

Journée annuelle de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM)

Jeudi 22 octobre 2015, Berne

POUR UNE POLITIQUE DE DIVERSITE

Présentation de Hossam Adly, Ville de Genève, chargé de projets diversité au Service Agenda 21 – Ville durable

Mesdames et Messieurs,

Au nom de la Ville de Genève, j'aimerais remercier la CFM de donner l'opportunité à notre institution de présenter sa récente politique publique en matière de diversité.

Je commencerai cette présentation par évoquer rapidement la situation genevoise et ses enjeux en termes de diversité. Je décrirai dans la deuxième partie les priorités de la politique publique en matière de diversité que les autorités municipales ont adoptées en 2014. Et je terminerai en présentant quelques exemples de projets qui s'inscrivent dans cette politique publique.

1. L'ETRANGER DANS LE CONTEXTE GENEVOIS : UNE FIGURE PLURIELLE

Genève est la deuxième ville de Suisse en termes de population après Zurich. Elle compte 200'000 personnes, soit près de la moitié de la population du canton, qui en compte 487'000. Mais la Ville de Genève est avant tout le cœur d'une agglomération qui dépasse le territoire cantonal. Situé à cheval entre deux départements français (l'Ain et la Haute-Savoie), le canton de Genève et une partie du canton de Vaud (le District de Nyon), l'espace urbain qu'on appelle « le Grand Genève » s'étend sur 2000 km² et accueille une population d'environ de 950'000 personnes.

Le Grand Genève connaît l'une des croissances démographiques les plus importantes en Europe. En dix ans, sa population a crû deux fois plus vite que les agglomérations de Lyon ou de Zurich, ce qui engendre des défis importants en termes d'habitat, d'aménagement ou encore de mobilité. A titre d'exemple, on dénombre jusqu'à 550'000 passages de la frontière franco-suisse chaque jour et dans les deux sens, dont une très grande majorité en transport individuel motorisé.

Un espace urbain attractif

C'est également dans le cœur de l'agglomération que se concentrent la majorité des emplois. Près de la moitié des emplois de l'agglomération sont situés sur le territoire de la Ville de Genève, un territoire qui ne représente que 15% de la surface du grand Genève.

L'attractivité de la ville-centre se base notamment sur les secteurs de l'horlogerie, de la finance, et de l'hôtellerie-restauration. Ces secteurs requièrent une main-d'œuvre qui est recrutée en grande partie au niveau régional, mais également au niveau international, avec pour résultat un solde migratoire considérablement plus élevé que le solde naturel.

Un autre secteur économique qui mobilise une main-d'œuvre importante est le secteur international. Genève accueille environ 30 organisations internationales et intergouvernementales, dont le siège européen des Nations Unies, l'Organisation mondiale du commerce, ou encore l'Organisation mondiale de la santé. Par ailleurs, environ 300 organisations internationales non gouvernementales et 250 représentations diplomatiques sont répertoriées à Genève. Enfin, on peut inclure dans le secteur international la part privée avec environ 900 entreprises multinationales.

A l'échelle du canton de Genève, ce sont plus de 110'000 emplois qui relèvent du secteur international, soit près d'un quart de la population totale. Il faut souligner que ces emplois sont occupés en très grande majorité par des personnes non Suisses et font état d'un *turn over* important.

Une grande diversité, oui mais...

Au total, la Ville de Genève compte une population dont 49% de personnes ne possèdent pas de passeport helvétique (environ 40% pour le canton). On peut donc dire de Genève qu'il s'agit d'une ville caractérisée par une grande diversité de population, dont les secteurs économiques et institutionnels présentés précédemment sont un vecteur fondamental. On en a pour preuve certaines classes d'écoles qui comptent davantage d'élèves non suisses que suisses. Ou encore, certains quartiers de la ville, comme les Pâquis, dans lesquels la population non suisse est majoritaire par rapport à la population suisse.

