

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 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.

Sandro Cattacin, professeur de sociologie à l'Université de Genève.

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.

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

ISBN : 2-940386-03-X978-2-940386-03-1

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

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

Sociograph N°3 / 2007



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

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 et Isabelle
Renschler**

Sociograph n°3 / 2007

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	21
3 Les résultats de l'évaluation de l'application de la loi sur l'intégration des étrangers	23
3.1 L'orientation générale	23
3.2 Les missions spécifiques	26
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	41
3.3.6 Le Médiateur	41
3.4 Aspects d'organisation de la mise en œuvre	43
3.4.1 Les Assises	43
3.4.2 Les Groupes de travail	45
3.5 Conclusion intermédiaire	46

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).

ISBN : 2-940386-03-X978-2-940386-03-1

4 La modernisation de la politique d'intégration genevoise	46
4.1 Les recommandations	47
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 évaluateurs¹ 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
 - concentrant le travail du Délégué et du Bureau de l'intégration à des tâches de coordination et d'activation et en
 - 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

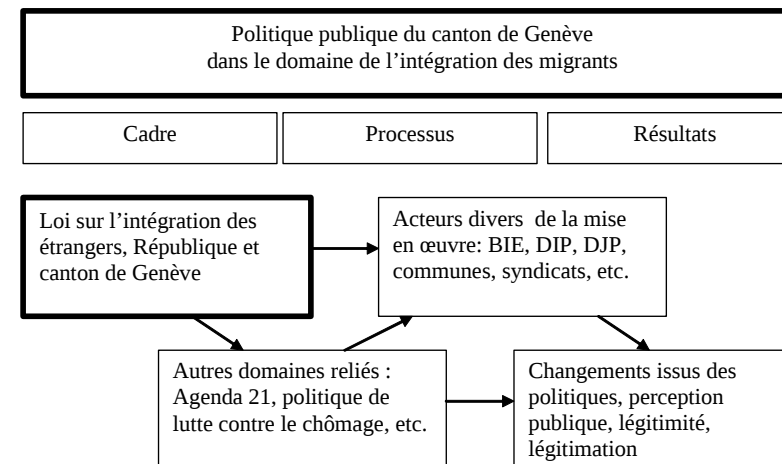
Objectifs de l'évaluation. Sur la base de la LI et de discussions approfondies concernant les conditions-cadres et les attentes relatives à l'évaluation, les objectifs suivants ont pu être mis au point en collaboration avec le mandant:

- 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.	Évaluation 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'autoévaluation, 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'à 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 du 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'action², nous avons donné une attention particulière aux mécanismes inhérents à la loi.

2.1 Les éléments historiques

Assimilation. La politique d'intégration des migrants à Genève a 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 genevoise³.

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 Genève⁴ 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

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

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.

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 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'intégration⁵ 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

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 peines à se développer dans les autres cantons et au niveau 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 cohérente⁶ 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 précises⁷.

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

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).

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. »

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.

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 Neuchâtel⁸.

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

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

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 :

- 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 œuvre 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,

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).

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.

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 récentes¹⁰ 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*).

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 d'autre part qui essaient par des réarrangements administratifs de sortir les structures dédiées à l'intégration de leur marginalité administrative.

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 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'autolégitimation¹¹ 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 réaliser¹², 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 « capacités » 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

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.

¹² Par exemple, le gouvernement a fait le choix de considérer stratégiquement adéquat d'insérer la problématique des « sans-papiers » dans le contexte des politiques d'emploi.

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 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 LI¹³ – 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 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 :

¹³ Nous reviendrons sur la question des Assises plus bas.

- 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 trouvée¹⁴.
- Il s'agit de relier l'idée de pragmatisme communicationnel au *devoir d'information* continue 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

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).

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 continue de l'action à un système de monitoring du pluralisme genevois, un monitoring qui pourrait instruire aussi les choix d'actions futures à prendre et à introduire.

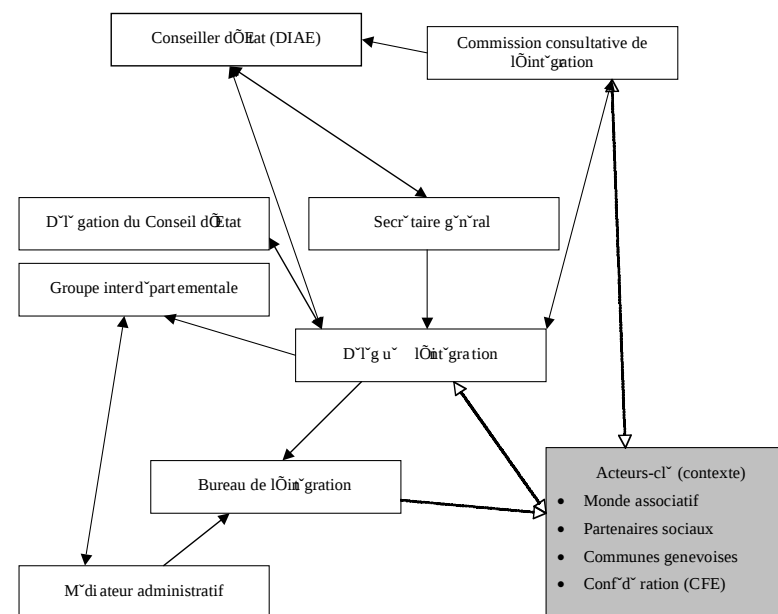
3.3 Les acteurs du dispositif

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 stratégique¹⁵.

Figure 2 : Les acteurs du dispositif*



*Liens principaux

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.

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 continu 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 de sa disponibilité au dialogue. 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 LI¹⁶, le Délégué a des difficultés 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 genevois¹⁷.

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

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).

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. La 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 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 peut conférer une force et légitimation nécessaires pour affirmer 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 continue, 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

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.

(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 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 inter-culturalité, 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

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

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 coordination interne limitée. 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. Ceci peut s'expliquer historiquement – les deux actions sont nées dans des contextes différents ; vu de l'extérieur, c'est par contre une perte de synergie.

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 relevant. 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 Ardit), 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 transparent²¹. 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-démocratique²². Quant à sa présidence, 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 sponsorship).

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-

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. 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.

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 prioritaire²³, 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 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 monitoring. 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 monitoring 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 monitoring 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

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).

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 continu. 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 voisinage²⁴.

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 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.

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.

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 éléctrice 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

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

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 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 instrumentalisation 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 recommandations 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 monitoring 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.

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 continu. 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)

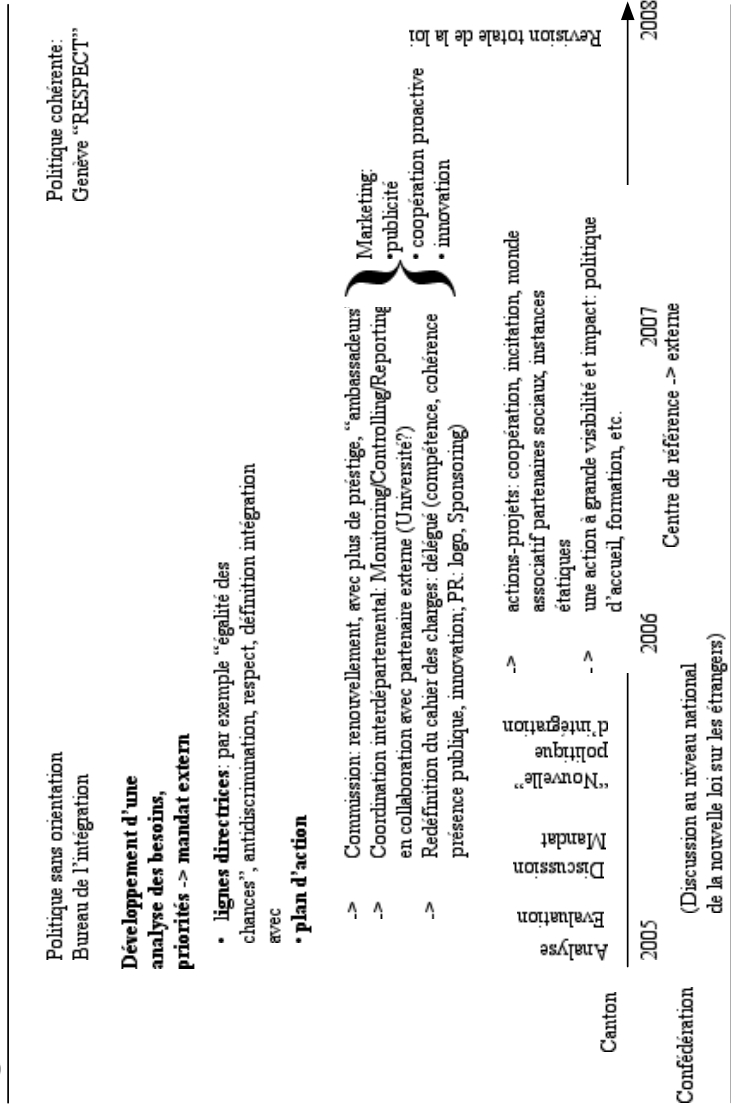
Vers une politique cohérente. Nous nous sommes aussi penchés sur les pas à suivre et proposons un plan de réforme (Figure 3). Il prévoit les passages esquissés dans les recommandations d'une politique actuellement peu reconnue à une politique cohérente. Au bout de la réforme et sur la base d'une légitimation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



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 continue 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 politiques publiques en matière de drogues illégales en Suisse", dans Opfer, 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 Bommers, Martin Killias et Janine Dahinden (2003). *Konfliktmediation in Basel. Resultate der Panevaluation 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 une 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 assessments* » visant un bilan qui se justifie 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 <i>stakeholders</i>
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, le 15 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 œuvre 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 œuvre 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 œuvre 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



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

Bureau de l'intégration

AUTO-EVALUATION DE LA LOI SUR L'INTEGRATION

AOUT 2005

AUTO-EVALUATION DE LA LOI SUR L'INTEGRATION Table des matières

	Page
1. Contexte historique	4
2. Conditions juridiques	6
3. Positionnement des activités déployées dans le cadre de la loi	7
a) Au niveau fédéral	7
b) Au niveau cantonal	8
c) Au niveau communal	
4. Vision de développement général quantitatif : développement des ressources financières du BIE	9
a) Préambule	9
b) Evolution des ressources financières	10
c) Ressources humaines (personnel)	11
d) Archives et documentation	12
5. Développement des activités	13
a) Préambule	13
b) Concevoir des modules de formation à l'intégration adapté aux populations ciblées et au personnel d'administrations publiques	13
c) Les groupes de travail thématiques	16
d) Service d'appui et de conseils à la mise en place de projets émanant d'associations	17
e) Création d'un centre de documentation jusqu'en 2007	20
f) L'unité de médiation interculturelle	24
g) Le travail du BIE en appui du médiateur administratif	26
h) Information et sensibilisation de la population	27
i) Analyser, tout phénomène portant atteinte à l'intégration des étrangers, notamment à caractère raciste	29
j) Associer les Communes au développement de la politique d'intégration au plan local	32
k) Activités d'information et de communication	33

Auto-évaluation de la loi

6. Implication des partenaires	37
a) Au niveau international	37
b) Au niveau fédéral	37
c) Au niveau cantonal	39
i. Le Groupe interdépartemental (GII)	39
ii. La Délégation du Conseil d'Etat à l'intégration	40
iii. La Commission consultative	40
iv. La médiation relative aux pratiques administratives	41
v. Les Départements et services d'Etat	41
vi. Les grands services ou établissements publics ou parapublics	42
vii. Les associations s'occupant de l'intégration des étrangers	44
viii. Les associations des communautés étrangères	45
d) Au niveau communal	46
7. Perspectives futures	48
a) La coordination des initiatives publiques et privées, au travers des groupes de travail	48
b) Le développement des projets d'intégration dans le cadre des points forts de la CFE	48
c) Poursuivre la collaboration avec la Police dans le cadre de la formation des nouveaux agents	48
d) Développer les actions de médiation en cas de conflit	48
e) Développer le centre d'information et de documentation	48
f) Analyser les éléments qui font obstacle à l'intégration des étrangers	48
g) Ancrage du BIE sur le terrain des communautés étrangères	48
h) Remplir le cahier des charges du centre de compétence cantonal à l'intégration (CCI) relevant du contrat de prestations passé avec l'ODM	48
i) Associer les Communes à la politique d'intégration	48
j) Développer, conjointement à Montréal et Bruxelles, autour de la Journée de l'intégration en mars 2006, une semaine contre le racisme et les discriminations	49
8. Appréciation de la loi	50

1. Contexte historique

De manière générale, au cours des quarante dernières années, l'action intégrative concernant les populations migrantes a été à Genève le fruit d'initiatives plus ou moins isolées d'acteurs institutionnels et associatifs multiples œuvrant dans différents domaines (emploi, formation, santé, accueil et information, conseil juridique, vie communautaire, asile, relations interculturelles, etc.) Dans la plupart des cas il s'agissait d'apporter des réponses, souvent dans un cadre d'urgence, à un problème social concret que les organismes à l'origine de ces actions considéraient comme extrêmement sensible pour l'équilibre social ou le bien-être d'une certaine catégorie de ressortissants de l'immigration.

Une partie considérable de ces initiatives ont été soutenues financièrement par l'Etat et les communes, d'autres sont nées au sein même d'institutions publiques ou parapubliques. Elles se sont développées de manière spontanée, donc sans coordination ni vision d'ensemble et suivant des impulsions qui dépendaient pour l'essentiel des protagonistes directs. Cette configuration particulière est celle qui a fait la richesse mais en même temps la faiblesse de ce dispositif. L'absence d'un engagement direct de l'Etat dans la coordination et le développement de l'action intégrative a souvent été soulignée par les acteurs comme un handicap fondamental.

Deux instances avaient été instituées par l'Etat avant la votation de la loi sur l'intégration pour combler ce vide : la *Communauté de Travail pour l'Accueil et l'Intégration des Etrangers (CTAIE)* et la *Fondation pour l'Intégration des Etrangers (FINIM)*.

