coups de projecteurs, d'éclairages portés sur les situations qui peuvent justifier, soit un changement des règles du jeu, soit leur respect quand il s'avère que ces règles ont été négligées. Il s'agit donc de relever d'éventuelles injustices allant à l'encontre du projet fondamental d'égalité des chances, et d'intervenir pour en empêcher la répétition.

Le médiateur n'est donc pas appelé à résoudre les cas particuliers, ce n'est pas son rôle (s'il peut le faire, il le fera), mais sur la base de leur examen, il demandera s'il le faut un changement de la pratique administrative.

Un aspect intéressant de cette action est qu'elle peut conduire à des jurisprudences. Cela n'est pas valable uniquement dans le domaine de l'administration. S'il est évident que l'intégration passe aussi par le travail, encore faut-il veiller, toujours dans le même esprit, à l'accès de chacun au marché du travail dans la seule préoccupation des compétences, et non des origines géographiques. Il est clair que pour des jeunes, en particulier, cette égalité des chances dépend en grande partie de l'apprentissage des langues, dont la nôtre, le français, et de la réussite de la scolarisation ou de la formation professionnelle. L'intégration commence à l'école. Simultanément, il convient de ne pas oublier que des adultes formés à l'étranger doivent, également, bénéficier de conditions équitables d'entrée sur le marché du travail. En ce sens, je souhaiterais que soient menées des actions de sensibilisation auprès des employeurs.

La "loi-cadre" propose des espaces de discussion où les enjeux peuvent être confrontés de manière raisonnable. Ce n'est qu'en écoutant l'autre exprimer ses raisons qu'on peut trouver des terrains d'entente, et c'est là l'une des tâches, me semble-t-il, du médiateur.

C'est dans cette vision générale que j'ai entrepris mon travail de "médiateur".

4. Actions sur le plan général

Au-delà de l'analyse de cas particuliers, décrits ci-après (point 5) je me suis efforcé compte tenu de ce rôle de médiation de participer à la mise en œuvre d'une politique d'intégration.

- Appui à la mise sur pied du bureau de l'intégration

Le médiateur ne pouvait agir seul, sans s'appuyer sur le bureau de l'intégration. Il était donc indispensable de soutenir la création de cette nouvelle structure au départ, de définir le mode de fonctionnement, de suivre les premiers pas du service. C'est ainsi qu'une collaboration s'est instaurée avec Madame Heidi Huber, première déléguée et avec Monsieur André Klopmann, son adjoint, collaboration qui s'est poursuivie activement avec Monsieur Cédric Schoeni, délégué par intérim, puis renforcée encore avec Monsieur Robert Cuénod, délégué actuel.

- Les Assises

En tant que médiateur, j'ai assisté activement aux trois premières Assises de l'intégration, Assemblées qui m'ont permis de rappeler le rôle et les tâches de ma fonction et de prendre contact avec les associations et les représentants de communautés étrangères.

La première session s'est déroulée en janvier 2003 à la salle communale de Plainpalais, avec la présentation des premiers chantiers et l'élection de quatre représentants des communautés étrangères. La seconde Assemblée a eu lieu en juin 2004 à Meyrin et portait sur le thème de l'intégration par le sport. Enfin la troisième journée de l'intégration eut lieu à la Maison onésienne au mois d'avril 2005 et fut consacrée au thème de "l'intégration au quotidien".

J'aimerais à ce propos relever l'important engagement dans ces journées des Communes-hôtes.

- Rencontre avec des associations

Au cours de ces trois années, j'ai eu l'occasion de rencontrer diverses associations se préoccupant de l'intégration des étrangers. Je citerai notamment "Acor Sos Racisme", le "Bureau d'intégration des réfugiés pour demain" (le BIRD), le "Collectif de soutien aux Sans-papiers", le représentant de l'unité mobile de la policlinique de médecins, etc...

- Commission d'experts concernant les personnes "sans papiers"

Lors des premières Assises tenues en Ville de Genève en janvier 2003, le problème posé par les personnes "sans-papiers" a véritablement fait irruption dans l'Assemblée, par des interventions de représentants d'associations, par la remise de pétitions et de courriers de soutien. En effet, les premiers efforts du bureau de l'intégration se sont portés en priorité en direction des étrangers légalement établis à Genève et qui pâtissaient encore de carences au détriment d'un traitement d'égalité. Toutefois, dans le cadre d'une politique globale d'intégration, il n'était guère possible d'écarter cette problématique. Suite à deux motions parlementaires sur les "sans-papiers" (M 1434 et M 1432) déposées en 2001 et au dépôt par le "collectif de soutien aux sans-papiers" en août et décembre 2003 de deux demandes de régularisation collective, le Conseil d'Etat a nommé une "Commission d'experts" chargée en résumé, d'examiner les questions fondamentales soulevées par les demandes du "Collectif de soutien aux sans-papiers" et de faire toute proposition utile permettant de répondre aux invites du Grand Conseil. Le Conseil d'Etat me désignait en tant que membre de cette nouvelle Commission, dont j'ai été appelé à prendre la présidence. Après une année de travail, la Commission d'experts remettait en novembre 2004 son volumineux rapport au Conseil d'Etat avec des propositions assorties de mesures d'accompagnement. Ce mandat n'était pas lié à la fonction de médiateur. Toutefois, il m'a permis d'avoir une vision extrêmement complète de la situation des "sans-papiers", lesquels représentent également un volet important pour le bureau de l'intégration.

- Contacts avec la Ville de Genève et avec l'Association des Communes genevoises

La loi prévoit que le médiateur est appelé à instruire également les dossiers relatifs à des personnes s'estimant victime d'une discrimination ou d'une inégalité en raison d'une pratique administrative communale relative aux étrangers. Il était donc indispensable de rencontrer tant les représentants de la Ville de Genève que de l'Association des Communes genevoises. Au cours de ces réunions, Monsieur Robert Cuénod et le médiateur ont eu l'occasion de rappeler l'importance de la nouvelle loi sur l'intégration, d'en préciser les contours et surtout de rappeler qu'elle concernait également toutes les Communes dans le cadre de leur pratique administrative, notamment dans les procédures de l'engagement de leur personnel.

- Contact avec le chef de la police

Les cas les plus fréquents de plaintes de discrimination concernent les actions de la police envers la population d'origine africaine. C'est ainsi que différentes initiatives ont été prises par le bureau de l'intégration pour œuvrer en amont dans le domaine de la formation des gendarmes, notamment concernant la manière d'agir avec la population étrangère. Le médiateur a pris contact avec le chef de la police, Monsieur Urs Rechsteiner, afin de discuter des problèmes relatifs à "certains dérapages" de la Police envers des personnes d'origine africaine et de la manière d'y palier. Monsieur Urs Rechsteiner s'était montré particulièrement attentif à cette problématique et ouvert à toute démarche permettant d'améliorer certains comportements "de ses troupes".

5. Traitement de cas particuliers et limites de l'action du médiateur

Une vingtaine de plaintes sont parvenues au médiateur au cours de ces trois années d'activité. Les demandes parviennent au bureau de l'intégration. Un collaborateur de l'équipe assure le relais avec le médiateur, examine les demandes, rencontre le plaignant et réalise un premier travail de défrichage et de vérification des informations. En fonction des résultats, le dossier est transmis au médiateur (une vingtaine de cas de 2002 à 2005), soit traité directement par le Bureau, si l'intervention du médiateur s'avère superflue.
En résumé, le médiateur a traité :

- 4 dossiers au deuxième semestre 2002,
- 8 dossiers en 2003,
- 10 dossiers en 2004,
- 1 dossier en 2005.

Sur quoi ont porté les plaintes ? Quelques exemples

- Une parmi les interventions les plus importantes a porté sur la dénonciation des discriminations à l'embauche par l'office du personnel de l'Etat, en non-conformité avec la loi sur l'intégration (intervention du député Monsieur Antonio Hodgers). L'association BIRD a également saisi l'office du personnel de l'Etat sur la question de la discrimination à l'embauche concernant les réfugiés statutaires, détenteurs de permis B et C. Suite à une intervention du médiateur, un groupe de travail a été constitué au sein de l'office du personnel de l'Etat, présidé par le directeur des ressources humaines, afin de coordonner la politique d'engagement du personnel de l'Etat qui soit conforme à la loi sur l'intégration, et pour harmoniser la présentation des offres d'emploi de l'Etat. Le médiateur et le délégué à l'intégration sont intervenus pour les mêmes motifs auprès de la Ville de Genève et auprès de l'Association des Communes genevoises. Enfin, le responsable de la médiation a entrepris des démarches auprès de diverses fondations pour veiller à la même application des règles d'embauche. Sur proposition du groupe de travail ad hoc, le Conseil d'Etat a décidé de supprimer toute discrimination à l'engagement du personnel due au statut d'étranger établi à Genève et disposant donc d'un permis de travail.
- Plainte pour discrimination contre le DIP suite à un transfert d'un élève étranger dans un établissement spécialisé. S'agissait-il d'un problème de nationalité ou d'une question purement scolaire (hyperactivité). Après contact avec le service d'accueil des étrangers du DIP, il s'est avéré qu'il s'agissait d'un problème purement scolaire. L'action du médiateur a consisté, après vérification, de convaincre les parents d'origine africaine qu'il s'agissait bien d'une décision favorisant l'enfant.