Toutefois, en disant cela on ne dit rien. Le nombre de personnes non suisses ou la grande diversité des nationalités ne dit rien de la capacité des autorités à favoriser la vie en commun entre les différentes composantes de la population genevoise. Dire d'une ville qu'elle est multiculturelle ou internationale ne signifie pas que tout un chacun puisse s'y sentir bien dans le respect de ses identités.

La figure plurielle de l'étranger

Les chiffres qui précèdent montrent que le profil de la population genevoise est complexe et qu'il n'est pas possible de la réduire à une catégorisation binaire entre Suisses et non Suisses. De la même manière que les Suisses ne peuvent être réduits à une catégorie homogène, il est important d'adopter un point de vue similaire pour les non Suisses.

Comme on l'a vu, un grand nombre de personnes traversent quotidiennement la frontière franco-suisse pour se rendre à leur place de travail. Ces personnes sont communément désignées, dans la sphère publique et médiatique, sous l'appellation « frontaliers » ou « frontalières ».

D'autres personnes, associées au secteur international de Genève, sont généralement désignées par l'appellation « expatrié-e-s », ou « expats », ou « internationaux ».

Troisièmement, les secteurs professionnels tels que l'hôtellerie-restauration, l'économie domestique ou la construction sont composés pour une grande part de personnes en possession d'une autorisation de séjour, ou parfois sans statut légal.

Enfin, une population importante de personnes étrangères sont présentes à Genève en tant que requérant-e-s d'asile, de réfugié-e-s, ou admises provisoirement, et sont caractérisées par des discours que vous connaissez également dans d'autres régions de Suisse.

Ces populations ne sont pas des ensembles homogènes, mais elles représentent toutes une facette différente de la figure de l'étrangeté à Genève. Chacune d'entre elles fait état de stéréotypes différents, souffre de discriminations spécifiques, formule des besoins propres à ses conditions socioéconomiques, etc.

Cette pluralité de la figure de l'étranger à Genève nous oblige par conséquent, en tant qu'administration de la ville-centre d'une agglomération située sur deux pays, deux départements et deux cantons, à prendre au sérieux la question de la diversité. Car en ayant une approche trop réductrice (Suisses / non Suisses), le risque est grand de ne pas donner réponse adéquate et efficiente à cette variété de discriminations ou de besoins.

LA POLITIQUE DE LA VILLE DE GENEVE EN MATIERE DE DIVERSITE

C'est dans cette optique que les autorités de la Ville de Genève, sous l'impulsion de la Conseillère administrative Sandrine Salerno, ont adopté en juillet 2014 un document intitulé « politique municipale en matière de diversité ». En réalité, beaucoup de projets et d'actions visant à démontrer les

avantages d'une société de migration existaient déjà en Ville de Genève. Mais le Conseil administratif n'avait jamais inscrit ces projets ou ces actions dans une posture et un discours politiques.

La question que s'est posée le Conseil administratif est de savoir, par exemple lorsqu'il soutient financièrement des projets à destination de personnes migrantes, quel message politique il souhaite porter et quelle vision il imagine à long terme de la coexistence dans un contexte de diversité.

En s'appuyant notamment sur le Programme des Cités interculturelles du Conseil de l'Europe, un réseau auquel la Ville de Genève a adhéré en 2010, le Conseil administratif a décidé de ne pas adopter une politique d'intégration des étrangers et des étrangères, jugée trop réductrice et inadéquate pour la population de la Ville de Genève, mais une politique en matière de diversité, qui s'adresse à l'ensemble de cette population, Suisses y compris.

Après avoir mis sur pied un processus de consultation pour l'aider à définir sa posture politique, le Conseil administratif a adopté les six axes stratégiques :

1° L'accueil : il est important que toute personne présente à Genève pour y résider ou pour y travailler soit accueillie dignement, afin que le plus rapidement possible chacun-e puisse se sentir faire partie de Genève.

2° La participation : à travers différents dispositifs de citoyenneté active, qui dépassent le cadre du vote, la Ville de Genève encourage la participation de chacun-e au développement local, dans les quartiers par exemple.