Créée en 1983, la CTAIE est un organisme rattaché au Département de justice, de police et des transports (DJPT) et composé de représentants des différents départements de l'administration, d'un Conseiller administratif de la Ville de Genève, de deux représentants de l'Association des communes genevoises, quatre délégués des syndicats d'employeurs, quatre délégués des syndicats de salariés et huit représentants des communautés étrangères en fonction de leur importance. Elle a pour mission de :

1. Coordonner l'activité des organisations qui s'occupent de l'accueil et de l'intégration des étrangers et de proposer toute mesure visant à les améliorer,
2. Renseigner les Suisses et les étrangers sur les particularités et les problèmes des uns et des autres, en vue d'une meilleure compréhension réciproque, en vue d'un enrichissement mutuel,
3. Présenter aux autorités compétentes le résultat de toutes les études et propositions de mesures pour améliorer les conditions de vie et de travail des étrangers,
4. Informer régulièrement les étrangers, dans une forme adaptée et compréhensible pour ses destinataires"¹

Mais l'activité de la CTAIE manque de visibilité. Ses moyens sont limités et ses sous-commissions travaillent dans l'ombre. La CTAIE remet chaque année son rapport annuel au chef du DJPT, qui le transmet ensuite aux autres départements pour les points qui les concernent.

Entre 1995 et 1996 des contacts et des travaux sont menés à l'initiative du Conseil d'Etat pour fusionner les activités de la CTAIE avec celles du Centre de Contact Suisses-Immigrés au sein d'une même entité ayant un statut de fondation. Mais ces projets échouent après deux années de négociations. En 1996 le Conseil d'Etat s'oriente vers une autre solution et après une phase de consultation auprès de

¹ Règlement instituant une Communauté de travail pour l'accueil et l'intégration des étrangers du 6 juillet 1983.

nombreux acteurs, penche pour la création d'une nouvelle entité qui prendra la place de la CTAIE en mars 1997, sous la forme d'une Fondation de droit privé : la Fondation pour l'Intégration des Etrangers (FINIM).

Que laissera la CTAIE à la collectivité ? Son rapport final d'activité, en 1997, mentionne sans détails les points suivants :

- 1) La création de brochures et dépliants en neuf langues destinés aux immigrants, traitant notamment l'AVS et l'habitat social et leur distribution,
- 2) La participation aux consultations sur l'immigration et le suivi de relations avec les autorités fédérales, cantonales ou communales,
- 3) L'inventaire des bibliothèques pluriculturelles et de salles de paroisse pouvant accueillir des activités associatives, afin de répondre à de telles demandes,
- 4) La réalisation de nombreuses émissions en langue française sur Radio Cité, destinées à présenter au public des associations d'étrangers, traiter les problématiques liées à l'immigration et détailler les structures et moyens instaurés en la matière à Genève.²

Le concept de la FINIM, reprends la composition de la CTAIE dans une structure plus complexe organisée en un Conseil de Fondation (composé à peu de choses près comme la CTAIE), un Bureau qui coordonne les travaux du Conseil et un Forum qui fait office de socle et est ouvert à la participation de toute association ou institution active en matière d'intégration. Rapidement, la FINIM organise son travail autour de quatre groupes de travail thématiques : statut juridique des immigrants, scolarisation, emploi, chômage et formation continue, culture et communication. A la fin 1998 ces différents groupes rendent des rapports avec un ensemble de recommandations. Le manque de suivi pratique des recommandations parmi lesquelles figure la création d'une législation sur la politique d'immigration et d'intégration, le manque de moyens et de volonté politique claire, vont saper la légitimité de cette fondation qui perd graduellement ses ressources ainsi que son Président et certains membres du Conseil entre juin et décembre 1999 et disparaît définitivement en juin 2000.

C'est dans le contexte de flottement qui a entouré la fin de la FINIM que deux associations de terrain : *MondialContact, cultures et citoyenneté* et le *Centre de Contact Suisses-Immigrés* ont engagé en mars 2000 la rédaction d'un document devant servir de base de travail à la rédaction d'une loi cantonale sur l'intégration des étrangers. Ce document, le *Rapport pour une politique d'intégration dans le canton de Genève*, contenait un état des lieux sur l'immigration et l'intégration à Genève, expliquait la nécessité d'un cadre juridique assurant l'engagement de l'Etat dans la problématique de l'intégration et une proposition de structure publique pouvant prendre en charge la mise en place d'une politique cantonale. Deux mois et demi plus tard un arrêté du Conseil d'Etat constituait une commission d'experts chargés de définir un concept cantonal d'intégration. Ces deux démarches ont suivi leurs cours respectifs et ont abouti en août (MC – CCSI) et en décembre 2000 (Commission d'experts) à deux rapports distincts mais convergents pour l'essentiel.

Pour les deux associations initiatrices, un travail très important de contact et d'explication du projet auprès des partis politiques et des élus des divers groupes parlementaires a été fait afin de préparer le terrain des discussions autour du projet de loi sur l'intégration qui préparaient des parlementaires de l'alternative et qui a été déposé au Grand Conseil le 14 novembre 2000. Les travaux de la Commission des droits politiques autour du projet de loi et du règlement d'application se sont déroulés entre décembre 2000 et mars-avril 2001. La loi sur l'intégration a enfin été votée par le parlement le 28 juin 2001.

2. Conditions juridiques

Synthèse des axes de la loi sur l'intégration des étrangers (juin 01)

(Les éléments essentiels que nous en avons fixés)

Préambule : Reconnaisant la pluriculturalité 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 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;

But : « ...favoriser des relations harmonieuses entre tous les habitants du canton de Genève. ».

Moyens :

le Bureau de l'intégration, placé sous la direction du Délégué à l'intégration nommé par le Conseil d'Etat, il aide à promouvoir, en s'appuyant sur les organismes publics et privés, l'accès des étrangers à tous les vecteurs d'intégration,

le Groupe interdépartemental de l'intégration, composé de hauts fonctionnaires en charges des questions d'intégration dans chacun des départements,

la Commission consultative de l'intégration, présidée par le chef du département, composée de 11 à 19 membres représentants des communes, des partenaires sociaux, d'associations d'étrangers et d'associations ayant pour but l'intégration des étrangers,

Une médiation relative aux pratiques administratives, un responsable auquel peut s'adresser toute personne qui s'estime victime d'une discrimination non fondée en droit, en raison d'une pratique administrative cantonale ou communale relative aux étrangers.

La mission du BIE

Contribuer, dans le contexte de la pluriculturalité genevoise, au développement de relations harmonieuses entre tous les habitants du canton:

- en sensibilisant les Genevois et les Confédérés aux enjeux de cette diversité,
- en favorisant les échanges entre associations, institutions, secteurs public et privé concernés,
- en agissant de manière appropriée dans le cadre des politiques, des lois et usages de la République en cas de discrimination raciale,
- en aidant à promouvoir l'accès des étrangers à tous les vecteurs de l'intégration.

² CTAIE, "Rapport d'activité 1994-1996".

3. Positionnement des activités déployées dans le cadre de la loi

a. Au niveau fédéral

Pour le Délégué genevois, une première priorité fut d'établir avec la Commission fédérale des étrangers (CFE) une collaboration dans les domaines des « Points forts 2004 – 2007 », soit des projets et, dans le cadre du point fort D1, d'engager le canton dans la perspective d'un contrat de prestations avec la Confédération. (Ce point est développé pour lui-même sous le chiffre 6.)

Le BIE a été sollicité par le Conseil d'Etat lors de la consultation des cantons par le Conseil fédéral concernant la révision partielle de l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) et la consultation concernant la loi fédérale sur le hooliganisme.

La constitution d'une association des Délégués à l'intégration « Conférence des Délégués à l'intégration » (CDI) au niveau national, devrait, à terme, permettre de placer celle-ci comme un interlocuteur incontournable de la politique fédérale, au même titre que le Forum suisse pour l'intégration des Migrantes et Migrants (FIMM).

A ce titre, et dans le cadre des travaux menés par la CFE, la CDI a participé activement à la réflexion sur le projet de loi sur les étrangers (LEtr), de même que sur la naturalisation facilitée.

Forces

Les relations entre la CFE et Genève se sont nettement améliorées et permettent le développement de projets importants, tel le contrat de prestations.

La création, au niveau suisse, de la Conférence des délégués est très positive, elle permet de renforcer la voix des cantons, par le lien fort que les délégués représentent entre le terrain et le politique.

Faiblesses

La position de la CFE au sein de son département de tutelle est, pour le moins, fragile. La fusion très probable de la CFE avec la Commission fédérale des réfugiés va la rendre encore plus fragile et, par là, la politique d'intégration menée depuis quelques années.

Après avoir défendu le projet de la LEtr, la CFE, au vu des modifications apportées dans le projet de loi, est en porte-à-faux et la position des délégués rendue difficile.

b. Au niveau cantonal

La Commission consultative de l'intégration (CCI), comme le Groupe interdépartemental de l'intégration (GII) ont également abordé les thèmes fédéraux de la LEtr ainsi que des naturalisations facilitées. Mais dans les limites de débats internes, sans autre portée.

Aujourd'hui, les signes d'une insertion de la problématique de l'intégration au sein des politiques genevoises sont encore très minces.

De fait, c'est lorsque les services ou Départements rencontrent un problème ou sont interpellés, le plus souvent pour une demande financière provenant

d'associations, que ceux-ci se tournent vers le BIE. Pour ce qui concerne l'élaboration d'un projet de loi ou de règlement, rien ne s'est encore concrétisé.

Mais, c'est principalement autour du GII que peut se matérialiser une implication du BIE dans les différentes politiques cantonales, par une mise en œuvre transversale de la politique d'intégration et par une prise de conscience dans les différentes politiques de la problématique de l'intégration des étrangers. Ainsi, le module de formation pour le personnel de l'administration permet de confronter celle-ci aux problématiques de la politique du logement, de l'emploi, de la santé et du social. De même, certains points portés à l'ordre du jour du GII, l'ont été par les représentants des différents départements, telle la question des conséquences des bilatérales ou celle du chèque emploi.

Parallèlement, les différents groupes de travail mis sur pied par le Délégué sur les thèmes centraux de l'intégration et qui touchent les différentes politiques cantonales, telles que celle de l'emploi, du logement, de la santé, de la formation vont peut-être permettre des rapprochements. Une première concrétisation de ces rapprochements possibles s'est manifestée par l'accord de Conseil de surveillance du marché de l'emploi d'ouvrir ses portes au Délégué pour les questions touchant à l'intégration des étrangers.

D'autre part, le Délégué participe comme membre à part entière à la Commission consultative de l'asile.

Forces

Le fonctionnement très positif du GII, mais aussi, dans une moindre mesure de la CCI, permet de percevoir les premiers signes d'implication plus large dans les différents départements. C'est sur des actions concrètes, simples mais efficaces que des résultats peuvent apparaître.

Faiblesses

Au sein des départements, dans le cadre de leurs politiques sectorielles, la politique d'intégration des étrangers reste encore tout à fait marginale. Il n'y a de prise en compte de celle-ci que lorsqu'une difficulté apparaît dans la mise en œuvre de la politique concernée.

Lors de l'élaboration d'un projet de loi impliquant les étrangers (et combien sont les projets qui n'impliquent pas 40% de la population ?), il n'y a pas le réflexe de s'associer le Délégué ou le BIE.

Plus que de la politique d'intégration des étrangers, c'est du fonctionnement général de l'Etat qu'il s'agit et de sa capacité à aborder transversalement et de manière intégrée ses différentes politiques dans une vision et une mise en œuvre cohérentes.

c. Au niveau communal

L'implication des communes est matérialisée par une participation active de trois de ses représentants, désignés par l'Association des communes genevoises (ACG), au sein de la Commission consultative. Trois magistrats qui font entendre le point de vue communal et qui relaient auprès des membres de l'ACG les questions liées à la politique d'intégration cantonale.

Pour le Conseil d'Etat, comme pour le Délégué, les communes sont des acteurs incontournables de la politique d'intégration. C'est à ce titre que le Délégué

souhaite les associer le plus possible, notamment au travers de la « Journée de l'intégration » et des Assises annuelles.

La nouvelle donne, depuis avril 2005, liée au droit de vote des étrangers sur le plan communal va stimuler les différents acteurs pour développer des politiques communales d'accueil et d'intégration sur leur sol.

Jusqu'à aujourd'hui, dans les domaines de compétence qui sont les leurs, les communes, pour la grande majorité d'entre elles, ignoraient totalement la loi sur l'intégration et ses différents moyens. Pourtant, certaines ont développé depuis des années une politique empirique de l'intégration, par la force des choses, adaptée à leur problématique particulière, telles, notamment, Meyrin, Onex, Vernier, Carouge, Avusy, Genève. C'est à ce titre que deux d'entre elles ont proposé au BIE de l'accueillir pour les Assises de l'intégration sur leur territoire.

Mais, aujourd'hui, par le droit de vote des étrangers en matière communale, les 45 communes sont concernées.

Forces

Une implication des communes au plus haut niveau, la Commission consultative.

Des décennies d'expériences pour certaines d'entre elles et une volonté très vive d'engager une politique d'intégration active sur le terrain.

Une ouverture de quelques grandes communes qui peut avoir vocation d'entraînement auprès des autres assez rapidement.

Le droit de vote des étrangers va sans aucun doute stimuler l'ensemble des acteurs.

Faiblesses

45 visions de l'intégration différentes. Des contextes très diversifiés et des moyens qui le sont tout autant.

Une répartition des tâches canton-communes qui reste un sujet difficile et, dans ce contexte, une loi cantonale pour la mise en œuvre de laquelle les Communes ont un rôle essentiel à jouer. L'engagement de ces dernières ne dépend que de la volonté de celles-ci de s'y engager.

4. Vision de développement général quantitatif : développement des ressources financières du BIE

a. Préambule

Depuis sa création en février 2002, le Bureau de l'intégration n'a cessé d'évoluer sur une multitude de points.