- Dénonciation des critères d'admission considérés comme discriminatoires envers les étrangers à l'école d'éducateurs/trices de la petite enfance (refus des détenteurs de permis B). Il s'est avéré que l'école d'éducateurs/trices pratiquait un numerus clausus et pour ce faire, déterminait des critères d'admission valables pour tous ces candidats, suisses ou étrangers.

- Plainte pour non reconnaissance de l'équivalence d'un diplôme philippin d'infirmière pour pratiquer en Suisse. Sur ce point nous touchons les critères de reconnaissance des diplômes étrangers pour un certain nombre de professions en Suisse. Les critères et la reconnaissance des diplômes dépendent des associations professionnelles (médecin, infirmière, juriste, etc.), critères sur lesquels le médiateur n'a aucune prise, dès lors qu'il s'agit d'association privées.

- Plaintes pour discrimination concernant l'accès aux études de médecine en particulier, et pour les autres facultés en général. Là également, les critères permettant d'entreprendre des études de médecine sont fixés par la Conférence des Recteurs suisses.

- Plusieurs plaintes envers la police ont été déposées pour traitement méprisant et discriminatoire surtout envers la population d'origine africaine. Le médiateur s'est immédiatement heurté à la hiérarchie de la police qui a fait bloc avec les gendarmes concernés. Il s'agit là d'un débat beaucoup plus important qui a nécessité une discussion franche et directe avec le chef de la police, Monsieur Urs Rechsteiner.

- Enfin des contestations ont été émises à l'encontre de décisions prises par l'office cantonal de la population, par la gérance immobilière de la Ville de Genève concernant des baux, à l'encontre du département de Justice et Police concernant le non renouvellement de cartes professionnelles ou encore à l'encontre de décisions prises par ce département interdisant des réunions suite à des conflits opposant des usagers d'un cercle africain et le voisinage.

6. Observations

Rôle du médiateur
Si l'on se réfère uniquement aux cas soumis au "médiateur", il faut bien constater qu'ils sont peu nombreux. Je peux en déduire plusieurs raisons :

- Le médiateur est peu visible. La question se pose alors s'il convient de faire de la publicité autour de cette fonction. Il faut cependant rappeler que toutes les associations d'immigrés ou tous les organismes sociaux connaissent les possibilités d'intervention auprès du médiateur.

- L'intervention auprès du médiateur étant limitée, et à juste titre, aux pratiques administratives, non fondées en droit, le champ d'action est évidemment restreint. Le médiateur ne peut être un organe de recours, ce qui n'est pas toujours compris par les intervenants.
- Enfin il faut relever que dans son ensemble les administrations publiques ont un comportement tolérant et ouvert envers la population étrangère. Les problèmes de discrimination sont plutôt rares au niveau du comportement. Les situations les plus délicates se posent au niveau de la Police en raison même de leur devoir public d'intervention.

Propositions

- Mieux définir le rôle du médiateur

Une première réflexion devrait porter sur le rôle du médiateur et sur la portée de ses interventions. Son champ d'action devrait-il être élargi pour traiter également les conflits en-dehors de l'administration, les problèmes se posant davantage dans le monde de l'emploi, dans les conflits de voisinage, voire dans les conflits interculturels.

- Visibilité

La visibilité du médiateur est aujourd'hui insuffisante. La question se pose toutefois si le bureau de l'intégration et/ou le médiateur doivent faire de la publicité pour faire connaître la disponibilité du médiateur ? Il pourrait être judicieux de rappeler par une petite documentation l'existence de la médiation et cela aux différents guichets de l'administration cantonale, voire les communes.

- Répartition des rôles entre le médiateur et le commissaire à la déontologie de la police

Il faut répartir clairement les fonctions du médiateur dans le cadre des pratiques administratives et celles du commissaire à la déontologie dans le cadre de la police. En effet, les plaintes envers la police ont été simultanément adressées au commissaire et au médiateur. Nous avons réglé les cas entre les deux structures.
Toutefois, au cours d'un entretien avec Monsieur Olivier Vodoz, ancien conseiller d'Etat et Maître Louis Gaillard, respectivement ancien et nouveau commissaire, et en présence du délégué à l'intégration, il a été proposé de concentrer toutes les interventions envers la police entre les mains du commissaire à la déontologie auprès de la police, évitant ainsi des doublons. Cette proposition devrait être approuvée par la délégation du Conseil d'Etat relative aux questions d'intégration, ou tout au moins par le Conseiller d'Etat en charge du "département des institutions".

7. Conclusion

Pendant toutes les années de mon engagement politique et public, je me suis efforcé d'aider les gens à "vivre ensemble" quels que soient leur origine, leur milieu, leurs opinions.

Ainsi, mes actions ont porté respectivement sur l'intégration des enfants immigrés ou clandestins à l'école, sur la mise en œuvre d'un concept cantonal d'accueil et d'intégration des étrangers, en présidant, sur mandat du Conseil d'Etat, la commission d'experts extraparlementaire, sur l'intégration des "sans-papiers" à Genève, en présidant sur cette problématique une autre commission d'experts toujours sur mandat du Conseil d'Etat, enfin sur la médiation administrative.

Cette dernière fonction d'écoute, de communication et de "facilitation" des relations que le Conseil d'Etat a bien voulu me confier, m'a honorée. L'administration a par ailleurs bien compris qu'elle avait tout à gagner que nous débusquions, dans le respect de tous et dans la concertation permanente, les sources d'inégalités qui pourraient exister.

Ces trois années nous auront permis, avec le bureau de l'intégration, de réfléchir au dispositif de médiation à créer, de le rôder, d'huiler nos pratiques d'administratives, d'effectuer des ajustements. Je tiens donc à rendre hommage à Monsieur Robert Cuénod et à toute son équipe du bureau de l'intégration de m'avoir constamment aidé dans cette tâche de réflexion et d'action. L'avenir est tracé, je peux donc passer le flambeau.

Dominique Föllmi

Genève, le 10 février 2006
DFO/mka

CONFIDENTIEL

ANNEXE 3

Rapport

du Délégué à l'intégration sur les activités menées dans le domaine de l'intégration des étrangers

Le présent rapport est rédigé conformément à l'art. 6 al. 8 de la loi sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001 (A2 55), chargeant le Délégué de préparer, à l'intention du Conseil d'Etat, un rapport annuel, destiné au Grand Conseil, sur les activités menées dans le domaine de l'intégration des étrangers.

Il tient compte des remarques formulées par les députés à la lecture du premier rapport, lors de l'audition du Délégué par la Commission des droits de l'Homme, le 2 juin 2005. Si le premier rapport du Délégué a reçu l'aval de la Commission, celle-ci a souhaité que le deuxième rapport soit plus concret et accompagné d'annexes incluant des statistiques ainsi que les comptes du BIE.

Ce deuxième rapport porte, exceptionnellement, sur la période comprise entre les deuxièmes Assises de l'intégration (juin 2004), les troisièmes Assises (avril 2005) et les quatrièmes Assises du 18 mars 2006. En effet, les élections du Parlement, puis du Conseil d'Etat de fin 2005, suivies de la réorganisation des départements, n'ont pas permis la remise du deuxième rapport en temps voulu. Ainsi, le présent rapport porte-t-il sur une période de deux ans.

En synthèse

Au niveau communal, les collaborations se concrétisent. Elles peuvent se matérialiser par des projets transversaux qui concernent l'ensemble des communes, tels le concept d'accueil et d'information destiné aux personnes nouvellement domiciliées sur le sol communal, ou le projet d'information destiné aux 80'000 étrangers ayant le droit de vote en matière communale, mais aussi par des projets liés à une problématique spécifique d'une commune, telle que la prise en compte de problèmes de quartier, la mise en œuvre de la « Journée de l'intégration » et ses « Assises » qui, annuellement, permettent de développer un partenariat avec une commune chaque année différente (Genève en 2003, Meyrin en 2004, Onex en 2005 et Vernier en 2006). Ces collaborations sont d'autant plus indispensables après la votation du 24 avril 2005 accordant le droit de vote aux étrangers sur le plan communal.