3° Accessibilité : dans un contexte de diversité, la Ville entreprend des efforts pour rendre ses prestations et l'information accessibles à toutes et tous, linguistiques, administratifs ou physiques par exemple.

4° Prévention des discriminations : c'est dans les villes et les grands centres urbains que les différences s'expriment le plus intensément et que les tensions liées à la diversité sont le plus marquées. Par conséquent, la Ville de Genève s'engage à lutter contre les préjugés, l'intolérance, le racisme, la xénophobie, ou les discriminations basées sur la religion ou l'appartenance ethnoculturelle.

5° Ecoute : consciente que l'évolution démographique et la diversification rapide de la population peut provoquer des mouvements de rejet ou de repli, la Ville de Genève développe une politique d'écoute et de sensibilisation.

6° Responsabilité de l'administration : en tant qu'employeur tout comme en tant que fournisseur de prestations, la Ville de Genève s'engage à devenir exemplaire et non-discriminante, dans le recrutement et l'espace de travail d'une part, et dans le service à la population d'autre part.

VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME ?

Comme vous pouvez le constater, la posture de la Ville de Genève ne limite pas sa politique à certaines catégories arbitraires telles que les « migrants » ou les « étrangers ». En effet, la Ville n'a pas de compétence pour décider qui bénéficie d'un statut de séjour ou non, qui a le droit de se déplacer ou non. En revanche, elle est en charge d'un territoire. Et sur ce territoire, elle souhaite, grâce à la politique en matière de diversité, mettre en avant ce qui rassemble les personnes et non ce qui les divise, dans le but de construire une appartenance commune à Genève.

Cet objectif, la Ville le formule pour l'ensemble de la population, y compris les personnes de nationalité suisse ou résidentes à Genève depuis longtemps. Y compris également pour les personnes qu'on nomme « frontaliers » ou « frontalières », ainsi que pour les « expatrié-e-s », comme je l'ai présenté précédemment. Ce point est important car il permet de ne pas isoler les personnes dites « étrangères » – ou du moins une certaine vision des personnes étrangères – du reste de la population.

Il s'agit de reconnaître et d'affirmer politiquement qu'il n'existe pas de norme culturelle ou sociale et que l'altérité se trouve au cœur de toutes les interactions survenant dans la ville. Cette posture permet également de construire des liens avec les politiques de lutte contre l'homophobie ou de promotion de l'égalité entre femmes et hommes par exemple, des thématiques dans lesquelles la Ville de Genève se veut active et pionnière.

Pour la Ville de Genève, la politique en matière de diversité constitue donc un moyen, quinze ans après que les lois fédérales et cantonales ont été adoptées, de susciter un questionnement autour du terme d'intégration. Il ne s'agit pas de le refuser, ou de le rejeter. Dans de nombreux cas, des mesures d'intégration sont nécessaires, mais du moins la Ville souhaite se questionner sur la portée symbolique et politique de ce concept dans les villes contemporaines.

Ce n'est pas tant le concept d'intégration lui-même qui pose problème, mais sa dimension normative et mesurable : il est dit des personnes qu'elles sont « bien » ou « mal » intégrées, ou qu'elles doivent remplir telles obligations pour « être intégrées ». Cela laisse entendre qu'on peut être « en dehors » ou « en dedans » de la société. L'approche de la Ville de Genève consiste au contraire à percevoir les avantages d'une société dans laquelle la migration, dans son acception la plus large possible, est un avantage pour la société.

UNE COORDINATION TRANSVERSALE

Outre la posture politique et le débat souhaité, le Conseil administratif a confié la coordination de la mise en œuvre interdépartementale des six axes stratégiques au Service Agenda 21 – Ville durable. Prochainement, une feuille de route pour la législature 2015-2020 permettra de réaliser des projets portés par l'ensemble de l'administration municipale et en partenariat avec des partenaires associatifs ou institutionnels. Je termine en donnant un aperçu de quelques-uns de ces projets liés à la politique en matière de diversité.