La réalité quotidienne à Genève en matière d'intégration et des problèmes potentiels qui lui sont liés (discrimination, interculturalité, inter-religieux, immigration, situation économique difficile, etc.) a mis en évidence la quantité toujours plus importante des missions que cette nouvelle entité aurait à prendre à sa charge, tant au point de vue du nombre que celui du volume.

Les projets et activités entrepris par des tiers en faveur de l'intégration des personnes étrangères, ou toutes autres démarches de ce type, ont également augmenté considérablement le taux d'activité du BIE.

Ainsi, dans ce contexte, la mise en œuvre progressive de la loi et l'augmentation des moyens à disposition ont permis de faire face à des nécessités qui, avant cette période, étaient parfois laissées sans suite.

b. Evolution des ressources financières

Compte tenu de la courte existence du BIE (2002-2005), il est difficile de tirer toutes les conclusions relatives aux écarts entre budgets et comptes, raison pour laquelle les chiffres cités ici sont tirés seulement des budgets des années étudiées.

Toujours en relation avec la courte existence du BIE, et par conséquent en l'absence d'un "rythme de croisière" régulier sur certain nombre d'années, nous ne pouvons tirer d'enseignements statistiques suffisamment fiables en terme de chiffres, outre le fait que de constater une implantation toujours plus importante du BIE dans le "paysage" de l'intégration à Genève, ainsi que dans les autres milieux concernés.

Comme cela est dit plus haut, cette évolution correspond à la réalité quotidienne du terrain, parfois difficile, en matière d'intégration des personnes étrangères.

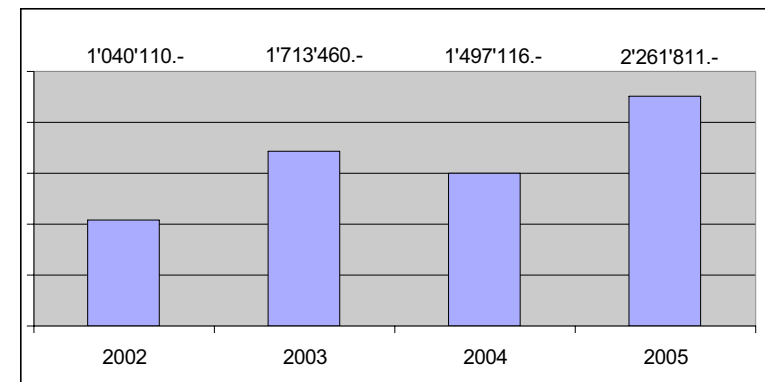


Tableau 1 : Evolution du budget 2002-2005

Hormis pour l'année de sa constitution, les frais de fonctionnement du BIE (qui ne comprennent pas les subventions à des tiers et les charges liées au personnel) sont stables et ne nécessitent pas de commentaires particuliers.

Année	
2002	158'300.-
2003	333'910.-
2004	333'910.-
2005	357'891.-

Tableau 2. : *Frais de fonctionnement
(sans subventions à des tiers et charges de personnel)*

En revanche, l'augmentation de la dotation en 2005 est due au transfert au DIAE, pour raison de compétence, du dossier de l'Université populaire albanaise (UPA).

Année	
2002	570'000.-
2003	620'000.-
2004	490'000.-
2005	817'000.-

Tableau 3 : *Subventions à des tiers*

c. Ressources humaines (personnel)

Les ressources financières du BIE ne proviennent pas exclusivement de l'Etat de Genève.

En effet, la Confédération, par le biais de la CFE, participe à l'effort cantonal en matière d'intégration des étrangers.

Elle le fait de deux manières :

- en soutenant financièrement des projets d'intégration de 5 types (A-B-C-D-E) ; cette aide parvient directement aux associations ou autres initiateurs de projet
- en versant au BIE une subvention par le biais d'un contrat de prestations indiquant précisément les prestations attendues par la Confédération.

En 2002, seule une Déléguée à l'intégration composait l'effectif ; elle fut rapidement rejointe par un adjoint.

Afin de donner au BIE les moyens de remplir sa mission, l'effectif du service s'est développé. Il atteint 6 postes en 2005.

Année	Engagement de personnel (budget Etat)	Engagement de personnel (subvention CFE)
2002	2	
2003	1	
2004	3	
2005	0	
Total	6	2

Tableau 4 : *Evolution des postes de travail*

De même que le budget, les ressources en personnel, et par conséquent les charges qui lui sont liées, ont augmenté progressivement depuis la création du BIE.

En 2003 déjà, le budget a prévu 6 postes, mais l'a réadapté à la réalité, seuls 5 postes ont été pourvus, en 2004, pour l'augmenter de la part de la Confédération en 2005.

Année	Part canton	Part CFE
2002	311'810.-	0
2003	694'550.-	0
2004	571'983.-	100'000.-
2005	820'920.-	250'000.-

Tableau 5 : *Charges budgétaires liées au personnel*

Les activités du BIE ont également nécessité un apport de ressources supplémentaires extérieures (auxiliaires, intérimaires), exprimé sur le tableau en nombre équivalent de mois.

Année	Temps en mois
2002	13
2003	30
2004	27
2005	----

Tableau 6. : *Auxiliaires et autres prestataires (nombre de mois cumulés)*

d. Archives et documentation

Le BIE possède un centre de documentation qu'il met à la disposition du public et des associations. Actuellement, il fait justement l'objet d'un inventaire, d'un classement et d'une mise à jour.

Par ailleurs, le BIE possède une importante collection de documents tels que brochures, rapports, documents officiels, etc.

Quant aux archives, celles-ci ne sont pas inventoriées et ne font pas l'objet d'un traitement particulier, outre leur classement en train d'être structuré et élaboré.

5. Développement des activités

a. Préambule

Pour définir ses orientations, le BIE, en décembre 2003, a développé un « Projet de service ». Le but du Projet de service est de servir de cadre général à l'activité du service. Il donne les orientations générales, il précise la direction vers laquelle aller, engage chacun autour de valeurs et fixe clairement les buts à atteindre.

Partant de la loi qui, même si elle comprend un chapitre « Objectifs », donne en fait uniquement des intentions, il était nécessaire pour le BIE, non seulement de s'approprier celle-ci, mais encore d'en tirer les éléments essentiels permettant de développer des actions concrètes.

Ainsi, il en a expurgé la mission, puis en a défini une vision, soit une projection des compétences et services dans un avenir de trois à cinq ans. Il a également clarifié le champ éthique de son fonctionnement en précisant ses valeurs partagées. Enfin, de la vision découle des objectifs. Ceux-ci ont, par la suite, fait l'objet d'un plan d'action.

L'ensemble du projet de service a fait l'objet d'une vérification et d'une mise à jour annuelles.

Dès 2005, des prestations liées au contrat de prestation avec la CFE, vont apparaître ou se modifier selon le cahier des charges du centre de compétence à l'intégration (CCI).

C'est donc à partir du Projet de service que les activités du BIE ont été déployées.

Le Bureau de l'intégration et ses « relais » dans l'administration publique

Le Bureau de l'intégration (BIE) est l'un des moyens que le législateur s'est donné pour réaliser les objectifs définis dans la loi. Il est centralisé. Il offre des prestations, notamment, à l'ensemble des administrations cantonales et communales :

- a. information et documentation,
- b. coordination des initiatives publiques et privées,
- c. appui et conseils pour la conceptualisation de projets,
- d. formation du personnel en la matière,
- e. médiation interculturelle en cas de conflit,
- f. analyse et propositions concernant les obstacles à l'intégration.

Celles-ci, décentralisées, fonctionneront comme des « relais » du BIE auprès des publics qu'elles servent.

b. Concevoir des modules de formation à l'intégration adapté aux populations ciblées et au personnel d'administrations publiques

Le module « sensibilisation et information sur la problématique de l'intégration » destinée à 32 services pilotes de l'administration

Le Délégué a mandaté à la fin 2003 le Centre de formation du personnel de l'Etat pour la mise en œuvre d'une formation des personnels de l'administration publique à la problématique de l'intégration.

Cette « formation », centrée sur les services en relation directe avec le public, est destinée au personnel des guichets et à leurs responsables directs.

Elle répond au concept d'un BIE centralisé et d'une administration « relais ».

Ce module de « sensibilisation et d'information » a fait l'objet d'un travail au sein du Groupe interdépartemental qui, non seulement a précisé quels services seraient prioritaires, mais, surtout, servi de relais auprès de ceux-ci. Le principe et le concept ont, par ailleurs, fait l'objet d'une validation par la Délégation du Conseil d'Etat à l'intégration.

Ainsi, un premier module destiné à informer et à sensibiliser le personnel de 32 services dits « prioritaires » a été conçu par le BIE, puis testé d'abord avec les cadres concernés, puis avec un échantillon représentatif des collaborateurs au printemps 2004. Il sera dispensé, par le Délégué lui-même et le directeur adjoint du BIE, voire ponctuellement par un collaborateur, à quelques 203 collaborateurs durant l'automne et l'hiver 2004 - 2005.

Une évaluation du module a été réalisée par le centre de formation dans la perspective d'un bilan avant une éventuelle extension de cette démarche à l'ensemble de l'administration.

Par ailleurs, 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* ».

Forces

Le projet, fut-il limité à 32 services, a permis d'engager un processus au sein de l'Etat sur la politique d'intégration.

Même si l'évaluation reste limitée, elle donne une indication positive sur l'utilité de cette information auprès des 200 collaborateurs.

Il a permis d'observer certains comportements dans l'administration qui peuvent être utiles à celle-ci.

Par ailleurs, ce projet a permis au GII de prendre ses responsabilités et de se saisir d'un dossier concret qui lui a permis de prendre ses marques.

Ce module, adapté pour les élus communaux, a été très bien perçu. L'évaluation a montré que tant sur la forme que sur le fond, cette sensibilisation a répondu aux attentes.

Faiblesses

Le Centre de formation de l'Etat n'a manifestement pas eu les moyens de fournir au BIE un appui solide. Il a servi de conseil, de relais auprès des services dans un premier temps et a réalisé une évaluation sommaire auprès du tiers des collaborateurs concernés. De fait, le BIE a pratiqué là un métier pour lequel il n'est ni formé, ni outillé.

Une suite éventuelle, ne pourra reposer sur le BIE, faute de moyens. Or, la demande potentielle pour d'autres services est importante.

Dans tous les cas, nous sommes encore loin d'une administration consciente de ses responsabilités en matière d'intégration des étrangers et pouvant jouer son rôle de relais du BIE.

Formation des policiers et agents de sécurité municipaux

Le BIE, par son Directeur adjoint, a participé à des cours au Centre de formation de la police, destinés aux nouveaux agents de la gendarmerie, de la police judiciaire, de la sécurité internationale et à ceux affectés à l'encadrement des détenus.

Les sessions visant à faire connaître :

- les réalités multiculturelles genevoises,
- des codes d'accès à certaines communautés repliées,
- les organes et instruments mis en place par l'Etat,
- l'éthique du comportement et du Corps.

En 2005, le cursus de formation des aspirants de la police genevoise 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 », qui comprend également une approche à la compréhension des conflits internationaux dans une optique liée aux populations locales. Dès le début, le BIE a été associé au travail de conception de ce module avec des représentants des services de police. Ainsi, le rôle du Bureau de l'intégration des étrangers a été étendu à une prestation de huit heures, donnée conjointement par le BIE et un officier de gendarmerie dans les classes de

- la gendarmerie,
- la PJ,
- les gardiens de prison,
- la PSI,

et auprès des ASM.

Cette nouvelle prestation comprend exposés, débats et visites de sites, dont le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. D'autres acteurs de terrain, dont ACOR SOS-Racisme, interviennent également, ponctuellement, dans cette formation. Les premiers examens ont eu lieu en mai 2005. Une évaluation sera menée par la police à fin 2005. La question de la formation continue reste en suspens. Dans cette attente l'expérience, jugée positive, sera reconduite pour deux ans.

Forces

Une collaboration directe, durable, est engagée avec la Police. Dans le contexte actuel, c'est déjà le fruit d'un travail et d'une coordination au plus haut niveau entre le Délégué et le chef de la Police qui se concrétise. Elle a des retombées concrètes dans les relations que le BIE peut entretenir avec l'ensemble du corps de police.

Le fait que le BIE collabore par là à l'amélioration des prestations des policiers sur le terrain (pour ce qui concerne le domaine des étrangers) est perçu positivement par les associations des communautés étrangères.

C'est également un point positif de la collaboration avec les Communes pour les agents de sécurité ainsi qu'avec une institution comme Champ Dollon, dont le pourcentage d'étrangers est important.

Faiblesses

La réorganisation de la Police et notamment de son plan de formation vont prendre du temps, ainsi, les résultats tangibles sur le terrain seront longs à se dessiner et pourront provoquer quelques manifestations d'impatience.

c. Les groupes de travail thématiques

Cinq groupes de travail thématiques ont été créés et se réunissent, sous la présidence du Délégué, à rythme régulier au BIE afin d'évaluer les besoins en matière d'aide à l'intégration dans les domaines, notamment :

- du logement
- de l'emploi
- de la formation
- de la santé
- de la discrimination et du racisme.

Le concept de ces groupes de travail a été soumis, par le Délégué au GII puis à la Délégation du Conseil d'Etat à l'intégration. Il a également fait l'objet de présentations et discussions auprès des partenaires concernés, notamment des associations des communautés étrangères. Celles-ci, regroupées en une « Plate-forme des Communautés étrangères pour l'intégration à Genève » y ont délégué un représentant pour chacune d'elles.

Ainsi, le lien essentiel entre le terrain, les communautés étrangères, les associations spécialisées dans les domaines concernés, les services d'Etat répondants, le secteur privé concerné, tels les milieux immobiliers pour le groupe de travail sur le logement, est réalisé.

Ces groupes de travail réunissent des acteurs de terrain et des experts. Ce sont des lieux d'échanges utiles à la réflexion du Délégué, qui les préside tous pour assurer une vision transversale, et des relais pour la mise en forme de son action. Il est à chaque fois accompagné d'un collaborateur du BIE qui prend le procès-verbal et assure le suivi.