Au niveau cantonal, le travail de fond avec les principales associations engagées dans le processus d'intégration des migrants se poursuit. Après les

contrats de prestations signés en février 2004 avec le Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI) et ACOR SOS-Racisme, deux nouvelles conventions ont été signées, l'une avec l'Université populaire albanaise (UPA), en décembre 2004, laquelle a vu les subventions des anciens départements : de l'action sociale et santé (DASS), de l'économie, emploi et affaires extérieures (DEEE) et de l'instruction publique (DIP) regroupées au sein du nouveau département des institutions (DI); l'autre avec l'association "Maison Kultura", en juin 2005.

Par ailleurs, les quatre représentants des associations d'étrangers élus pour quatre ans, en 2003, à la Commission consultative de l'intégration ont réalisé un important travail avec les associations étrangères locales afin de créer une «Plate-forme des communautés étrangères de Genève pour l'intégration», qui regroupe une trentaine d'associations leur permettant, ainsi, de consolider le relais avec le terrain. Cette Plate-forme est, surtout, un lieu d'échange et de rencontre des communautés étrangères, lesquelles en réclamaient la constitution. Elles ont tenu un premier forum en mars 2005 avec le soutien du Bureau de l'intégration des étrangers (BIE) et de la Commission fédérale des étrangers (CFE).

D'autre part, lors des Assises 2006, conformément à la loi, de nouvelles élections ont permis de désigner pour la deuxième fois les quatre représentants des communautés étrangères au sein de la Commission consultative pour la nouvelle législature.

Au niveau fédéral, la collaboration engagée depuis début 2004 s'est concrétisée par la signature d'un contrat de prestation fin 2005. Sur cette base la CFE s'est engagée à verser annuellement 250'000.- CHF au BIE pour les années 2005 à 2007, à la condition expresse que cette somme lui permette d'acquérir des moyens supplémentaires pour réaliser les prestations attendues dans le cadre de ce contrat et qu'elles ne soient pas portées en déduction de l'engagement cantonal.

Dans le même temps, la Conférence suisse des délégués à l'intégration (CDI) s'est dotée de statuts et s'est fondée en association. Elle devient ainsi un interlocuteur incontournable de la politique fédérale en matière d'intégration des étrangers au même titre que le Forum suisse pour l'intégration des migrantes et migrants (FIMM). L'ordonnance fédérale sur l'intégration des étrangers (OIE), modifiée en septembre 2005 et entrée en vigueur le 1er février 2006, mentionne la CDI comme un partenaire de la mise en œuvre de celle-ci.

Au niveau international, le BIE a favorisé la tenue à Genève, et réalisé avec l'Organisation internationale des migrations (OIM) et le Forum suisse pour l'étude des migrations (SFM), le congrès international Metropolis, dont l'ouverture s'est tenue fin septembre 2004 au Grand Théâtre de Genève en présence de Madame Micheline Calmy-Rey, Conseillère fédérale, Monsieur Robert Cramer, président du Conseil d'Etat, Monsieur Pierre Müller, Maire

de Genève, et 600 experts et autorités politiques parmi lesquels plusieurs ministres étrangers.

Le BIE a également développé une collaboration avec les villes de Montréal, Bruxelles et Québec, pour une mise en œuvre commune d'une semaine d'actions contre le racisme et les discriminations. Celle-ci s'est matérialisée par une affiche commune publiée durant la même semaine dans les quatre villes, du 20 au 25 mars 2006.

Ainsi, le Délégué et le BIE ont-ils poursuivi et consolidé le travail entrepris en 2003 et 2004, conformément au projet de service du Bureau et aux objectifs définis. Aujourd'hui, le BIE est entré dans un rythme de travail soutenu avec l'ensemble de ses partenaires.

Mission et organes

La loi sur l'intégration encourage la recherche et l'application de solutions propres à favoriser l'intégration des étrangers dans le tissu genevois. Elle a créé à cet effet quatre organes :

Le Bureau de l'intégration des étrangers (BIE)

Il a réactualisé son « projet de service » en août 2004 (en annexe).

Il développe les prestations suivantes afin de remplir sa mission :

- un *service de coordination* des initiatives publiques et privées en matière d'intégration,
- un *service d'appui* et de conseils à la mise en place de projets émanant d'associations,
- un *service promoteur* en matière de formation à l'interculturalité et à l'intégration,
- une *unité de médiation* interculturelle et administrative,
- un *centre d'information* et de documentation,
- un *centre d'analyse* et de propositions concernant les obstacles à l'intégration,
- un *centre de compétences* reconnu au niveau des instances communales, cantonales et fédérales en matière d'intégration.

Ses objectifs, de même que son plan d'action sont réévalués tous les ans.

Le Groupe interdépartemental de l'intégration (GII)

Ce Groupe s'est réuni à six reprises dans la période prise en compte par le présent rapport. Il a notamment traité des objets suivants :

- Il a validé, avant soumission à la délégation du Conseil d'Etat à l'intégration, le concept de « Sensibilisation et d'information sur la pro-

blématique de l'intégration » destiné à 32 services de l'administration que les membres du groupe ont définis comme prioritaires (cf. p. 14). Pris acte de sa réalisation auprès de plus de 200 collaborateurs de ces services et relevé l'excellente collaboration avec les cadres de ces services pour la réalisation du module.

- Il a décidé du principe de l'harmonisation de la répartition de subventions entre les départements de l'Etat, également adopté par la délégation du Conseil d'Etat, et permettant ainsi le regroupement des subventions de l'Université populaire albanaise (UPA) ainsi que de Camarada au sein du DI.
- Il a travaillé sur les effets des bilatérales, du point de vue de l'intégration, dans les domaines de l'insertion des jeunes, de l'apprentissage, du regroupement familial, des aspects financiers des études universitaires de frontaliers.
- Il a validé un projet de statistiques souhaité par le Délégué « Portrait statistique des étrangers vivant à Genève ». Cette statistique a été publiée en septembre 2005.
- Il a également pris connaissance d'un projet de recherche de deux ans sur « extrémisme de droite, racisme et antisémitisme : observations, représentations et interventions d'enseignants et travailleurs sociaux », déposé par l'Institut d'Etudes Sociales (IES/HETS) et le BIE au Fond National et accepté par ce dernier en avril 2005.
- Il a validé le concept de la "Journée et des Assises de l'intégration 2006 aux Avanchets, en partenariat avec la commune de Vernier.
- A validé le concept de la Semaine d'actions contre le racisme et les discriminations en partenariat avec Montréal, Bruxelles et Québec et approuvé l'action "phare" de cette semaine sur le canton, soit l'introduction pour trois mois d'essai du CV anonyme pour tout engagement au sein des trois "entreprises" partenaires : la ville de Vernier, les Services industriels de Genève (SIG) et Migros-Genève, s'inscrit dans le cadre de l'agenda 21, s'agissant de la lutte contre les discriminations à l'embauche.

La ***Commission consultative de l'intégration (CCI)*** s'est réunie sept fois dans la période couverte par le présent rapport et a notamment traité les objets suivants :

- La mise en œuvre des objectifs et du plan d'action du BIE,
- Le projet de loi fédérale sur les étrangers (LEtr) et demandé une prise de position du Conseil d'Etat sur celle-ci.
- A pris acte du bilan des Assises 2004 et 2005 et a adopté le nouveau projet de la "Journée de l'intégration et des Assises 2006" ainsi que de la "Semaine d'actions contre le racisme et les discriminations",

- A abordé la difficile question de la problématique « identitaire » et du racisme dans les quartiers ou établissements scolaires et auditionné sur cette question Monsieur Jean-Jacques Forney, directeur de Collège de Saussure, ainsi que Madame Monique Eckmann, professeur à l'HETS/IES.
- Pris acte de la réalisation du module de sensibilisation et d'information destiné au personnel de guichet de l'administration. Elle a débattu de ses constats, notamment sur la nécessité faite au BIE de poursuivre la démarche directement avec les services des ressources humaines des offices ou services concernés (cf. p 14).
- Consacré une séance au thème de l'emploi qui a été introduit par trois interventions de Madame Boël Sambuc, vice-présidente de la Commission fédérale contre le racisme, de Monsieur Yves Flückiger, directeur du département d'économie politique de l'UNI Genève et de Monsieur Ismaïl Turker, secrétaire syndical du SIT Genève.
- Pris connaissance de la nouvelle organisation de l'Etat présentée par le nouveau Président de la commission, Monsieur Laurent Moutinot ainsi que du travail réalisé au sein des cinq groupes de travail mis en place par le BIE sur les thèmes centraux de l'intégration : l'emploi, le logement, la formation, la santé, le racisme et les discriminations.

Le ***responsable de la médiation relative aux pratiques administratives en matière d'intégration***, Monsieur Dominique Föllmi examine avec le BIE les dossiers faisant état d'allégations de discriminations pour raisons liées à l'origine des personnes. Il est à observer une baisse des plaintes portées à la connaissance du médiateur (cf. annexe 1).

Neuf plaintes ont été analysées sur la présente période et des suites ont été apportées dans deux cas reconnus fondés. Ceux-ci ayant trait au déroulement de contrôles de police, l'un à l'aéroport et l'autre dans la rue, Monsieur Dominique Föllmi a pris les contacts appropriés avec le Chef de la police, Monsieur Urs Rechsteiner, et souhaité une rencontre, organisée par le Délégué, avec les commissaires à la déontologie de la police sortant et entrant, respectivement Messieurs Olivier Vodoz et Louis Gaillard afin d'établir les points communs et d'intersection entre leurs sphères respectives de responsabilité.

Par ailleurs, Monsieur Dominique Föllmi a transmis un rapport sur l'ensemble de son activité de médiateur au Conseil d'Etat, début 2006.

La ***Délégation du Conseil d'Etat à l'intégration***

Elle s'est réunie six fois dans la période couverte par le présent rapport et a notamment traité les objets suivants :

- A validé les Conventions de partenariat avec le CCSI, ACOR/SOS Racisme et Kultura.

- A validé le concept de regroupement et de transfert de subventions entre les départements d'Etat pour les associations et, à ce titre, a accepté le transfert de subventions de l'UPA du DASS au DIAE, pour raisons de compétences,
- A validé le concept de « Sensibilisation et d'information sur la problématique de l'intégration » destiné à 32 services de l'administration et, en janvier 2005, pris acte de sa réalisation ainsi que du constat fait par le Délégué sur la nécessité de poursuivre cette opération directement avec les directions des offices concernés.
- A pris connaissance des actions en cours ou réalisées (formation de la police, Assises de l'intégration, du congrès Metropolis, du projet de contrat de prestations entre le BIE et la CFE, semaine d'actions contre le racisme et les discriminations).
- A validé le projet de statistique sur les étrangers vivant à Genève et donné son aval à sa publication en septembre 2005.
- A pris acte de la mise en œuvre de l'évaluation de l'application de la loi sur l'intégration par un mandat confié au Professeur Sandro Cattacin.
- Demandé au BIE de mettre en œuvre, avec l'association des communes genevoises (ACG), le concept d'un premier août partagé entre une commune, chaque année différente, et la communauté béninoise, seule nation partageant avec la Suisse le 1er août comme journée nationale. La commune d'Onex s'est d'ores et déjà proposée pour accueillir le Bénin en 2006.

Organisation et coordination inter-institutionnelle

Les structures communales

De fait, c'est la commune et son administration qui reçoit les personnes étrangères.

C'est en son sein que la vie quotidienne de ces personnes et de leurs familles se déroulent... et conséquemment que les problèmes doivent se résoudre.

Le Délégué a défini un concept de collaboration avec les communes pour la "Journée et les Assises de l'intégration" afin d'y associer, systématiquement, chaque année une commune différente. L'objectif, outre celui spécifique de la manifestation autour de la Journée de l'intégration et des Assises, consiste à développer, au sein de la commune, un réseau durable des différents acteurs du terrain qui permette de poursuivre le développement de projets d'intégration dans la cité. Ainsi, après une première édition tenue en Ville de Genève, l'édition 2004 a été accueillie à Meyrin, celle de 2005 à Onex et celle de 2006 à Vernier. A la demande du Conseil administratif, comme pour Onex et Vernier, la commune de Carouge s'est portée candidate pour l'organisation de la manifestation de 2007.

Ce qui est ou peut être fait

Les petites et moyennes communes, sans entreprendre d'immenses projets, peuvent améliorer leur situation en matière d'accueil des migrants, fussent-elles d'un niveau social souvent plus élevé que celles des grandes cités, par exemple en s'associant à :

- la définition d'un concept d'accueil des nouveaux arrivants, ou, dans la perspective des élections communales de 2007, des nouveaux électeurs, s'agissant des 80'000 étrangers ayant le droit de vote en matière communale, suite à la votation cantonale du 24 avril 2005.
- la mise sur pied de soirées destinées à informer tous les nouveaux habitants.

Par ailleurs, des collaborations ont vu le jour dans le cadre de problématiques de quartier telles la Pelotière à Versoix, des Libellules à Vernier ou, en Ville de Genève, un projet « Partenariat quartier » visant à développer, avec des réseaux locaux, des relations de collaboration autour des questions de l'interculturalité et du conflit. De telles collaborations sont en cours avec la Maison de Quartier des Eaux-Vives ainsi qu'avec la Maison de Quartier des Acacias.

Les structures cantonales

Les associations communautaires

En 2004, une démarche visant à inscrire l'action du BIE dans le terrain et à impliquer autant que possible les partenaires (associations, institutions) dans nos actions a été initiée. Des contacts réguliers ont été établis avec les associations des communautés étrangères dans le but de les entendre et les informer sur nos activités, notamment la promotion de projets d'intégration en collaboration avec la CFE.

En lien avec la Ville de Genève, le Bureau de l'intégration a participé activement à la recherche de solutions au relogement de la "Maison Kultura", (cf. p 9).

De même, le BIE a favorisé aussi la création de la "Plate-forme des communautés étrangères de Genève sur l'intégration", née de la volonté des quatre élus associatifs étrangers membres de la Commission consultative de l'intégration de consolider l'assise et la représentation liée à cette fonction,

Dans cette idée, le BIE a clairement soutenu en 2004-2005 (y compris sur le plan financier), la réalisation du premier Forum des associations étrangères du canton de Genève et la mise en place de la *Plate-forme des communautés étrangères pour l'intégration.* Des représentants de cette dernière ont été systématiquement invités à participer aux groupes de travail thématiques (p.10) mis sur pied par le BIE, ainsi qu'à l'organisation des Assises de l'intégration auxquelles ils ont été associés en participant activement au comité de pilotage.

Le service a également soutenu la réalisation du Festival *Filmar in América Latina* en 2004 et 2005, festival de cinéma organisé par *Cinéma des Trois Mondes* qui a un succès grandissant et convoque une semaine durant les communautés latino-américaines de Genève.

A quoi s'ajoute toute la part de l'information, de l'accompagnement et du suivi des projets déposés à la Commission fédérale des étrangers (CFE) (cf. p 12).

Les associations s'occupant de l'intégration des étrangers

C'est autour des associations qui ont pris une place importante dans le dispositif, à divers titres, que les collaborations avec le BIE se sont le plus vite concrétisées, tels le Centre de Contacts Suisses-Immigrés (CCSI), ACOR/SOS Racisme, l'Université Populaire Albanaise (UPA), Camarada, BIRD (Bureau d'intégration des réfugiés pour demain), Pluriel, l'OSEO (Œuvre suisse d'entraide ouvrière), La Croix-Rouge Genevoise (CRG), notamment.

Pour cette dernière association, le Délégué a négocié le principe d'un contrat de prestation entre la CRG et la CFE pour les prestations d'interprétariat communautaire réalisées par la Croix-Rouge. Celle-ci, en effet, avec son

équipe de 77 interprètes pour 45 langues, fournit quelques 13'000 heures d'interprétariat pour de nombreux services publics ou privés, dont les HUG, le DIP, Caritas, la LAVI et d'autres associations. La CFE, dans le cadre de ce contrat versera 150'000.- CHF par an à la CRG, pour les années de 2005 à 2007.

D'autre part, après les contrats de prestations signés début 2004 avec le CCSI et ACOR puis avec l'Université populaire albanaise (UPA) fin 2004, l'association « Maison Kultura ». a signé, à son tour, en juin 2005, une convention de partenariat. Une nouvelle convention devrait être signée en 2006 avec l'association Camarada, dont le transfert des subventions au Département des institutions a été réalisé pour l'exercice 2006.

Il convient de préciser que, préalablement à toute convention, une évaluation externe établit un bilan des activités de l'association, soit de l'adéquation entre la mission, les objectifs, les prestations et le budget. C'est sur cette base que les conventions de partenariat sont élaborées.

Les Services d'Etat, comme ceux du DIP, du DASS, du DAEL, du DEEE, du DJPS, ou Etablissements publics

Plusieurs de ces services tels, l'Office de la Jeunesse, l'Office Cantonal de l'Emploi, l'Office Cantonal de la Population, l'Hospice général, les HUG, la Direction du logement, et d'autres entités ou associations, participent aux groupes de travail thématiques (cf. p. 12) mis sur pied par le Délégué en mars 2005, mais aussi dans des collaborations ponctuelles sur des projets ou dans le cadre de résolutions de problèmes.