Le cahier des charges de ces groupes de travail est rigoureusement le même. Il précise le cadre, fixe les buts, objectifs et tâches du groupe et donne des indications sur son fonctionnement.

En toute cohérence, les thématiques de ces groupes de travail, dont il est précisé qu'ils font l'objet d'un bilan annuel, sont prises en compte dans le cadre de la journée annuelle de l'intégration (les forums) et leurs travaux feront, au titre du bilan, l'objet d'un compte rendu lors des Assises.

C'est vers des réalisations concrètes que doivent tendre les travaux de ces groupes. Ils ne doivent en aucun cas devenir des « commissions ».

Pour 2005, les objectifs fixés visent à réaliser, dans chaque domaine un état des lieux et de définir des priorités, puis un plan d'action. Début 2006, pour chaque thème, devrait donc être précisé le plan d'action correspondant.

Forces

Par ces groupes de travail, le BIE répond clairement à la mission de « 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... » (art. 4 al. 2) ainsi qu'à l'alinéa 3 « Il apporte son soutien aux

partenaires publics et privés concernés par l'intégration et favorise leurs contacts, leur collaboration et leur coordination ».

Et, pour le Délégué, ils répondent à l'article 6 al. 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 ».

Ils créent, par ailleurs, une dynamique constructive basée sur la recherche de solutions concrètes, réalistes et réalisables.

Il sensibilise un réseau important d'acteurs et, sur les mêmes thèmes mobilise les associations et communautés étrangères lors des Forums pendant la journée de l'intégration.

Faiblesses

La difficulté de pouvoir dégager des solutions dans des domaines qui, souvent, ne dépendent pas directement des acteurs concernés. Exemple : le logement par rapport à la crise et au manque de débouchés dans le marché actuel à Genève.

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

Acteurs centraux :

Associations étrangères, associations qui travaillent avec les migrants, services publiques, institutions et fondations, entreprises, individus.

Contenu :

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). En raison de son contact direct avec le terrain et sa connaissance des réalités cantonales en matière de migration et d'intégration, le BIE est le partenaire local de la 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. Les demandes qui rentrent dans ce cas de figure ont été détaillées séparément par rapports aux demandes CFE.

Description du travail d'accompagnement des projets :

Information :

- organisation de séances publiques d'information sur le programme fédéral de promotion de l'intégration des étrangers (deux séances de ce type ont été organisées en janvier 2004 et février 2005).

- organisation de séances publiques d'information/formation sur la rédaction des projets et l'établissement de budgets (deux séances : en septembre 2004 et février 2005).
- création d'outils d'information sur la procédure et sur la rédaction des projets (*Subventions fédérales, Outils Info 1-2-3*).

Analyse des projets :

- examen de l'adéquation du projet avec les critères de la Commission fédérale des étrangers (CFE) ou le cas échéant, du BIE.
- examen de la cohérence du concept des projets : diagnostic, objectifs, population cible, activités proposées, calendrier, méthodes d'évaluation, finances.
- analyse de la pertinence du projet par rapport aux problèmes de l'intégration des étrangers à Genève et de son inscription dans la dynamique d'ensemble de l'action intégrative : évaluation de la nécessité du projet, de son adéquation avec des besoins identifiables, des besoins qui ne sont pas déjà abordés par d'autres organisations.

Accompagnement des organisations à la mise en place de projets d'intégration :

- création d'outils pour la présentation des budgets (masque Excel)
- lecture et analyse des projets, entretiens avec les organisations responsables
- accompagnement pratique : clarification des points problématiques avec l'organisme demandeur (concept, objectifs d'intégration, méthodologie), travail sur les lacunes du projet, re-formulation ou éventuellement révision générale du projet si l'objectif d'intégration n'est pas assez central.

Elaboration et rédaction du préavis cantonal à la CFE :

- Evaluation du projet final déposé à la CFE.
- Rédaction du préavis du BIE, à la signature du délégué et à l'attention de la CFE, sur l'adéquation et l'intérêt du projet pour le canton

Suivi :

- Evaluation du projet dans la pratique. Analyse de l'adéquation des activités et la réalisation des objectifs.

Description quantitative et qualitative des projets d'intégration genevois

Des consultations individuelles pour des associations désirant réaliser un projet sont également proposées par le BIE. De décembre 2003 à décembre 2004 le BIE a accompagné en tout une vingtaine de projets dont 18 ont été adressés pour demande de subvention soit à la CFE, soit au BIE, soit aux deux. De janvier à juin 2005, le nombre d'accompagnements réalisés a concerné 32 projets.

Quelques exemples de **types de projets** soutenus par la CFE et 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, etc.
- forum de discussion des associations communautaires étrangères.
- échanges sur la diversité culturelle, le « vivre ensemble » (p.ex. activités communautaires impliquant familles d'origines différentes),
- promotion de l'interculturalité à l'école publique et information des familles migrantes
- activités artistiques / culturelles : théâtre sur questions touchant au racisme/discrimination, l'intégration des jeunes, l'identité multiculturelle ; expression artistique sur l'identité multiculturelle, etc.
- permanences d'information/intégration à l'intention de certaines communautés culturelles (lusophones, hispanophones)
- ateliers divers touchant des populations à forte difficulté d'intégration : femmes isolées, personnes âgées migrantes.
- manuel pour l'éducation anti-raciste

Point fort E 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 ouverts à toutes les populations migrantes
- 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 migrantes, groupes mixtes),

Type et nombre de projets déposés à la CFE en 2004**Point fort C (vivre ensemble) :**

Sur les 30 projets déposés en 2004, la CFE a soutenu 19 projets dans les domaines suivants :

Intégration par le sport	2
Séances d'informations / débats	3
Echanges interculturels	7
Ecole & interculturalité	2
intégration enfants	2

Ateliers divers	3
-----------------	---

Types d'organismes dépositaires d'un projet point fort C (un organisme peut déposer plusieurs projets)

Association d'immigrés	6
Association locale (sociale /culturelle)	9

Type et nombre de projets déposés à la CFE en 2005 (échéance de mars)**Point fort C (vivre ensemble) :**

Sur les 26 projets déposés en mars 2005, la CFE a soutenu 16 projets dans les domaines suivants :

Intégration par le sport	2
Séances d'informations / débats	3
Echanges interculturels	4
Ecole & interculturalité	2
Activités artistiques	2
Ateliers divers (artisanat)	3

Point fort E jeunes (il s'agit d'une action ponctuelle pour laquelle deux échéances ont été ouvertes : septembre 2004 et mars 2005)

Sur les 2 projets déposés en mars 2005, la CFE a soutenu 1 projet dans le domaine suivant :

Activités artistiques	1
-----------------------	---

Types d'organismes dépositaires d'un projet point fort C et E

Association d'immigrés	3
Association locale (sociale /culturelle)	6
Institution publique	3
Entreprise privée	1

Type et nombre de demandes de subvention présentées au BIE en 2004

Sur les 11 projets déposés, le BIE en a soutenu 2

Journée d'information sur l'interculturalité	1
Film Documentaire	1

Types d'organismes dépositaires d'un projet (un organisme peut déposer plusieurs projets)

Association locale (sociale / culturelle)	1
Institution publique	1

Type et nombre de demandes de subvention présentées au BIE jusqu'en juin 2005

Sur les 21 projets déposés, le BIE a soutenu 10 projets

Intégration par le sport	3
Echanges interculturels	2
Activités artistiques	1
Débats sur diff. sujets d'intégration	1
Manuel d'éducation anti-raciste	1
Education civique	1
Film Documentaire	1

Types d'organismes dépositaires

Association d'immigrés	2
Association locale (sociale / culturelle)	6
Institution publique	2

Forces

une augmentation du nombre de projets déposés à la CFE et au BIE

- la qualité des projets déposés s'est améliorée grâce au travail d'information, à la création d'outils adaptés et à l'accompagnement par le BIE des organisations dépositaires
- le conseil concernant l'élaboration, la rédaction, l'organisation et la réalisation des projets CFE a pu être amélioré qualitativement grâce à la clarification des critères et des cadres de travail avec la CFE
- quelques projets à budget modeste, qui ne remplissent pas les critères de la CFE, peuvent être soutenus par le BIE si le projet est estimé pertinent pour le contexte genevois
- le soutien à des projets associatifs, que ce soit au travers des programmes fédéraux et de l'accompagnement que le BIE propose aux associations demandeuses, ou bien des subventions directement octroyés par le BIE, joue un rôle important dans l'encouragement de l'action associative et de la mobilisation des communautés migrantes pour l'intégration. Les retombées sur le plan de l'intégration ne se limitent pas aux seules frontières de l'action ponctuelle du projet financé.

Faiblesses

Le programme de la CFE n'est pas toujours adapté au contexte genevois. Les projets soutenus par la CFE ne sont pas toujours pertinents pour la réalité sociale des immigrés à Genève. Par exemple le programme du point fort C, « vivre ensemble » soutient des projets de rencontres entre populations indigènes et immigrés dans des cadres festifs et culturels. Or de telles rencontres se font déjà depuis des années à Genève, sans que cela ait apporté de réponse adéquate aux questions de fond qui restent à résoudre dans le domaine de l'intégration. Ce genre de projets ne sont donc pas prioritaires pour notre canton où des actions plus substantielles seraient nécessaires pour résoudre les blocages.

Le BIE devrait combler ces lacunes du programme fédéral, jouer un rôle plus appuyé de guide de l'action fédérale par rapport aux réalités locales et renforcer simultanément sa capacité de soutien financier à des projets pertinents pour le contexte genevois. Par exemple, en matière de cours de langues pour les immigrés, le BIE devrait pouvoir soutenir des petites organisations qui ne remplissent pas forcément les exigences de qualité de la CFE. Ces organisations répondent malgré cela à un besoin fondamental en matière de cours de français à seuil d'accès très bas et encourageant par là les premiers pas vers l'intégration.

- Pour augmenter l'implication de la société civile dans le processus de l'intégration il faudrait entreprendre des démarches pour aider les associations à analyser des obstacles à l'intégration ainsi que les associations étrangères à examiner les problèmes de leur communauté et à concevoir des projets pour trouver des solutions. Comme beaucoup d'associations n'ont pas les ressources (analytiques, personnel) nécessaires pour cela, le BIE devrait songer également au soutien du développement des capacités des organisations migrantes.
- Il faudrait également promouvoir le travail en réseau et la création de synergies, c'est-à-dire mettre en relation des organisations demandeuses avec des partenaires potentiels (institutions, organisations, associations, etc.) pour la réalisation d'un projet.
- Manque de ressources humaines pour faire face à l'augmentation des demandes de conseils et accompagnements des projets ainsi que pour le suivi systématique et l'évaluation des projets en cours.

e. Création d'un centre de documentation jusqu'en 2007

Acteurs centraux :

Le Centre de documentation est à la disposition de tout public intéressé par les questions de l'intégration : étudiants, collégiens, professionnels, journalistes, associations et collaborateurs de l'Etat

Contenu :

Le Centre de documentation s'inscrit dans le cadre des prestations du Centre de compétence en matière d'intégration et qui a pour objectif d'informer la population sur les questions de l'intégration et les populations migrantes. Le BIE a décidé, après un inventaire et une analyse des bibliothèques existantes dans le domaine de la migration, de se concentrer uniquement sur le sujet de la

politique de l'intégration des étrangers et l'action intégrative à Genève, en Suisse et également dans les grands pays d'immigration européens et extra-européens.

Les rubriques suivantes ont été retenues :

Plan de classement :

1.1 Histoire, 1.2 Concepts, stratégies, général, 1.3 Législation, 1.4 Asile (réfugiés statutaires), 1.5 Emploi et chômage, 1.6 Logement, 1.7 Santé, 1.8 Formation et éducation, 1.9 Social (aide, protection sociale), 1.10 Précarité et exclusion, 1.11 Racisme et discrimination, 1.12 Délinquance et violence, 1.13 Citoyenneté et droits participatifs, 1.14 Naturalisation, 1.15 Générations, 1.16 Genre, 1.17 Religion, 1.18 Culture, 1.19 Sport et loisirs, 1.20 Médias, 1.21 Récits, communautés, études de cas

La bibliothèque compte actuellement environ 500 ouvrages. Jusqu'en juin 2005, 350 ouvrages ont été répertoriés dans la base de donnée End Notes.

L'objectif est de regrouper les ouvrages principaux et de référence dans le domaine de l'intégration des étrangers et de mettre la documentation à disposition du public jusqu'en 2007.

Une partie importante de la documentation du service est destinée à nourrir le travail d'information directe du public qui nous sollicite pour toutes sortes de questions en lien avec l'immigration et l'intégration à Genève. Ce fonds est constitué par les documents législatifs, réglementaires, les données statistiques et autres informations utiles sur la politique migratoire suisse, la politique d'intégration, la politique d'asile et des thèmes divers liés aux migrations. Mais un effort important a été fourni aussi pour réunir dans un système cohérent la documentation qui regroupe les publications, dépliants, rapports et programmes d'activité et documents d'information des institutions et associations locales travaillant avec des populations migrantes dans toutes sortes de domaines (racisme, santé, information et accompagnement, femmes, jeunes, personnes âgées, famille, formation, etc.) ainsi que des associations communautaires du canton.

Forces

- La force de ce projet est l'idée de regrouper une documentation spécialisée dans le domaine de la politique de l'intégration et l'action intégrative qui n'est pas couverte de manière systématique par les fonds des institutions partenaires.

Faiblesses

- Une grande faiblesse est le manque de ressources humaines pour la constitution et le suivi du centre de documentation. Un autre déficit est le manque de place physique pour la bibliothèque, qui se trouve actuellement dans un bureau qui est partagé par 4 personnes. Il n'y a donc ni un local spécifique pour la bibliothèque ni une salle de consultation adaptée pour les usagers. Le BIE est donc assez limité dans le développement de son centre de documentation. Vu ces contraintes en matière d'espace physique, finances et ressources humaines, la taille du centre de documentation doit rester proportionnelle aux moyens disponibles et le projet ne devrait pas être trop ambitieux.

f. L'unité de médiation interculturelle

L'unité de médiation interculturelle du BIE a été rattachée au service en octobre 2003 suite à la dissolution de l'association *MondialContact, cultures et citoyenneté*, dans laquelle ce projet avait vu le jour en 2000. Elle est composée d'une dizaine de médiateurs et médiatrices de différentes origines, formés à la médiation de conflit.

Le travail d'information sur le service de médiation :

La médiation comme outil de régulation des conflits et en particulier la médiation interculturelle, reste très mal connue encore aujourd'hui à Genève, et cela quel que soit le milieu auquel on se réfère (individus, associations, professionnels du social).

Au cours des quatre dernières années l'utilisation des termes *médiation* et *médiation interculturelle* pour désigner toute sorte de pratiques différentes dans les métiers d'aide (promoteurs de prévention, personnes ressource, assistants sociaux, éducateurs, enseignants, animateurs, travailleurs hors murs, conseillers en action communautaire, arbitres institutionnels, ombudsmans, etc. et bien entendu, interprètes communautaires) a atteint son paroxysme.

Dans ce contexte, la difficulté d'informer le public sur la *médiation en situation de conflit interculturel* et d'expliquer en quoi cela consiste est devenue un obstacle considérable.

En mars 2004 le service a produit un dépliant spécifique pour le service de médiation qui a été imprimé à 2'000 exemplaires. Tout un réseau de partenaires concernés ont été informés par courrier et téléphone du lancement de ce service et ont reçu des exemplaires du dépliant : le réseau socio-institutionnel genevois au sens large (Hospice Général, CASS, services sociaux communaux, structures d'animation socio-culturelle, etc.), les régies immobilières publiques et privées, les syndicats, les associations professionnelles travaillant avec des populations migrantes et les associations communautaires du canton. Le premier tirage ayant été très rapidement épuisé, un deuxième tirage de 6'000 exemplaires a été réalisé pour pouvoir continuer la diffusion dans des événements, dans des lieux publics ciblés, dans nos contacts avec les partenaires de terrain. Jusqu'à ce jour environ 4'000 exemplaires de ce dépliant ont été distribués. La présentation du service de médiation a aussi été intégrée dans le module d'information et de sensibilisation à l'interculturalité et l'intégration proposé aux fonctionnaires de plusieurs départements de l'administration entre septembre 2004 et mars 2005.

De fait, Ces démarches n'ont pas donné de résultats pratiques.

D'autre part, une proportion importante des appels qui ne sont pas pertinents et concernent des besoins ou des questions étrangères à la médiation.

Les demandes 2004-2005

En 2004-2005, le service a été interpellé à trente quatre reprises pour des demandes en lien avec la médiation de conflit. Dans deux occasions il s'agissait de demandes d'information portant sur des projets d'articles sur la médiation pour des médias associatifs ou institutionnels. Neuf interpellations concernaient des demandes d'envoi du dépliant du service de médiation ou des questions générales sur son fonctionnement et ses prestations. A deux reprises, il s'agissait de présentations de l'activité de l'unité de médiation auprès d'organismes partenaires de terrain (Centre social Protestant et Club d'ânés de Plan les Ouates). Deux demandes de stages et deux demandes de partenariat concernant d'une part la gendarmerie et d'autre part des chercheurs de l'Université de Genève nous ont été faites.

Dans l'ensemble seize demandes concernaient des situations concrètes de conflit, dont six cas de médiation familiale, quatre cas de médiation de voisinage, six cas de médiation institution-usagers et un cas de médiation entre familles opposées par des conflits intercommunautaires. En réponse à ces demandes, il y a eu 9 tentatives d'intervention dont trois seulement ont abouti à des procédures complètes et réussies de médiation ou d'arbitrage, les autres ayant été interrompues par les demandeurs qui ont préféré soit espérer un arrangement spontané du conflit, soit engager un changement des pratiques à l'origine du problème, soit encore faire appel à des autorités de sanction (régie, tribunaux, police, autorités communales).

Type de Demande	Nombre
Information	9
Interview Médias	2
Stages	2
Partenariat	2
Présentation activités MED	2
Conflits inter-communautaires	1
Médiation familiale	6
Médiation de voisinage	4
Médiation Association-Institution	6

Constat

Le public et beaucoup de partenaires ont eu une grande difficulté (culturelle) à sortir d'une logique de la sanction dans le traitement des conflits et à s'approprier en revanche une démarche qui les renvoie à eux-mêmes comme protagonistes de sa résolution. Cette difficulté se double aussi de la peine très largement répandue dans notre société à accepter le conflit et à le valoriser comme une opportunité d'apprentissage et de changement.

Dans ce contexte c'est tout le travail d'information et d'implantation que nous avons fait jusqu'ici qu'il a été nécessaire de revoir début 2005, tant dans le contenu que dans la méthode.

Le projet « Partenariats quartiers »

La communication et l'utilisation pertinente de l'outil *médiation interculturelle* et l'explication de son fonctionnement ne semble plausible que dans un rapport de proximité et de collaboration directe avec des réseaux d'acteurs locaux. C'est pourquoi il a été décidé de mener en 2005 une expérience pilote dans quelques quartiers de Genève Ville, consistant à développer avec les réseaux locaux des relations de collaboration autour des questions de l'interculturalité et du conflit. De telles collaborations sont en cours avec l'Unité d'action Communautaire et la Maison de Quartier pour les Eaux-Vives ainsi qu'avec la Maison de Quartier pour les Acacias. Dans le cas des Eaux-Vives elle a pris la forme d'un état des lieux sur les relations interculturelles dans le quartier qui doit aboutir d'ici novembre 2005 et qui consistera à rencontrer les acteurs associatifs et institutionnels, les habitants, commerçants, restaurateurs, pour les entendre à ce sujet. Dans le cas des Acacias la démarche est différente en raison des conditions locales, notamment d'un réseau d'acteurs moins développé. Le BIE travaille essentiellement avec la maison de quartier pour l'instant qui nous a sollicité pour

porter un regard externe sur l'élément conflit dans certains espaces publics du quartier dans lesquels un important travail d'animation est réalisé.

Le but des partenariats : intégrer ces réseaux en qualité de structure ressource. Les domaines de collaboration sont *l'intervention* (réponse à des demandes de médiation en lien avec des situations concrètes de conflit), *l'information* et de *la prévention* des situations de conflit en lien avec l'interculturel (organisation d'événements, rencontre et échanges avec des groupes sensibles, mobilisation de réseaux, appui ou participation à des initiatives locales), et enfin *l'analyse et l'évaluation des situations* de conflit potentielles ou réelles par des réseaux d'intervention et l'élaboration collective de stratégies d'intervention.

Forces

La conjonction entre la mise en place de relations de collaboration ouvertes et le travail d'information des acteurs locaux sur la médiation interculturelle.

Les relations de partenariat avec des acteurs clés bien implantés localement.

L'inscription du Collectif de médiation interculturelle du BIE dans ces réseaux est la garantie d'une présence du BIE en tant que centre de compétences pour tout ce qui touche aux questions de l'intégration et l'interculturalité.

L'apport de ressources supplémentaires pour nos partenaires.

Pour le BIE ces collaborations avec des réseaux d'acteurs concrets s'inscrivent dans l'accomplissement de sa mission et dans la volonté de se faire connaître du terrain mais aussi et surtout d'avoir une vue directe et participante sur la façon dont la diversité et l'intégration sont vécues au quotidien par la population.

Faiblesses

L'environnement public confus dans lequel évoluent actuellement les pratiques dites « de médiation » rends très laborieuse l'information des professionnels et du public en général sur cette prestation.

La faiblesse du travail en réseau à l'intérieur du dispositif socio-institutionnel genevois ne facilite ni la circulation fluide de l'information ni les collaborations notamment par rapport à une ressource comme la médiation.

g. Le travail du BIE en appui du médiateur administratif

Dans le cadre du dispositif prévu par la loi, un Médiateur administratif travaille en étroite collaboration avec le BIE. Son mandat concerne les personnes qui s'estiment victimes « d'une discrimination ou d'une inégalité, non fondées en droit, en raison d'une pratique administrative cantonale ou communale relative aux étrangers » (loi sur l'intégration, art. 13) peuvent demander son intervention auprès des responsables concernés pour « remédier à la discrimination ou à l'inégalité constatée » (loi sur l'intégration, art. 14).

Les demandes parviennent au BIE. Un membre 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. Ensuite, en fonction des résultats, le dossier est soit transmis au Médiateur, soit traité directement par le BIE si l'intervention du médiateur s'avère superflue.

En 2004-2005 il y a eu 9 interpellations adressées au Médiateur administratif pour des actes « discriminatoires » de la part de fonctionnaires de l'administration. Sur ces interpellations 4 ont donné lieu à des interventions. Les 5 autres ont été traitées directement par le BIE parce que les situations soumises ne rentraient pas dans le cadre de la Médiation administrative. Dans la totalité des cas les « discriminations » dénoncées ne pouvaient s'appuyer sur des témoignages de tiers ou des documents. L'intervention du Médiateur administratif s'est limité pour cette raison à des contacts et des consultations avec la hiérarchie institutionnelle concernée afin d'informer cette dernière et demander des explications sur les « discriminations » dénoncées.

Forces

Les interventions du médiateur, même dans des cas où les situations dénoncées ne sont pas étayées par des documents ou des témoignages permettent tout de même d'attirer l'attention des responsables institutionnels sur les pratiques de certains collaborateurs qui vont à contresens de la loi sur l'intégration, portent atteinte à l'image du service public et ont un impact très négatif sur le parcours d'intégration des personnes migrantes concernées.

Faiblesses

Pour demander à ce que des changements de procédure ou de pratique institutionnelle potentiellement discriminatoires aient lieu, il faudrait que des preuves ou des témoignages de tiers viennent étayer les plaintes. Or, dans la majorité des cas soumis en 2004-2005, ces conditions ne sont jamais réunies. Les plaignants ont rarement des moyens d'étayer leurs réclamations car les situations dénoncées concernent pour l'essentiel des échanges directs, oraux, sans témoins externes.

Les plaignants sont souvent déçus d'interventions qui prennent du temps et ne leur donnent pas réparation par rapport au tort subi, ce qui rend la gestion des interventions très délicate. Pour cette raison, la procédure d'intervention a été revue avec le Médiateur afin d'éviter des démarches vaines eu égard aux attentes des parties plaignantes. Une clarification systématique auprès des plaignants sur les possibilités et les limites de ce dispositif a ainsi été intégrée à la première phase de la procédure.

h. Information et sensibilisation de la population

Nous recevons quotidiennement de nombreuses demandes d'information et d'orientation par rapport à des questions liées à l'immigration. Le secrétariat en particulier mais l'ensemble de l'équipe répondent à ces demandes. Les tableaux suivants présentent un échantillon non exhaustif mais assez complet du type de demandes reçues en 2004 et 2005. Ne sont pas comptabilisées ici les demandes relatives à la médiation interculturelle, à la médiation administrative, à la subvention et à l'accompagnement de projets, déjà mentionnées plus haut.

Demandes externes 2004

Type	Nombre
Conseil Juridique	3
Contact association étrangère	16
Fichier associations étrangères	8
Contact Institution locale	7
Emploi	10
Logement	2
Aide sociale	1
Permis/ Visas	31
Naturalisation	3
Expertise	18
Cours de langue	22
Formation	2
Reconnaissance de diplôme	2
Info BIE	18
Publications BIE	17
Inscription Fichier BIE	4
Prise de position	1
Info Divers	30
Recherche	12
Recherche/Centre de doc	5
Statistiques	3

Statuts des demandeurs

Statut des demandeurs	En %
Association d'immigrés	12.50%
Association locale	11.40%
Canton	1.34%
Chercheur	0.67%
Commune	0.67%
Confédération	0.33%
Entreprises	2.34%
Etudiant	2.34%
Individu	47.65%
Institution	15.10%
Média	4.36%
Organisation Internationale, Mission diplomatique	1.00%

Demandes externes 2005 (de janvier à juin)

Type	Nombre
Conseil Juridique	3
Contact association étrangère	9
Fichier Associations étrangères	6
Contact Institution locale	1
Emploi	8
Formation	2
Cours de langue	26
Permis/ Visas	20
Naturalisation	3
Expertise	4
Info BIE	2
Publications BIE	6
inscription Fichiers BIE	1
Info Divers	23
Recherche	2
Utilisation centre de Doc.	2
Statistiques	1

Statut des demandeurs	En %
Association d'immigrés	19.23%
Association locale	14.42%
Canton	1.92%
Commune	1.44%
Confédération	0.48%
Entreprise	2.88%
Etudiant	2.40%
Individu	42.30%
Institution	12.50%
Média	0.48%
Organisation Internationale, Mission diplomatique	0.96%
Parti politique	0.96%

i. Analyser, tout phénomène portant atteinte à l'intégration des étrangers, notamment à caractère raciste

Engagements du BIE dans les domaines : discriminations – racisme – « identitaire »

Collaborations

- Avec le Service fédérale de lutte contre le racisme (SLR) : Organisation d'une séance d'information sur les projets financés par le SLR, destinée à l'ensemble des partenaires.
- Participation du Délégué à un séminaire (février 2005) « Quelle formation en matière de prévention des discriminations ? ».
- Avec ACOR/SOS Racisme : Convention de partenariat signée en janvier 2004.
- Avec le Délégué aux étrangers de Neuchâtel : Participation du directeur adjoint au séminaire « lutte contre le racisme et convergence avec les politiques d'intégration ».

Formations

Sensibilisation et information à la problématique de l'intégration. Module conçu pour 32 services de l'administration, considérés comme prioritaires (personnel des guichets), soit env. 200 fonctionnaires.

Participation à la formation des aspirants gendarmes, ASM, gardiens de prison.