De même, des contacts existent entre le BIE et le service des étrangers de l'Office cantonal de la population (OCP) pour un échange d'informations sur les permis de séjour et pour une collaboration dans le cadre de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE).

Collaborations avec la Police

Des contacts réguliers ont lieu entre le Chef de la Police et le Délégué. La volonté réciproque d'engager une collaboration active entre le BIE et la Police dans le but d'améliorer les rapports entre l'Etat et les migrants, permet aujourd'hui des réalisations concrètes sur différents sujets.

Ainsi, à la demande du Commandant de la Gendarmerie, le BIE a participé à une réflexion sur la police de proximité - les îlotiers - et sur le rôle que pourrait tenir le BIE dans ce contexte, en particulier celui de ses médiateurs interculturels en cas de conflit. Cette demande a débouché sur un rapport proposant une collaboration engageant les îlotiers de la gendarmerie et l'unité de médiation interculturelle du BIE. Ce rapport a été déposé sur le bureau du Commandant en mars 2006.

Le BIE participe à la formation de base des aspirants de police dans le cadre du brevet fédéral de policier (cf. p.14).

Le Délégué a participé à deux séminaires organisés en 2005 par Madame Micheline Spoerri, Présidente du DJPS, autour de la Police et des ses relations avec les acteurs de la société civile, notamment ACOR/SOS Racisme, la LICRA, le CRAN ; ceci afin de dissiper quelques malentendus et poser les bases d'une meilleure communication entre les acteurs.

Enfin, des contacts et des échanges réguliers ont eu lieu entre M. Dominique Föllmi, Médiateur administratif au BIE, et M. le chef de la Police sur des plaintes que des personnes d'origine étrangère ont communiqué au Médiateur pour des traitements discriminatoires dont ils auraient été victimes de la part de certains fonctionnaires de police.

La Fondation pour l'animation socioculturelle (FASe) et la Fédération des centres de loisirs et de rencontres (FCLR)

Le Délégué a pris contact avec la FASe, rencontré le bureau du Conseil de Fondation puis le Conseil pour leur présenter la loi, les activités du BIE et proposer des perspectives de collaborations. En effet, ces deux institutions sont particulièrement engagées sur le front de l'intégration des jeunes étrangers, dans les quartiers, notamment par les Centres de loisirs. Cela a débouché sur l'engagement de plusieurs équipes dans la conceptualisation de projets « jeunes » qui ont été déposés par la FCLR à la CFE dans le cadre des points forts E et C.

Un partenariat s'est également créé dans le cadre de la mise sur pied de l'association « Maison Kultura » que le Délégué et la Ville de Genève soutiennent et pour qui le renfort d'animateurs socioculturels était nécessaire. Le projet vise à faire de "Kultura" un centre de rencontre, d'animation et de formation pour les associations des communautés migrantes. Il répond ainsi à un besoin très vif des petites associations, notamment, d'avoir des locaux tant pour des échanges et des réunions que pour du travail administratif. Par son infrastructure, salles et locaux divers, ainsi que par les animateurs qui y travailleront, "Kultura" devrait y apporter une bonne réponse. La FCLR, puis dans un deuxième temps la FASe fourniront une aide en s'associant au projet.

Les relations intercantonales

Elles se matérialisent autour des conférences intercantonales des Délégués à l'intégration.

La Conférence suisse des Délégués à l'intégration (CDI), qui est constituée en association et la Conférence latine des Délégués à l'intégration:

La première se positionne comme un interlocuteur de la CFE et de l'Office Fédéral des Migrations (ODM) sur tous les sujets se rapportant à la politique fédérale et à sa mise en œuvre dans les cantons, la deuxième permet

une coordination intercantonale sur la politique d'intégration et les projets mis en œuvre.

Le Délégué genevois y prend une part active et préside la Conférence latine, depuis 2005.

Les relations fédérales

La Commission Fédérale des Etrangers (CFE)

Les résultats positifs obtenus par le BIE : par la promotion des projets entre 2002 et 2005, dans le cadre des points forts de la CFE, le canton de Genève est passé de la 14ème à la 6ème place des cantons suisses au niveau des subventions engagées par la CFE pour des projets d'intégration à Genève, soit de 274'000.- à 1'288'000.- francs, ont largement contribué, aux yeux de la CFE, à positiver le travail réalisé à Genève (cf. annexe 1). De fait, c'est la CFE qui est venue proposer au Délégué un contrat de prestations entre le Bureau de l'intégration (BIE) et la CFE.

Elle a immédiatement concrétisé sa volonté en attribuant pour 2004, avant la signature du contrat, une somme de 100'000.- CHF au BIE. Cette somme lui a permis de financer un poste d'auxiliaire dévolu au développement de projets.

Un engagement de 250'000.- CHF par an, pour les années 2005 à 2007, est déterminé par le contrat de prestation signé fin 2005.

L'engagement financier de la Confédération est conditionné à la réalisation par le BIE d'un cahier des charges lié aux prestations types d'un Centre de compétences cantonal pour l'intégration des étrangers. La CFE souhaite les développer dans tous les cantons. Ces prestations : informations et conseils, travaux de base et relations publiques, projets et collaborations avec les autres acteurs, font l'objet du contrat de prestation. Les moyens supplémentaires alloués par la CFE permettent au BIE d'engager, comme auxiliaires, deux personnes à plein temps.

La Commission fédérale contre le racisme (CFR) et le Service de lutte contre le racisme (SLR) :

Les Délégués cantonaux sont régulièrement invités à participer aux réflexions de la Commission. Mais, beaucoup de Délégués de suisse alémanique n'ont pas d'attributions liées à la lutte contre le racisme, contrairement aux romands qui, tous, en ont.

Des collaborations régulières sont mises en œuvre par le SLR, dont : participation du Délégué à des séminaires, organisation par le BIE auprès des partenaires genevois d'une séance d'information et d'orientation sur les projets, travail sur des projets d'associations déposés auprès du SLR, participation du Délégué à la négociation de la subvention d'ACCOR/SOS Racisme.

Les prestations du Bureau de l'intégration

Les Groupes de travail thématiques

Cinq groupes de travail thématiques pérennes ont été créés par le Délégué et se réunissent, sous sa présidence, afin d'évaluer les problèmes qui se posent en matière d'aide à l'intégration dans les domaines :

- du logement,
- de l'emploi,
- de la formation,
- du la santé,
- du racisme et des discriminations.

Ces groupes de travail réunissent des acteurs directement concernés par la problématique, tels que pour exemple : la CIA, la CEH, l'Hospice général, la Fondation immobilière de droit public, la Société des régisseurs, la Chambre immobilière, l'ASLOCA, pour le groupe "Logement". Dans chacun de ces groupes est présent un représentant des communautés étrangères.

Ils ont pour objectifs :

- de favoriser les échanges d'informations entre les partenaires,
- d'identifier les difficultés rencontrées,
- d'étudier et proposer au BIE des solutions concrètes,
- au besoin, de mettre en œuvre les solutions proposées.

Les travaux de ces groupes feront annuellement l'objet d'un bilan public lors de la Journée et des Assises de l'intégration.

Service d'appui et de conseils à la mise en place de projets émanant d'associations

Le BIE a pour mission de soutenir les organisations locales dans la conception et la mise en place de projets d'intégration.

Il conseille et accompagne les associations dans l'élaboration et la réalisation de leurs projets.

Il aide aussi les associations à préparer les dossiers de demande de subvention qui sont adressés à la Commission fédérale des étrangers (CFE).

La commission a un programme de promotion de l'intégration des étrangers et soutient chaque année des projets dans ce domaine. Afin de prendre une décision sur la subvention d'un projet genevois, la CFE demande au BIE un avis sur la pertinence et l'adéquation du projet au contexte genevois (le préavis cantonal).

Il existe également la possibilité de demander une subvention directement au BIE qui a un propre fonds pour le soutien de projets d'intégration de petite taille (cf. annexe).

Quelques exemples de **types de projets** soutenus par la CFE ou le BIE en 2004 / 2005 :

Point fort C (cohabitation)

- intégration des jeunes par le sport : événements sportifs interculturels (tournoi de basket, football, etc.), mise en place d'infrastructures d'animation socioculturelle autour du sport dans des quartiers sensibles,
- séances d'information, forums et débats sur questions de racisme/discrimination, scolarité, formation, travail, système de santé, religion & intégration, vivre ensemble…
- forum de discussion des associations communautaires étrangères,
- échanges interculturels sur la diversité culturelle, le vivre ensemble,
- promotion de l'interculturalité à l'école publique et information des familles migrantes, activités artistiques / culturelles : théâtre sur questions touchant au racisme/discrimination, identité multiculturelle…
- ateliers divers touchant des populations à forte difficulté d'intégration (femmes isolées, personnes âgées),
- manuel pour l'éducation anti-raciste.