Participation au comité de pilotage pour la conceptualisation et la mise en œuvre du nouveau plan de formation de la Police genevoise, dans le cadre du nouveau brevet fédéral.

Terrain

Intervention du BIE dans le cadre de la campagne d'affichage de la Fondation suisse contre le racisme. Cette campagne, engagée en Suisse-allemande, a suscité de très vives réactions en Suisse-romande. Le Délégué et le BIE sont intervenus énergiquement auprès des acteurs concernés, dont la Fondation, pour empêcher les affiches d'être posées à Genève.

Le Chef du Département de l'intérieur de l'agriculture et de l'environnement, Monsieur Robert Cramer, est intervenu auprès du Conseiller fédéral, Monsieur François Couchepin, pour lui faire part des questions soulevées à Genève par une telle campagne dont un service de son département (le SLR) a financé une partie de celle-ci.

Problématique « identitaire » Onex-Bernex :

Le BIE a participé aux travaux du groupe de pilotage réunissant le directeur du collège de Saussure, le président du groupe des assistants sociaux des collèges du CO, des travailleurs sociaux hors mur, la police cantonale, la sécurité municipale et l'IES, suite à des manifestations à caractère raciste constatées dans la région Onex-Bernex. C'est l'autorité scolaire qui a invité le Bureau de l'intégration à se joindre à ce réseau et à entrer dans son groupe de pilotage restreint. Deux actions sont issues de ce travail.

1. Un cycle de formation-Intervision mis en place par l'IES/HETS sur les questions de la prévention des conflits et de la violence liées 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. Cette formation a été destinée uniquement aux membres du groupe de travail.

12 professionnels ont participé à 5 demie-journées de travail qui comprenaient des apports théoriques et des moments d'échanges et de réflexions.

2. D'autre part, à l'issue de ces réunions, des conférences publiques ont été organisées à l'aula du Collège de Saussure sur les thèmes :

- *Le fascisme et l'extrême-droite dans l'histoire en Europe et en Suisse* (Prof. Philippe Burrin, directeur HEI),
- *Forces et faiblesses des moyens juridiques, spécialement de l'art. 216 bis du Code pénal, contre l'extrémisme de droite* (Me Philippe Nordmann, président de la commission juridique de la LICRA-Suisse et Mme Boël Sambuc, vice-présidente de la Commission fédérale contre le racisme et membre du comité de la Licra-Suisse),
- *La précarisation des jeunes et les replis identitaires* (M. Michel Vuille, sociologue émérite),
- *L'évolution de la mouvance d'extrême-droite en Europe et en Suisse* (M. Jean-Yves Camus, politologue, Centre européen de recherche sur le racisme et l'antisémitisme CERA, Paris),
- *L'intervention d'une ville dans son territoire* (M. Stéphane Bienvenue, géographe, membre du cabinet du Maire de Vaulx-en-Velin)

Par ailleurs, née du même contexte, le BIE s'est associé à sa demande à l'IES/HETS, par Mme Monique Eckmann, professeur, à une recherche-action sur le thème « extrémisme de droite, racisme et antisémitisme : observations, représentations et interventions d'enseignants et travailleurs sociaux » déposé et acceptée par le Fond National de la Recherche (DORE) en avril 2005.

L'étude commencera 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.

Forces

La loi donne un cadre à l'engagement du BIE (art. 4 al. F).

Le Délégué et le BIE sont très impliqués sur le front de la lutte contre le racisme et les discriminations. Cet engagement est bien perçu par les partenaires.

La collaboration avec le SLR sur des dossiers concrets a permis des résultats : clarifier le champ de la subvention d'ACOR/SOS Racisme.

L'insertion du BIE dans des réseaux permet l'observation de près et en permanence des développements de phénomènes racistes sur le terrain. Il permet également d'être en contact avec différents milieux professionnels (scolaires et extra-scolaires, police, travailleurs sociaux, etc.) et donc de recevoir des informations précieuses sur l'évolution des phénomènes avant que les problèmes deviennent trop importants. Cela permet au BIE d'entreprendre des actions concrètes, d'informer le public et d'engager des activités de sensibilisation ou formation si nécessaire.

Le groupe de travail qui réunit tous les acteurs engagés dans la lutte contre le racisme et les discriminations peut être une plate-forme très active pour tout le réseau en la matière.

Faiblesses

La politique fédérale reste très en retrait de ses possibilités réelles. Le SLR voit ses moyens diminuer et sa « survie » est presque vécue comme un succès !

Sur le canton, les actions restent très disparates et liées à des cas particuliers (Onex-Bernex).

L'administration est encore très éloignée d'un « standard » de qualité en matière d'accueil et de non discrimination des étrangers, voire de comportements racistes.

La loi ne comprend pas de dispositif pour lutter contre la discrimination pour raison d'origine et de statut : interdiction de la discrimination à l'embauche pour des raisons d'origine, notamment.

Le BIE n'est pas assez présent sur le terrain et impliqué dans des groupes de travail. Il devrait s'investir à l'avenir davantage dans cette direction.

j. Associer les Communes au développement de la politique d'intégration au plan local

Comme avec nombre d'autres partenaires, on ne saurait prétendre que rien ne s'est fait avant la loi sur l'intégration des étrangers de 2001, qu'aucune politique ou pratique en faveur de l'intégration des personnes étrangères n'a été réalisée. Ainsi, les communes d'Onex, Meyrin, Lancy, Carouge, Vernier, essentiellement, travaillent déjà à l'accueil et à l'intégration de leurs nouveaux habitants et des immigrants arrivant sur leur territoire.

De fait, la commune et son administration est l'unité qui reçoit les personnes étrangères, souvent, physiquement, avant l'Etat.

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, et cela à plus d'un titre :

Scolaire et parascolaire

Etat civil

Sports et loisirs

Informations générales (levée des ordures, tri des déchets, etc.)

Habitudes et règles locales (bruit, feux de jardins, etc.)

Locations de salles

Ayant obtenu le soutien de l'Association des communes genevoises (ACG) et de la Conférence des secrétaires généraux des communes genevoises, soulignant en outre l'accueil favorable qui lui a été fait dans les mairies qu'il a entrepris de visiter une à une dès 2004, le Délégué a posé les bases de collaborations spécifiques avec les communes.

Meyrin, Onex, Vernier et Plan-les-Ouates ont été les premières communes à souhaiter renforcer leurs relations avec le Bureau de l'intégration, lequel se positionne en ressource pour celles-ci pour toutes questions liées à l'intégration des étrangers.

D'autre part, le Délégué a défini un concept de partenariat avec les communes pour la Journée et les Assises de l'intégration afin d'y associer, systématiquement, chaque année une commune différente. Ainsi, après une première édition tenue en Ville de Genève, l'édition 2004 a été accueillie à Meyrin et celle de 2005 à Onex. Celle de 2006 aura lieu à Vernier, à la demande du Conseil administratif.

Par ailleurs, des collaborations ont également vu le jour dans le cadre de problématiques de quartier tel la Pelotière à Versoix.

Forces

La motivation d'un certain nombre de Communes depuis des années et qui trouvent dans le BIE un partenaire qui peut s'associer à des projets (Les Yeux de la Ville, pour Genève) ou les soutenir d'une manière ou d'une autre (Versoix, pour l'obtention d'une subvention de la CFE).

L'engagement d'Onex pour la journée de l'intégration, qui peut utilement servir d'exemple.

Le droit de vote des étrangers qui, sans aucun doute servira de stimulant pour l'ensemble des communes.

Faiblesses

45 visions différentes de la politique d'intégration.

L'ACG reste très en retrait et ne s'est pas positionnée comme un partenaire actif sur ce terrain.

Les contacts avec un certain nombre de Communes, notamment de la Rive droite, n'ont pas encore été concrétisés. Leur intérêt en la matière reste à démontrer.

k. Activités d'information et de communication

Manifestations

Le BIE a participé ces deux dernières années à plus de 50 manifestations, rencontres, assemblées de contenu et de tailles diverses, notamment :

- Journées genevoise du développement durable, à trois reprises (Genève),
- Les Yeux de la Ville, ces deux dernières années (Genève),
- La Ville est à vous, en 2004 (Genève),
- Lignon en fête, en 2004 (Vernier),
- Cultures d'ailleurs, ces deux dernières années (Plan-les-Ouates),
- Festival Filmar en America Latina, en 2004 (Genève)
- Foire de Genève, en 2004 (Palexpo),

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.

Les contacts du BIE avec la Fondation Suisse du Service Social International et avec l'association Pluriels, ont conduit à la réalisation d'une *soirée d'information* sur le phénomène des couples bi-culturels bi-nationaux à Genève (22.02.05) et sur les organismes qui offrent des prestations spécifiques à l'intention de ces familles. Cette soirée a été organisée en collaboration avec Pluriels, la Fondation Suisse du Service Social International, le Centre Social Protestant, l'association Couple et Famille et l'Office Protestant de consultations conjugales et familiales.

Par ailleurs, le BIE a joué un rôle déterminant dans la tenue et l'organisation à Genève du 9^e congrès Metropolis, mentionné en préambule. En lien avec la Chancellerie d'Etat, la Ville de Genève et de nombreux prestataires, il a assuré le cadre logistique général et l'organisation de visites thématiques de la ville à l'attention des congressistes, ainsi que l'organisation de la cérémonie d'ouverture (Grand Théâtre de Genève) et de la soirée de gala (BFM). Le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) a composé le programme scientifique et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a géré les relations internationales, protocole excepté. De nombreuses rencontres utiles ont pu être organisées en marge de cet événement placé sous le thème « *Coopération et gestion des migrations - Réponses internationales, nationales et locales* ».

Enfin, le Délégué a été invité à présenter son rôle et celui du BIE auprès du Parti Démocrate chrétien, ainsi que du Parti Socialiste, comme il l'a fait auprès de l'association des Communes et d'un certain nombre de Communes.

Médias

Depuis janvier 2004, il a été enregistré une quarantaine d'articles de presse, interviews radio et reportages de télévision mettant en valeur le BIE, ses activités et la politique d'intégration du canton de Genève.

Des partenariats ont été créés pour les Assises 2004 et 2005 avec, respectivement, la Tribune de Genève et Léman bleu. Ils ont permis en 2004 de pouvoir bénéficier d'articles sur l'intégration ou sur le thème de l'année « L'intégration par le sport », en 2005 une émission de 26' spécialement consacrée à la Journée de l'intégration ainsi que deux émissions, l'une de présentation, l'autre de bilan sur la journée et les Assises.

Forces

La visibilité du BIE et du Délégué est accrue et renforce son action sur le terrain, en témoigne le nombre d'articles de presse et d'interviews.

La présence du BIE dans le cadre des manifestations est souvent appréciée.

La fait que le BIE se soit engagé dans des manifestations, telle la Foire de Genève, et offre aux associations l'occasion de se faire connaître. Le succès de Métropolis qui a contribué à crédibiliser le BIE.

Des relations de partenariat développées avec certains médias (Tribune de Genève, Léman bleu) pour les Assises ont permis au Délégué et au BIE de prendre une place dans leur espace local.

Faiblesses

Le BIE ne peut faire qu'avec les moyens qui sont les siens, soit une petite équipe. Ses engagements sur le terrain des manifestations reste une charge très lourde.

L'ensemble des actions de communication du BIE doivent faire l'objet d'un plan de communication lié à un projet de communication qui n'existe pas à ce jour.

Les Assises et la Journée de l'intégration

Trois éditions des Assises de l'intégration ont été organisées par le BIE.

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 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 faitière 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, sur le thème « l'intégration au quotidien », 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 :

- une soirée d'échanges après projection d'un film (80 personnes),
- l'inauguration, en présence de M. le Conseiller d'Etat Charles Beer, d'un triptyque sur l'intégration préalablement réalisé à l'école des Tattes Gros-Chêne (120 personnes)
- une soirée d'expression « ados » (100 personnes),

Puis, lors de la Journée de l'intégration :

- des ateliers de travail sur les thèmes du logement, de l'emploi, de la formation, de la santé, du racisme et de la politique de la Ville (120 personnes),
- des ateliers de découverte d'expression culturelle diverses (100 personnes),
- les Assises officielles (150 personnes), en présence de MM. les Conseillers d'Etat Robert Cramer et Charles Beer,
- une parade dans les rues d'Onex, où groupes folkloriques d'expression étrangère et Musiques suisses et genevoises ont attiré un nombre très important de badauds (non quantifié),
- une fête populaire au cœur de la cité d'Onex, à l'arrivée de la parade (800 personnes).

Le groupe de pilotage présidé par le Délégué a réuni des représentants de la Ville d'Onex, de la Plate-forme des associations étrangères, d'associations en lien avec l'immigration, et le groupe de pilotage de quartier d'Onex.

Les Assises 2006 auront lieu à Vernier, sur proposition du Conseil administratif de cette commune.

Forces / Faiblesses

La journée de l'intégration a fait l'objet d'un bilan avec les partenaires, le 20 juin 2005.

6. Implication des partenaires

a. Au niveau international

La Ville de Montréal

Il est à noter que, le BIE a profité de la présence à Genève lors du congrès international Metropolis de M. Maurice Chalom, directeur du Bureau des affaires interculturelles de la Ville de Montréal et ancien conseiller senior du Chef de la police de la communauté urbaine de Montréal. Celui-ci a rencontré le Délégué à l'intégration et le Chef de la police genevoise, M. Urs Rechsteiner, avant de donner une conférence au Centre de formation de la police devant une centaine d'officiers, sous-officiers et agents, et a participé à une journée de travail au BIE.

Par ailleurs, M. Chalom a proposé au BIE et aux partenaires genevois concernés, qui l'ont accepté avec enthousiasme, de s'associer à Montréal et Bruxelles pour une semaine contre le racisme, ceci en mars 2006.