Point fort E jeunes (projets jeunes) :

- intégration par le sport : événements sportifs interculturels (tournoi de basket, football, etc.),
- -activités artistiques / culturelles : théâtre sur questions touchant au racisme/discrimination, identité multiculturelle, etc.

Point fort A (cours de français)

- cours de français et d'alphabétisation ouverts à toutes les populations migrantes, dont les migrantes et migrants non francophones à risque d'exclusion,
- cours de français et d'intégration sociale pour des populations isolées en forte difficulté d'intégration (femmes de nationalités mixtes ou d'une origine spécifique, personnes âgées, groupes mixtes).

La formation de collaborateurs de l'Etat de Genève

Le Délégué a mis en œuvre, en collaboration avec le Centre de formation du personnel de l'Etat, un module de "sensibilisation et d'information à la problématique de l'intégration" destiné au personnel de l'administration publique.

Celle-ci, centrée sur les services en relation directe avec le public, est destinée au personnel des guichets et à leurs responsables directs. Un premier module destiné à informer et à sensibiliser le personnel de 32 services dits « prioritaires » a été conçu par le BIE, puis réalisé de septembre 2004 à mars 2005. Quelques 203 collaborateurs de l'administration sont passés par ce module. Une évaluation, réalisée par le Centre de formation du personnel de l'Etat, traduit des résultats positifs, mais souligne également les difficultés ressenties par nombre de collaborateurs et collaboratrices de l'Etat dans leurs relations, soit avec des usagers suisses désignant la population étrangère comme responsable de leurs soucis variés, soit avec des personnes étrangères trop promptes à attribuer des réponses administratives à des manifestation de « racisme ».

A la demande de la Délégation du Conseil d'Etat à l'intégration, un suivi doit être entrepris par le Délégué et le Groupe interdépartemental auprès des services concernés.

La formation d'élus communaux

Le Délégué a participé en avril 2005 au programme de gestion en affaires publiques organisé par le département de science politique de l'Université de Genève et a assuré une formation à des élus communaux sur le thème « *Que dit la loi sur l'intégration ? Quels sont les rôles du Délégué à l'intégration et du BIE, notamment au niveau des communes ? Droits et obligations civiques des personnes étrangères, médiations interculturelles, ressources du BIE* ».

La formation des aspirants de la police genevoise

En 2005, le cursus de formation des aspirants de police s'est adapté aux exigences du nouveau brevet fédéral de policier. Dans ce cadre, il a été ajouté au programme défini par l'autorité fédérale un module spécifiquement genevois de 84 heures effectives : « éthique et droits de l'homme » auquel le BIE est directement associé. Cette formation concerne également les agents de sécurité municipaux, les gardiens de prison et la police de sécurité internationale.

La médiation interculturelle en cas de conflit

Le Collectif de médiateurs interculturels du BIE peut intervenir, à la demande, en cas de conflit récurrent généré par des incompréhensions d'ordre culturel dans un immeuble, un quartier, dans le cadre des loisirs ou du travail,

afin de permettre un dénouement durable de celui-ci. Il peut intervenir aussi à titre préventif dans la mise en place d'actions d'information, de sensibilisation et d'accompagnement de certains groupes de population, genevois ou étrangers, touchés par des tensions et souffrances d'intégration.

Les résultats pratiques des efforts d'information réalisés en 2004 pour les activités de médiation s'étant avérés modestes, un travail de contacts et de discussions entre l'équipe de médiation interculturelle du BIE et des réseaux locaux de quartier a été entrepris dans certains quartiers de Genève-Ville depuis janvier 2005. Des collaborations et des projets communs sont en cours avec les Maisons de quartier et les Unités d'Action Communautaire des Eaux-Vives et des Acacias autour des questions de l'intégration et de conflits entre personnes d'origine différente. Ces collaborations prendront la forme, soit de diagnostics communs sur l'état des relations interculturelles et des problématiques liées à l'immigration dans les quartiers concernés, soit d'interventions ou d'actions ponctuelles en rapport avec les situations et les besoins que les partenaires locaux ont identifiés, notamment la police de proximité. Ces partenariats de quartier ont démarré en mars/avril 2005 et doivent servir à inscrire le travail de la médiation et de la prévention des conflits dans des relations concrètes de collaboration avec les acteurs locaux de l'intégration.

L'information et la documentation

Le BIE répond aux appels des collectivités et des particuliers désireux d'obtenir des informations de nature souvent variée. Le BIE délivre les renseignements demandés, aiguille et oriente au besoin ses interlocuteurs vers des services tiers et engage les actions adéquates dans le cadre de ses compétences. Il met également à disposition à tout le public intéressé par les questions de l'intégration (étudiants, collégiens, professionnels, journalistes, associations et collaborateurs de l'Etat), le centre de documentation qu'il constitue depuis 2004.

Par ailleurs, le Délégué et ses collaborateurs et collaboratrices continuent de participer à toute réunion utile sur le terrain, à l'appel d'associations (interventions, présence aux assemblées générales, notamment).

Actions contre les discriminations et les actes à caractère raciste

Dans le cadre de ses attributions (art. 5, al. 4) : "Le BIE reçoit les critiques, plaintes ou autres observations...en rapport ...avec l'origine ou le statut, les traite avec diligence et veille à ce qu'une réponse adéquate leur soit apportée", le BIE a participé au réseau informel créé par le directeur du collège De Saussure autour de la problématique du racisme, l'extrémisme de droite et de l'antisémitisme à Genève. Ce groupe s'est constitué suite à des actes et comportements racistes et extrémistes de droite constatés dans plusieurs communes genevoises. Il regroupe des conseillers sociaux, des agents de la police cantonale et de la sécurité municipale, des travailleurs sociaux

hors mur, des enseignants, un directeur d'un collège, l'Institut des études sociales (IES/HETS) et le BIE.

Trois actions ont été entreprises à la demande de ce groupe de travail :

- Un cycle de formation–intervision mis en place par l'IES sur les questions de la prévention des conflits et de la violence liée aux phénomènes de racisme et d'extrême droite, en particulier entre groupes de jeunes qui pourraient s'affronter en milieu scolaire ou dans la cité.
- Un cycle de 5 conférences destinés aux professionnels : enseignants, travailleurs sociaux, agents municipaux, notamment.
- Une recherche, ayant pour objectif d'apporter des réponses concrètes aux professionnels du terrain, sur le thème « extrémisme de droite, racisme et antisémitisme : observations, représentations et interventions d'enseignants et travailleurs sociaux » déposée par l'IES/ HETS (Mme Monique Eckmann) avec le BIE et acceptée par le Fond National de la Recherche (DORE) en avril 2005. L'étude a débuté en septembre 2005 pour une durée de 21 mois. L'intérêt pratique de cette recherche est de contribuer à la compréhension des nouvelles formes d'extrémisme de droite, de racisme et d'antisémitisme auprès des jeunes et de créer des outils pour l'action conjointement dans le domaine scolaire et extrascolaire. Il a également pour but d'élaborer des concepts pour la sensibilisation et la formation à l'intention des enseignants et travailleurs sociaux pour les appuyer tant dans l'immédiat que de façon préventive.

La semaine d'actions contre le racisme et les discriminations

Cette semaine genevoise d'actions contre le racisme et les discriminations est le fruit d'une collaboration entre la direction des affaires interculturelles de la Ville de Montréal et le BIE.

Cette collaboration s'est enrichie de la participation des villes de Bruxelles et de Québec et s'est matérialisée par une affiche publiée en commun.

Elle s'est déroulée du 20 au 25 mars (cf. programme en annexe).

Le rôle du BIE a consisté à :

- organiser la semaine et les actions mises sur pied,
- coordonner les différentes entités,
- assurer la promotion et les actions de communication.

En plus de la sensibilisation de la population à la problématique de l'intégration, de l'immigration et des discriminations, qui reste la finalité de la *Semaine d'actions contre le racisme et les discriminations*, l'objectif est que chacune et chacun, à Genève, qu'il soit suisse ou étranger, se sente concerné par le sujet, que nul n'est en droit, moralement, de s'y soustraire.

Ainsi, trois partenaires importants de la vie genevoise se sont engagés et, pendant trois mois au moins, dans une opération concrète qui mette en évidence les moyens de lutte contre les discriminations à l'emploi lors de la mise au concours d'un poste pour leur compte :

- Migros Genève,
- la Ville de Vernier,
- les Services Industriels de Genève (SIG),

vont rendre anonyme les candidatures qui leur parviendront afin de garantir une sélection des dossiers uniquement sur les compétences de la candidate ou du candidat.