Vaulx-en-Velin

Une collaboration s'est construite avec M. Stéphane Bienvenue, membre du cabinet du Maire, ainsi qu'avec le Maire lui-même, M. Maurice Charrier. Elle s'est concrétisée par une visite à Vaulx du Délégué et du Directeur adjoint du BIE, M. André Klopmann en 2004, et par la visite de M. Bienvenue à Onex lors de la journée de l'intégration du 30 avril 2005, où il a animé un Forum, mais aussi dans le cadre des conférences mises sur pied au Collège De-Saussure à Onex, pour répondre à la demande des professionnels, le 8 juin 2005.

Forces

Les exemples et expériences faits à l'étranger sont toujours très « porteurs ».

Une collaboration avec un ou des partenaires crédibles renforce, de fait, la crédibilité des projets et des actions du BIE.

Ces échanges restent toujours une source d'inspiration et permettent opportunément une vision décentrée des problèmes.

Faiblesses

Les différents contextes socioculturels et politiques restent une difficulté pour l'entretien de ces relations. Il est dès lors difficile de les développer.

b. Au niveau fédéral

La Commission fédérale des étrangers :

Une première priorité fut d'établir avec la Commission fédérale des étrangers (CFE) une collaboration dans les domaines des « Points forts 2004 – 2007 », soit des projets et, dans le cadre du point fort D1, d'engager le canton dans la perspective d'un contrat de prestations avec la Confédération.

Dans le domaine des projets, il a été mis fin, début 2004, à une anomalie de nature à porter préjudice à l'image de Genève auprès des autorités fédérales. En effet, pour la réalisation de projets, constituant la mise en œuvre de la politique du Conseil fédéral en la matière, un budget annuel de quinze millions de francs est alloué aux cantons. Or, cette ressource accessible aux communes, aux associations et à tout partenaire remplissant les conditions établies par l'Office fédéral des migrations (ODM) n'avait pas été identifiée à sa juste valeur, jusqu'ici, et encore moins sollicitée.

Afin de remédier à cette carence, le Délégué à l'intégration a opéré, dans un premier temps, un rapprochement avec la Commission fédérale des étrangers (CFE) et participé à plusieurs séances de travail sur le thème des « Points forts ».

Puis, dans un deuxième temps, il a entrepris de réunir l'ensemble des associations genevoises afin d'expliquer, en compagnie d'un collaborateur de la CFE, le mode d'emploi et les procédures permettant, par le dépôt de projets, d'accéder aux ressources de la Confédération.

Les résultats positifs obtenus, le doublement des projets déposés à la CFE 30 pour 14 en 2003, a largement contribué à positiver, aux yeux de la CFE, le travail réalisé à Genève.

Ainsi, c'est la CFE qui est venue proposer au Délégué le projet d'un contrat de prestations entre le Bureau de l'intégration (BIE) et la CFE.

La CFE a immédiatement concrétisé sa volonté en attribuant, sans contrat encore, une somme de 100'000.- CHF pour 2004 au BIE.

Un engagement de 250'000.- pour 2005 est acquis et le contrat de prestation portant sur la période 2005 – 2007 sera signé d'ici la fin de l'été 2005.

L'engagement financier de la Confédération pour les prestations de Centre de compétences cantonal pour l'intégration des étrangers, permet au BIE d'engager, comme auxiliaires deux personnes supplémentaires à plein temps.

Forces :

Très bonne relation de partenariat, emprunte de confiance et d'estime réciproques.

Dans les faits, cela s'est traduit par une augmentation significative des projets d'intégration à Genève et, en contre partie par une augmentation des ressources CFE pour Genève.

La collaboration et le partenariat avec la CFE sont très positifs. Il a donné au BIE, non seulement des moyens supplémentaires, mais une validité quant à son rôle et à celui du Délégué.

Faiblesses :

Manque de clarté de la part de la CFE dans les critères concernant les décisions sur les projets présentés par les partenaires qui met, parfois le BIE dans une position « inconfortable ».

Les points de vue disparates, notamment entre la Suisse romande et la Suisse alémanique, rendent plus difficile la mise en œuvre d'une politique cohérente au niveau fédéral.

La fragilité de la CFE, dont l'avenir, son rôle et ses responsabilités ne sont pas assurés, crée un climat de doute qui, aujourd'hui, pèse sur les projets.

La Commission fédérale contre le racisme (CFR) et 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 : 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, etc...

Forces :

Une bonne collaboration existe avec la CFR.

L'engagement du Délégué et du BIE en ce domaine sont réels et une dynamique avec les partenaires du réseau est en train de voir le jour.

Faiblesses :

La politique fédérale reste bien timorée sur le sujet. En témoigne le peu de réaction face aux critiques et recommandations de

Le SLR sollicite trop souvent ses partenaires dans l'urgence.

Il manque clairement la vision d'une politique fédérale en la matière. La CFR et le SLR ne semble pas toujours travailler dans la même direction.

c. Au niveau cantonal

i. Le Groupe interdépartemental (GII)

Il s'est réunis trois fois avant octobre 2003, sans avoir pu trouver son rôle. Dès octobre 2003, le Délégué l'a inscrit dans un processus cohérent, soit :

le GII traite en amont de tous les dossiers que le Délégué souhaite porter à l'ordre du jour de la Délégation du Conseil d'Etat à l'intégration ou de la Commission consultative cantonale, tels que : la validation, avant soumission à la délégation du Conseil d'Etat à l'intégration, du concept de « Sensibilisation et d'information sur la problématique de l'intégration » destiné à 32 services de l'administration ; l'adoption du principe de l'harmonisation de la répartition de subventions entre les départements de l'Etat ; 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 ; le projet de statistiques « Portrait statistique des étrangers vivant à Genève », mandat du Délégué à l'Office cantonal de la statistique.

Il a joué un rôle important dans l'analyse du positionnement d'association oeuvrant dans le domaine de l'intégration, en procédant à l'inventaire des lignes budgétaires de celles-ci. Il a été observé, par exemple, qu'une association tirait ses ressources de neuf voies distinctes. A l'anomalie administrative se greffe alors une anomalie opérationnelle : les ressources nécessaires à la constitution d'autant de dossiers de demandes et de justifications de subventions sont très importantes et, non seulement coûteux, mais encore détournent les responsables des associations concernées de leur rôle.

Le Groupe interdépartemental a souhaité stopper ce mécanisme coûteux et contre-productif et proposé à la Délégation du Conseil d'Etat d'en regrouper les subventions au sein d'un même département choisi en fonction du domaine de compétence de celui-ci. C'est ainsi que l'association de l'Université Populaire Albanaise (UPA) a été transférée du DASS au DIAE.

Il a également pris connaissance d'un projet de recherche de deux ans sur « extrémisme de droite, racisme et antisémitisme : observations, représentation 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.

De fait, tous les acteurs sont concernés par les sujets importants ou sensibles et peuvent y apporter leurs contributions.

Forces :

Le GII assure une bonne transversalité, il implique tous les Départements, il coordonne la mise en œuvre des actions.

Il a maintenant un rôle clair qu'il entend jouer en préparant les dossiers qui seront présentés à la Délégation du Conseil d'Etat et, pour cela, en analysant et débattant de différents sujets touchant à l'intégration des étrangers.

Faiblesses :

Il n'est pas encore la ressource « montante » de la politique d'intégration au sein des Départements et des difficultés ou succès rencontrés.

ii. La Délégation du Conseil d'Etat à l'intégration

Elle aborde les questions politiques et stratégiques. Elle a notamment validé le projet « Mise en œuvre des missions du service » sur lequel le BIE fonde son action, le principe des conventions de partenariat fixant les conditions de subventionnement des associations, le projet d'information et de sensibilisation à la problématique de l'intégration des collaborateurs de 32 services de l'administration considérés comme prioritaires ainsi que le projet de publication de la statistique susmentionnée « Portrait statistique des étrangers vivant à Genève ».

Forces

L'Etat, par cette Délégation, témoigne de sa volonté de s'engager dans une politique d'intégration des étrangers.

Les trois Conseillers d'Etat sont très impliqués et une dynamique s'est engagée. Chaque magistrat est aujourd'hui accompagné du haut fonctionnaire qui traite du dossier dans le cadre du GII.

Le poids donné aux projets, notamment transversaux, est considérable et donne au Délégué les moyens d'une mise en œuvre.

La continuité du processus de traitement des dossiers importants est assurée et leur donne un poids supplémentaire.

Faiblesses

La constance de la présence des Conseillers d'Etat est tributaire de leurs engagements respectifs. Dans tous les cas, son Président, Monsieur Robert Cramer, en a assuré le fonctionnement.

iii. La Commission consultative

Sa vocation de conseil auprès du Président, le chef du Département, sur l'évolution de la politique d'intégration reste ténue. Elle a abordé différents sujets tels que l'examen des publications rédigées par le Bureau de l'intégration pour servir de support aux formations destinées aux fonctionnaires de l'administration, les campagnes d'affichage antiracistes, les projets de la Commission fédérale des étrangers, le projet des Assises 2004, les rôles des représentants des associations communautaires en son sein. La problématique « identitaire ».

Forces

La Commission est une entité très diversifiée, par là elle représente assez bien l'ensemble des composantes liée à cette problématique. Elle permet ainsi au chef du Département et au Délégué de s'appuyer valablement sur ces remarques et avis.

Faiblesses

L'hétérogénéité de ses membres rend difficile une vision commune des questions liées à l'intégration des étrangers. Les intérêts des uns et des autres divergent, en toute logique, et rendent difficile un regard partagé et cohérent sur la politique d'intégration.

iv. La médiation relative aux pratiques administratives

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.

Entre 2004 et 2005, il est à observer une baisse des plaintes portées à la connaissance du médiateur, soit huit pour vingt dans la période précédente.

Certaines plaintes ayant trait au déroulement de contrôles de police, l'un à l'aéroport et l'autre dans la rue, M. Föllmi a entretenu 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 Jean-Louis Gaillard afin d'établir les points communs et d'intersection entre leur sphères respectives de responsabilité.

Forces

La capacité d'intervention du médiateur, quand elle aboutit, est une aide effective au BIE. L'exemple des offres d'emploi de l'office du personnel de l'Etat qui, après son intervention, a fait disparaître la rubrique « permis valables : Suisse ou permis C » est un progrès réel, tangible, qui a fait l'unanimité.

Faiblesses

La difficulté du médiateur à obtenir des réponses claires et concrètes des services concernés, notamment de la Police, rend son action moins prégnante.

La manque de connaissance du grand public de cette médiation. La difficulté à en faire comprendre le but et, surtout, les limites.

v. Les Départements et services d'Etat

Des collaborations sont régulièrement engagées sur des sujets communs, ex. : le transferts d'associations et de leurs subventions, pour raison de compétence, l'Université populaire albanaise (UPA), Camarada par exemple, ou la formation du personnel de l'administration, les conséquences des bilatérales, les groupes de travail sur l'emploi, le logement, la santé, la formation et les discriminations et le racisme.

A ce titre, la collaboration entre le DIAE et le DEEE a permis que le Conseil de surveillance du marché de l'emploi soit désormais ouvert au Délégué pour les questions touchant à l'intégration des étrangers.

Forces

Notamment autour des thèmes centraux de l'intégration, un début de transversalité apparaît. Certains dossiers, comme le transfert d'associations, sont traités de manière efficace et produisent des résultats immédiats.

Faiblesses

Les Départements ignorent la loi sur l'intégration, notamment son article 5 a. 2., lorsqu'il s'agit d'élaborer des projets de loi ou de règlement et ne consultent pas le BIE lorsque le domaine touche ou peut toucher les étrangers.

Il en est de même lors de la publication de documents, brochures à destinations du public, dont les services continuent d'ignorer que près de 40% de la population est étrangère, ceci jusqu'au sein du DIAE.

vi. Les grands services ou établissements publics ou parapublics

Collaborations avec la Police

Divers échanges ont eu lieu entre le Chef de la Police M. Urs Rechsteiner et le Délégué. La volonté réciproque d'engager un partenariat entre le BIE et la Police dans le but d'améliorer les prestations de l'Etat vis-à-vis des étrangers, notamment, permet aujourd'hui des collaborations concrètes sur différents sujets. La volonté d'ouverture de la part du Chef de la Police est réelle.

C'est dans cet esprit que celui-ci a organisé une journée de séminaire, Proxipol (juin 2004), réunissant des intervenants publics et privés, ainsi que des policiers et gendarmes. Dans ce cadre, Mme Micheline Spoerri, Conseillère d'Etat, et M. Rechsteiner, Chef de la police, ont fait connaître leur volonté de définir un nouveau concept de police de proximité qui, pour autant, ne soit aucunement privée de tâches répressives ni assimilables, abusivement, à l'intervention sociale. Le Directeur adjoint du BIE a piloté l'atelier « formation » auquel ont notamment participé le capitaine Marbach, directeur du Centre de formation de la police, et l'inspecteur Waridel, chargé du volet genevois du brevet fédéral de policier.

Par ailleurs, le BIE a participé au financement de l'étude mandatée par la Police, M. Didier Froidevaux, directeur des études stratégiques, sur un « Diagnostic local de sécurité 2004 du canton de Genève ». Celle-ci apporte des informations intéressantes sur le regard porté sur les étrangers dans le sentiment d'insécurité que peut vivre la population genevoise.

Sur ces bases et suite au séminaire Proxipol, le Commandant de la Gendarmerie a demandé au BIE de contribuer à une réflexion sur la police de proximité - les îlots - et sur le rôle que pourrait tenir le BIE dans ce contexte - particulièrement de celui de ses médiateurs interculturels en cas de conflit. Cette demande a débouché sur un projet de formation-collaboration engageant des formateurs de la police, des îlots de la gendarmerie et l'unité de médiation interculturelle du BIE. Cette formation devrait aboutir à une proposition de cadre d'une collaboration qui tienne compte des spécificités et des contraintes institutionnelles de chacune des deux institutions.

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. Ces liens maintiennent un flux d'information directe sur les réalités de terrain, aident le chef de la police dans sa propre réflexion sur la politique institutionnelle en lien avec les populations migrantes et s'inscrivent dans la mission du Bureau de l'intégration.

Forces

Les relations très constructives développées avec la Police donnent une réelle dimension transversale à la politique d'intégration et l'incarne dans l'administration et sur le terrain.