Cette "opération" a fait l'objet d'une conférence de presse très suivie et les médias se sont fait très largement l'écho de cet engagement du BIE dans la promotion de l'égalité des chances entre les citoyennes et citoyens du canton de Genève.

La communication

La Journée et les Assises de l'intégration

Les premières Assises genevoises de l'intégration ont eu lieu en janvier 2003 en Ville de Genève. A cette occasion ont été élus, sous contrôle du service des votations et élections du canton de Genève, quatre représentants desdites associations au sein de la Commission consultative de l'intégration des étrangers, pour quatre ans.

Les secondes Assises 2004 se sont tenues en juin 2004 à Meyrin sur le thème « L'intégration par le sport ». Le partenariat établi à cette occasion avec l'Association genevoise des sports (AGS), qui regroupe 74 fédérations et associations faîtières genevoises auxquelles sont affiliées 117'000 licenciés, a permis une vaste opération de sensibilisation en dehors du cadre restreint des associations d'étrangers et des professionnels du secteur.

Les troisièmes Assises 2005, qui ont eu lieu le 30 avril 2005 à Onex, ont été pour la première fois inclues dans le concept d'une « Journée de l'intégration » qui s'est déroulée sur le thème « l'intégration au quotidien ». Elles ont permis d'instituer un nouveau type de partenariat très fructueux avec la commune hôte. Cet événement central dans le dispositif de communication du BIE a permis l'organisation de plusieurs manifestations en quinze jours avec la participation de deux Conseillers d'Etat, Messieurs Charles Beer et Robert Cramer.

Les quatrièmes Assises de l'intégration, "Journée et Assises de l'intégration 2006" ont eu lieu aux Avanchets, à l'invitation du Conseil administratif de la commune de Vernier.

Elles ont permis de consolider le concept du partenariat avec la commune hôte. Organisée autour des forums de réflexion sur les thématiques centrales de l'intégration (l'emploi, le logement, la santé, la formation et le racisme et les discriminations), le matin, puis de la partie officielle des Assises l'après-midi, cette journée a été marquée par l'élection des représentants des communautés étrangères à la Commission consultative de l'intégration, comme le prévoit la loi. Cette élection est symboliquement forte pour les migrants. Pour la deuxième fois, et avant de pouvoir s'exprimer au niveau communal, les étrangers établis à Genève ont pu désigner, par la voix de leurs associations, leurs représentants dans une commission officielle.

Les médias

Le BIE a fait le choix, pour la journée et les Assises 2005, de privilégier une collaboration avec Léman Bleu Télévision et avec Canal Onex en prévision de la Journée de l'intégration plutôt que s'engager, pour la troisième année consécutive, dans une campagne d'affichage SGA dans les semaines qui l'ont précédée. Les retombées et interventions à la radio (RSR La Première, Radio Cité, One FM, Radio Lac), dans la presse écrite (Tribune de Genève, Le Temps, Le Courrier, FAO, Onex Public, publications associatives) et à la télévision (Léman Bleu, Canal Onex) ont favorisé la visibilité des actions menées par le BIE et le positionnement public du Délégué, relativement à ses missions.

Pendant l'année 2005 et à l'avenir, le BIE a dû réduire sa participation à un certain nombre de manifestations à la suite du congé maternité de la collaboratrice chargée des événements, puis de la suppression de ce poste dans le cadre des économies budgétaire de l'Etat.

Pas moins de 15 médias ont participé à la conférence de presse qui a introduit le projet du CV anonyme, le 20 mars 2006. l'émission "Classe Eco" de la TSR en a fait un sujet, de même que la télévision suisse-alémanique pour l'émission "Schweiz Aktuell", ainsi que le quotidien NZZ, en plus de l'ensemble des médias romands.

Les autres vecteurs d'information

Le BIE a organisé à l'attention des associations d'étrangers à Genève les soirées d'informations suivantes :

- Présentation du Fonds de projets de la Commission fédérale contre le racisme, et procédures d'accès,
- Présentation du « point fort C » de la CFE, soit du cadre concernant les projets du type "vivre ensemble" qui mettent en relation la ou les communautés étrangères et la communauté d'accueil afin de favoriser la compréhension et le respect des identités culturelles respectives.

- Information à l'attention des couples bi-culturels et services sociaux sur les ressources en cas de difficultés liées à cette mixité.

Le BIE a également tenu un stand d'information dans le cadre des manifestations suivantes :

- Journées genevoises du développement durable (Genève, 2003 à 2005),
- "Les Yeux de la Ville" (Genève 2004 et 2005),
- "Lignon en fête" (Vernier 2004),
- "Cultures d'ailleurs" (Plan-les-Ouates 2004),
- Festival "Filmar in America Latina" (Genève 2004 et 2005),
- "La Ville est à vous" à St Jean, aux Charmilles, à la Jonction (2004 et 2005),
- "La rue est à vous" aux Pâquis (2005),
- "Village prévention" de la Foire de Genève, (2004).

Le BIE a, de plus, assuré l'antenne genevoise du concours de création théâtrale « Secondos, Secondas », d'inspiration alémanique. Les troupes lauréates, parmi lesquelles l'atelier théâtre du CO des Voirets, ont présenté le spectacle issu de ce concours en tournée nationale, laquelle a passé par Genève lors d'une représentation organisée au théâtre Alhambra conjointement par le BIE et la Ville de Genève.

Par ailleurs, le BIE a participé activement à l'organisation à Genève du 9e congrès Metropolis, mentionné en préambule.

Le Délégué, membre du comité de soutien de l'exposition "191 regards d'enfants sur le monde", a été invité au vernissage au Palais des Nations Unies. Cette exposition, conçue pour le 60ème anniversaire des Nations Unies, a voulu présenter un message planétaire d'enfants qui ont dessiné le monde tel qu'ils le voient. Cette exposition encore réservée aux fonctionnaires de l'ONU, devrait être, à terme, ouverte au grand public.

L'évaluation de la loi

Le chapitre VI précise que la loi doit faire l'objet d'une évaluation par une commission indépendante.

Une telle commission a été mandatée sous la direction du Professeur Sandro Cattacin. Elle a rendu son rapport fin 2005. Celui-ci, après avoir fait l'objet d'un débat au sein de la Commission consultative de l'intégration sera remis au Grand Conseil en 2006.

Robert Cuénod
Délégué à l'intégration

Annexe : Quelques chiffres

Annexe 1

Quelques chiffres portant sur la période de janvier 2004 à mars 2006 :

Personnel (dotation cantonale)

Outre le poste du Délégué, inclus dans sa dotation, le BIE compte :
3 postes à 100% de coordinateur de projet,
1 poste de responsable des événements extérieurs, (poste supprimé de la dotation au budget 2006)
1 poste d'assistante de direction.
Soit, 600% en 2005
500% en 2006

Personnel (dotation fédérale liée au contrat de prestations)

1 poste de coordinateur de projet,
1 poste de secrétaire réceptionniste.
Soit, 200%.

Au total : 800% en 2005
700% en 2006.

Activité Médiation interculturelle en cas de conflit

Type de Demande	Nombre
Information	9
Interview Médias	2
Stages	2
Partenariat	3
Présentation activités MED	2
Conflits inter-communautaires	1
Médiation familiale	9
Médiation de voisinage	6
Médiation Association-Institution	6
Formation à la médiation interculturelle (venant d'individus)	3
Information générale sur la médiation interculturelle (venant d'individus)	3
Total	**46**

Les demandes d'information et de documentation

Demandes externes

Type	Total
Conseil Juridique	8
Contact association étrangère	35
Fichier associations étrangères	23
Contact Institution locale	10
Emploi	27
Logement	2
Aide sociale	1
Permis/ Visas	72
Naturalisation	8
Expertise	23
Cours de langue	83
Formation	6
Reconnaissance de diplôme	3
Info BIE	26
Publications BIE	40
Inscription Fichier BIE	6
Prise de position	2
Info Divers	87
Recherche	21
Recherche/Centre de doc	7
Statistiques	5
Total	**495**

Statut des demandeurs	En %
Association d'immigrés	12.5 %
Association locale	14 %
Canton	1 %
Commune	1 %
Confédération	0.5 %
Entreprise	2 %
Etudiant	2 %
Individu	47.5 %
Institution	15 %
Média	2.5 %
Organisation Internationale, Mission diplomatique	0.5 %
Parti politique	1.5 %

3.

Les projets CFE

Total projets CFE janvier 2004 - mars 2006 (point fort C et A)

Types de projets	Projets subv.	Projets non-subv.	Total
Cours de français	11	3	14
Loisir (sport, jeux)	3		3
Séances d'informations	5		5
Débats/discussions/groupes de paroles	3	2	5
Rencontres	12	4	16
Ecole	3	3	6
Intégration enfants	1	2	3
Ateliers divers (artisanat)	7	2	9
Culture (expo, théâtre, lecture, danse)	5	3	8
Information (manuel, film)		1	1
Education civique		1	1
Santé		2	2
Religion (rencontre)	1	1	2
Conseils / permanences		2	2
Emission radio		2	2
Forum des associations d'immigrés	1		1
Guichet d'information		1	1
Fête associative		1	1
Total projets (décisions CFE au 31 décembre 05)	**52**	**30**	**82**
Projets point fort C mars 2006 (décisions CFE pas connues au 31 mars 06)			16
Total projets (au 31 mars 06)			98

4.

Public cible	Projets subv.	Projets non-subv.	Total
Femmes migrantes	11	2	13
Femmes migrantes et leurs enfants		1	1
Femmes albanophones	2	1	3
Femmes latino-américaines	1	1	2
Femmes somaliennes	1		1
Femmes migrantes et autochtones	1	1	2
Enfants migrants et autochtones	1	2	3
Jeunes d'origine africaine	1		1
Jeunes mixtes (d'origine africaine et autochtones)	1	1	2
Jeunes mixtes (d'origine albanophone et autochtones)	1		1
Jeunes migrants et autochtones	5		5
Elèves migrants	1		1
Parents d'élèves migrants et leurs enfants	1		1
Parents d'élèves lusophones	1	2	3
Parents et enseignants	1		1
Familles migrantes et autochtones	6	2	8
Familles d'origine africaine	2		2
Familles albanophones		1	1
Personnes âgées migrantes	8	4	12
Personnes migrantes nationalités mixtes	3	1	4
Public mixte (migrants et autochtones)		3	3
Public latino-américain		3	3
Public mixte (lusophones et autochtones)	1	1	2
Public mixte (somaliens et autochtones)		1	1
Public mixte (latino-américains et autochtones)	1	1	2
Personnes migrantes et associations d'immigrés	1	1	2
Associations d'immigrés	1		1
Institutions cantonales		1	1
Total projets (décisions CFE au 31 décembre 05)	**52**	**30**	**82**
Projets point fort C mars 2006 (décisions CFE pas connues au 31 mars 06)			16
Total projets (au 31 mars 06)			**98**

5.

Organe responsable (un organe peut déposer plusieurs projets)	Projets subv.	Projets non-subv.	Total
Association d'immigrés	11	12	23
Association locale (sociale / culturelle)	38	16	54
Institution publique	2		2
Entreprise privée	1	2	3
Total projets (décisions CFE au 31 décembre 05)	**52**	**30**	**82**
Projets point fort C mars 2006 (décisions CFE pas connues au 31 mars 06)			16
Total projets (au 31 mars 06)			98

Projets BIE de janvier 2004 à mars 2006

Types de projets	Projets subv.	Projets non-subv.	Total
Cours de français	1		1
Cours de langues d'origine		1	1
Loisir (sport)	3		3
Séances d'informations	4	1	5
Débats/discussions/groupes de paroles	1	1	2
Rencontres	5	4	9
Ecole	2		2
Culture (expo, théâtre, lecture, danse)	8	1	9
Education civique	1		1
Information (manuel, film)	2	3	5
Religion (rencontre)		1	1
Cours d'informatique		1	1
Projet de coopération Nord/Sud		1	1
Financement de recherches/études		3	3
Formation		1	1
Permanence sociale		3	3
Financement structurel d'une association		4	4
Crèche/jardin d'enfants		1	1
Fête associative		1	1
Fête culturelle		1	1
Publication		1	1
Total	27	29	56

6.

Public cible	Projets subv.	Projets non-subv.	Total
Femmes migrantes	1		1
Femmes migrantes et autochtones		1	1
Femmes latino-américaines	1	1	2
Jeunes mixtes (migrants et autochtones)	4	2	6
Enfants latino-américains		1	1
Familles d'origines africaines		2	2
Personnes âgées migrantes	1		1
Personnes sans-papier		4	4
Public mixte (migrants et autochtones)	19	10	29
Public italo/hispanophone		2	2
Public d'origine africaine		1	1
Public albanophone		1	1
Parents et enseignants	1		1
Associations d'immigrés		3	3
Institutions à l'étranger		1	1
Total	**27**	**29**	**56**

Organe responsable (un organe peut déposer plusieurs projets)	Projets subv.	Projets non-subv.	Total
Association d'immigrés	5	11	16
Association locale (sociale / culturelle)	17	10	27
Institution publique	4	4	8
Entreprise privée		1	1
Eglise		1	1
Individu	1	2	3
Total	**27**	**29**	**56**

Travail projets (sans dépôt au BIE)	Total
Accompagnement de projets	31
Avis BIE	6
Suivi	4
Total	**41**

COMPTES 2005

NO RUBRIQUE	LIBELLE	COMPTES 2005		VARIATION C05 -B05		BUDGET 2005	COMPTE 2004
		CHARGES	REVENUS	en F	en %		
06.01.06.00	BUREAU DE L'INTÉGRATION						
3	CHARGES	1.982.804,47		-279.007	-12,3	2.261.811	1.520.184,45
4	REVENUS		357.000,00	68.500	23,7	288.500	100.000,00
	COUVERTURE en F	-1.625.804,47		347.507		-1.973.311	-1.420.184,45
	COUVERTURE en %	18,00%			5,3	12,76%	6,58%
30	CHARGES DE PERSONNEL	1.023.001,05		202.081	24,6	820.920	728.033,80
300	AUTORITÉS, COMMISSIONS ET JUGES	11.797,50		11.798	ND		2.925,00
301	TRAITEMENTS DU PERSONNEL	842.477,80		152.888	22,2	689.590	599.883,70
303	ASSURANCES SOCIALES	65.701,10		11.891	22,1	53.810	47.672,15
304	CAISSE DE PENSION ET DE PRÉVOYANCE	97.616,40		24.396	33,3	73.220	73.801,10
305	ASSURANCE MALADIE ET ACCIDENTS	5.408,25		1.108	25,8	4.300	3.751,85
31	DÉPENSES GÉNÉRALES	100.579,05		-257.312	-71,9	357.891	318.623,00
310	FOURNITURES DE BUREAU, IMPRIMÉS, MATÉRIEL	19.365,50		-25.635	-57,0	45.000	44.074,20
311	MOBILIER, MACHINES ET VÉHICULES	3.683,55		-40.606	-91,7	44.290	19.841,80
315	ENTRETIEN DE MOBILIER PAR DES TIERS			-200	-100,0	200	255,60
316	LOYERS, FERMAGES, REDEVANCES	2.007,55		8	0,4	2.000	14.706,85
317	DÉBOURS	17.905,70		-794	-4,2	18.700	14.598,85
318	HONORAIRES, PREST. DE SERVICE DE TIERS	158.124,20		-89.577	-36,2	247.701	138.755,10
319	REPORTS DE CRÉDITS	-100.507,45		-100.507	ND		86.390,60
36	SUBVENTIONS ACCORDÉES	787.867,00		-129.133	-14,1	917.000	389.681,65
365	INSTITUTIONS PRIVÉES	787.867,00		-129.133	-14,1	917.000	389.681,65
37	SUBVENTIONS REDISTRIBUÉES			-100.000	-100,0	100.000	20.000,00
375	INSTITUTIONS PRIVÉES			-100.000	-100,0	100.000	20.000,00
39	IMPUTATIONS INTERNES	71.357,37		5.357	8,1	66.000	63.846,00
391	FRAIS DE BÂTIMENTS	2.589,37		2.589	ND		
398	SUBVENTIONS	68.768,00		2.768	4,2	66.000	63.846,00
43	RECETTES DIVERSES			-1.500	-100,0	1.500	
436	DÉDOMMAGEMENTS DE TIERS			-1.500	-100,0	1.500	
46	SUBVENTIONS ACQUISES		270.000,00	170.000	170,0	100.000	80.000,00
460	CONFÉDÉRATION		270.000,00	170.000	170,0	100.000	80.000,00
47	SUBVENTIONS À REDISTRIBUER			-100.000	-100,0	100.000	20.000,00
470	CONFÉDÉRATION			-100.000	-100,0	100.000	20.000,00
49	IMPUTATIONS INTERNES		87.000,00	0	0,0	87.000	
496	SUBVENTIONS		87.000,00	0	0,0	87.000	