L'engagement du BIE dans des partenariats dans l'administration, comme celui mis sur pied avec la Police, lui assure une base solide pour développer ses projets d'intégration au sein de l'Etat.

L'image du BIE chez les partenaires associatifs en sort renforcée : « Il est engagé là où il y a des problèmes... ».

Faiblesses

La volonté d'ouverture actuelle de la Police dépend pour beaucoup des personnalités qui la dirigent. Le départ de son Chef dans un délai rapproché risque de mettre en péril cet engagement.

La réforme de la Police va, dans tous les cas, prendre beaucoup de temps. Les partenaires du BIE pourraient alors s'impatisser.

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, les TPG, etc... sont impliqués dans les groupes de travail thématiques, mais aussi dans des collaborations ponctuelles sur des projets ou dans le cadre de résolutions de problèmes.

Ainsi, l'Hospice général est impliqué dans le groupe logement, dans celui de la santé, comme les HUG, mais également dans le cadre de la problématique des permis F, suite à la procédure d'asile.

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 certains dossiers concernant des problèmes de permis. Suite à des demandes de conseils, concernant surtout la perte du permis B par mariage après un divorce, le BIE a pu éclaircir quelques cas problématiques avec le service compétent de l'OCP.

Forces

Les services publics impliqués sur le terrain sont très engagés dans des projets ou processus d'intégration.

Les collaborations sont très constructives et, en règle générale, les partenaires très motivés.

Faiblesses

Comme dans tout le fonctionnement de l'Etat, le manque de transversalité reste un handicap au développement de projets.

Une vision coordonnée sur le terrain manque encore au développement de la politique d'intégration.

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, le BIE et proposer des perspectives de collaborations. En effet, ces deux institutions para-étatiques, sont particulièrement engagées sur le front de l'intégration des jeunes étrangers, dans les quartiers, notamment par les Centres de loisirs.

En automne 2004, le Délégué, avec la direction des deux institutions, a entrepris une « tournée » des maisons de quartier et centres de loisirs.

Cela a débouché sur l'engagement de plusieurs équipes dans la conceptualisation de projets « jeunes » qui ont été déposés à la CFE dans le cadre du point fort E et C.

Un partenariat c'est également créé dans le cadre de la mise sur pied de l'association « Kultura » que le Délégué et la Ville de Genève soutiennent et pour qui le renfort d'animateurs socioculturels étaient nécessaire. La FCLR, puis dans un deuxième temps la FASe donneront une aide en s'associant au projet.

Forces

Les ressources sur le terrain sont réelles. Ce contexte des Centres de loisirs est particulièrement favorable au développement de projets. Beaucoup de réalisations et projets d'intégration (sans le savoir..) existent déjà.

Faiblesses

Les directions manquent de moyens pour répondre aux nombreux besoins du terrain.

L'engagement des deux institutions dans le cadre d'une politique d'intégration active, ne s'est pas encore concrétisé.

vii. 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, Pluriel, l'OSEO, La Croix-rouge genevoise (CRG), notamment.

C'est dans la perspective d'assurer une meilleure transparence aux associations dans le processus de gestion des subventions et d'assurer une

sécurité minimum quant à leurs ressources financières, conformément aux instructions du Conseil d'Etat, que le Délégué a conçu, avec le soutien juridique du Directeur de la division de l'intérieur du DIAE, des « Convention de partenariat », ou : contrats de prestations.

De telles Conventions ont été signées début 2004 avec le CCSI et ACOR. L'Université populaire albanaise (UPA) fin 2004 et Kultura en juin 2005.

Il convient de préciser que ces conventions font l'objet d'un processus d'évaluation externe préalable.

La réalisation de telles conventions illustre l'important travail qu'a conduit le BIE en vue de la clarification des rapports entre associations et Etat. Elles sont, de fait, une délégation de tâches que l'Etat n'est pas en mesure de réaliser et qui, dans la complémentarité qui doit exister entre le milieu associatif et l'Etat, sont ainsi prises en charge par les associations.

De leur côté, les associations ont effectué une petite révolution culturelle pour accepter, en échange de la « sécurité de la subvention » de signer un « contrat » avec l'Etat. Par ces conventions, toutefois, les associations sont assurées de la pérennité des subventions qui leur sont attribuées, sous réserve de l'adoption du budget par le Grand Conseil et du cadre que celui-ci détermine. En échange, l'Etat est assuré de la bonne affectation des subventions, par la mission, les objectifs et les informations remontantes que l'association s'engage à réaliser.

Les associations sont incluses dans les groupes de travail thématiques, BIRD à l'emploi, Camarada à la formation, la CRG à la santé, comme Pluriel.

Forces

La complémentarité entre l'Etat et la société civile – le milieu associatif – est concrétisée et ceci pour le meilleur service à la population.

Les associations sont reconnues pour la qualité de leur travail et donc motivées.

Certaines tâches, délicates à réaliser pour un service de l'Etat, comme l'aide aux personnes sans statut légal, sont réalisées par les associations conventionnées et, donc, reconnues.

Faiblesses

La disparité des moyens entre des entités de taille et, parfois d'intérêts très dissemblables qui rend difficile l'engagement équitable des uns et des autres, tels lors de manifestations.

viii. Les associations des communautés étrangères

Après une année 2004 consacrée en bonne partie au démarrage du service et à son positionnement dans le cadre de l'administration cantonale et communale genevoise, nous avons lancé en 2005 une démarche visant à inscrire l'action du BIE dans le terrain et à impliquer autant que possible les organismes de terrain (associations, institutions) dans nos actions. Des contacts ont été lancés par exemple avec les associations étrangères du canton afin de les rencontrer, les entendre et les informer sur nos activités.

Dans cette idée nous avons 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 à toutes les initiatives du BIE : les Assises de l'intégration 2004, la Journée et Assises de l'intégration 2005 et plus récemment les divers *groupes de travail thématiques* mis en place en 2005.

Le service a également soutenu la réalisation du Festival *Filmar en América Latina* 2004, 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 dont il a déjà été fait mention.

Forces

Les liens sont établis. Même encore fragile, une relation de confiance s'établit. Le fait d'avoir associé un représentant de la Plate-forme au comité de pilotage de la journée de l'intégration y a contribué.

Les groupes de travail ont été bien perçus et la Plate-forme y est régulièrement présente dans chacun d'eux.

Le soutien fourni par le BIE pour le dépôt des projets pour la CFE a motivé des nombreuses associations.

Faiblesses

La fragilité des liens.

La perception et la méfiance qu'ont les associations de l'Etat et, donc, de l'un de ses services.

La présence encore trop faible du BIE sur le terrain des communautés étrangères.

d. Au niveau communal

Parmi les différents lieux d'accueil de personnes étrangères, mais comme lieu central, les communes ressentent de façon très différentes l'importance de leur mission d'intégration.

Cette différence "locale" de perception provient essentiellement des faits suivants :

- Les aspects dimensionnels (surface du territoire et population)
- Les capacités financières de la commune (centime additionnel)
- Le type de commune (rural, urbain)
- Importance des communautés étrangères déjà installées

S'ajoute à ces points un aspect important qui concerne essentiellement les petites et moyennes communes, un aspect qui explique, à défaut d'excuser, le peu de moyens qu'elles consacrent à l'accueil et à l'intégration des personnes étrangères sur leur territoire : cet aspect, c'est la surcharge liée aux dossiers confiés aux magistrats communaux, des dossiers toujours plus lourds et complexes, impliquant souvent des intérêts différents et opposés, des magistrats

qui souvent ne sont pas prêts en terme de compétences (sans connotation péjorative aucune) et encore moins en terme de temps à y faire face.

Très souvent, le temps et l'énergie des élus sont consacrés aux "petits" problèmes journaliers et au fonctionnement. Il y a là une disproportion dans la distribution de leurs forces et une mauvaise hiérarchisation des priorités et des moyens.

Toutefois, les (mauvaises) expériences que vivent des cités et des banlieues françaises, des situations toujours liées à un défaut d'intégration, lui même lié à une mauvaise urbanisation et à d'autres facteurs tels que le chômage, la précarité, l'éloignement du pays et de la famille d'origine, les communes tirent énormément d'enseignements de ces situations et agissent en conséquence. Par exemple, les communes d'Onex, Meyrin, Lancy, Carouge, Vernier, essentiellement, travaillent déjà à l'accueil et à l'intégration de leurs nouveaux habitants et des immigrés arrivant sur leur territoire. Ainsi, des informations importantes leurs sont communiquées à l'arrivée, notamment sur l'accessibilité aux cours de langue, lorsque la commune n'en organise pas elle-même.

Ce qui peut et doit être fait

Les petites et moyennes communes, sans entreprendre d'immenses projets, peuvent améliorer leur situation en matière d'accueil de personnes étrangères, fussent-elles d'un niveau social souvent plus élevé que celles des grandes cités. Par exemple, la commune pourrait mettre sur pied des soirées destinées à informer tous les nouveaux habitants, une ou deux fois l'an, des promenades-visites de la commune, des présentations de sociétés locales (hauts-lieux d'intégration !), etc. Cela fait partie de l'uns des projets importants que le BIE souhaite mettre sur pied avec les Communes : un concept d'accueil des nouveaux arrivants.

Forces

L'énergie et la capacité de mobilisation des communes sont réels.

Une prise de conscience qui se fait jour autour du rôle que les communes ont à jouer, pour le bien de l'ensemble de la communauté, dans une politique d'intégration des étrangers active et respectueuse des identités culturelles de chacun.

L'exemplarité qui permettra, par le partage d'expériences, de développer petit à petit une politique sur l'ensemble du territoire.

Faiblesses

La disparité des tailles, des problèmes et des moyens entre les communes.

Des intérêts parfois très divergents.

Des élus aux tâches et disponibilités très diverses rendant la vision et l'approche parfois diamétralement opposées.

7. Perspectives futures

Dans le futur immédiat, le BIE va reprendre son projet de service et l'adapter à la lumière de l'évaluation et des recommandations qui lui seront soumises.

Mais, le suivi des objectifs engagés reste une priorité, soit :

a. La coordination des initiatives publiques et privées, au travers des groupes de travail.

Les groupes ayant défini, d'ici fin 2005 leurs priorités et le plan d'action qui s'y rapporte, l'objectif de 2006 sera de voir se concrétiser, dans chaque secteur une réalisation concrète au moins.

b. Le développement des projets d'intégration dans le cadre des points forts de la CFE

Poursuivre la dynamique instaurée et renforcer la qualité des projets déposés plutôt que la quantité de ceux-ci, notamment dans le cadre du point fort C.

c. Poursuivre la collaboration avec la Police dans le cadre de la formation des nouveaux agents.

Le BIE a un rôle important à jouer dans cette formation liée au brevet fédéral, pour lequel Genève est l'un des cantons pilotes.

d. Développer les actions de médiation en cas de conflit

C'est, là aussi, avec la Police que des perspectives concrètes d'engagement sur le terrain, dans les quartiers, pourra se matérialiser.

e. Développer le centre d'information et de documentation

Cet objectif est également un objectif que le BIE se doit d'atteindre dans le cadre du mandat de prestations passé avec l'ODM, comme Centre de compétences cantonal.

f. Analyser les éléments qui font obstacle à l'intégration des étrangers.

Cet objectif doit pouvoir se concrétiser au travers de la remontée d'informations des groupes de travail thématiques, ceci à partir de 2006.

g. Ancrage du BIE sur le terrain des communautés étrangères

Par la présence du BIE lors des manifestations organisées par les associations et différentes communautés ; par l'organisation de séances thématiques sur des sujets touchant directement les communautés ; par une présence dans les quartiers (Libellules, Pelotière, Onex, etc...); par une formation accentuée de l'équipe sur les thèmes de la migration et de l'intégration.

h. Remplir le cahier des charges du centre de compétence cantonal à l'intégration (CCI) relevant du contrat de prestations passé avec l'ODM.

Soit, remplir les exigences sur les quatre axes :

- Informations et conseils,
- travaux de base et relations publiques,
- projets,
- collaborations.

i. Associer les Communes à la politique d'intégration

Définir, avec les Communes, un concept d'accueil des nouveaux étrangers. Mais aussi, aider les Communes à informer les étrangers concernés quant à la mise en œuvre du droit de vote.

j. **Développer, conjointement à Montréal et Bruxelles, autour de la Journée de l'intégration en mars 2006, une semaine contre le racisme et les discriminations**

Le BIE serait, à ce titre, coordinateur des projets mis en œuvre par le partenaires. Il réaliserait le programme de la semaine en le coordonnant.

8. **Appréciation de la loi**

a. **Sur le fond**

Forces

La loi est très satisfaisante, notamment son « Préambule » qui donne des indications fortes quant aux valeurs que l'Etat entend défendre et aux principes qui sous-tendent la loi.

La structure mise en place, soit les moyens et l'organisation qui en découle est pertinente. Le Délégué peut ainsi de manière très constructive et cohérente s'appuyer sur le Groupe interdépartemental, puis sur la Délégation du Conseil d'Etat (qui n'est pas mentionnée, pour cause) et la Commission consultative. Aujourd'hui ces échelons fonctionnent bien et de manière coordonnée.

Les moyens et leur attributions et compétences sont clairement définis.

Faiblesses

Les objectifs sont en fait des intentions. Ils sont mentionnés sous forme de « But » et ne donnent conséquemment pas la possibilité de poser les bases des résultats attendus. Ainsi, comment juger des objectifs atteints, si ceux-ci ne sont pas opérationnels ?

Les dimensions « Racisme et discriminations » ne sont pas assez clairement marquées (cf. art. 4 chiffre 2 lettre f); art. 5 chiffre 4 ;) ou, pour être plus concret, ne donnent pas au Délégué de mission quant à un engagement actif en ce domaine.

Le mode de désignation des représentants des associations d'étrangers, élus par les personnes présentent aux Assises, puis formellement nommés par le Conseil d'Etat, laisse place à une certaine ambiguïté quant à leur statut au sein de la Commission.