EXEMPLES DE PROJETS

1. ACCUEIL : l'accueil en Ville de Genève

En tant qu'échelon le plus proche des citoyen-ne-s, la Ville de Genève se doit d'offrir un accueil digne à l'ensemble de ses nouveaux arrivants et de ses nouvelles arrivantes. La Ville est d'avis que cela engendre un sentiment d'appartenance plus fort et peut susciter une participation active à la société. Mais cet accueil est de différents types comme par exemple :

- Un accueil protocolaire et symbolique : la cérémonie des nouveaux habitants
- Un accueil de primo-information dans la proximité : les visites de quartier
- Un accueil de la citoyenneté (naturalisation) : séances d'information pour candidat-e-s à la naturalisation.

L'un des objectifs de la politique en matière de diversité, pour la législature 2015-2020, est notamment de définir une stratégie globale de l'accueil pour articuler ces différents types d'accueil afin d'éviter une différenciation du type d'accueil selon les publics : l'accueil ne doit pas être différent selon qu'il s'adresse à des « internationaux » ou des personnes relevant du domaine de l'asile.

2. ACCESSIBILITE : le projet « Accessibilité allophones »

Ce projet s'appuie sur deux constats. Premièrement, une très grande majorité de la communication administrative de la Ville de Genève n'existe qu'en français, ce qui rend l'accès à l'information difficile pour un grand nombre de personnes allophones et/ou nouvellement arrivées par exemple.

Deuxièmement, la communication administrative n'a pas été pensée dans une perspective interculturelle pour que l'information soit plus facilement compréhensible, pas uniquement en termes linguistiques mais plus largement du point de vue du sens.

Le projet s'appuie sur une méthodologie participative. Des *Focus groups* ont été menés avec des usagers et des usagères, puis une consultation avec un groupe d'expert-e-s composé d'associations actives dans l'accueil de personnes migrantes a été mise sur pied.

Résultats intermédiaires :

Environ 30 documents réalisés par 6 départements de la Ville de Genève ont été traduits, adaptés ou créés *ex-novo*, d'après les remarques et/ou demandes des usagers et usagères ou des associations consultées. L'enjeu est bien entendu que les personnes maîtrisent, à terme, la langue française. Toutefois, l'élaboration d'une communication administrative basée sur d'autres langues permet de renforcer le contact avec les personnes allophones et une plus grande participation de ces dernières à la vie de la Ville.

3. NON-DISCRIMINATION : le projet « Genève, sa gueule »

A la base de la discrimination liée à l'origine ou à la nationalité résident généralement des stéréotypes ou des préjugés. Ces préjugés découlent notamment du fait qu'une population comme celle de Genève se réduit la plupart du temps à quelques catégories statistiques comme la nationalité, le sexe, la religion, voire par le seul fait d'être une personne étrangère ou non. Il s'agit évidemment d'une vision très réductrice et partielle de la population genevoise. Les catégories cachent des êtres humains dont les vécus ne peuvent pas se résumer à quelques qualificatifs ou chiffres. Chaque vie est toujours singulière, unique. Il est impossible de la deviner à partir d'un nom, d'une nationalité ou d'une apparence physique.

Le but du projet «Genève, sa gueule» est de rendre plus visible et de reconnaître cette réalité. Pour ce faire, des séances de prise de vue et de collecte de récits de vie ont été mises sur pied pour mieux faire connaissance avec les habitant-e-s Genève. Cette collecte a démarré en mars 2014, à l'occasion de la Semaine d'actions contre le racisme, et se poursuit aujourd'hui dans le cadre de différents événements.

Dans le même temps, ce projet offre la possibilité aux habitant-e-s d'affirmer leur appartenance à un collectif qui partage un même espace de vie: quelles que soient leurs origines, leurs nationalités, leurs religions ou les langues parlées, les habitant-e-s de la ville ont cela en commun d'appartenir à Genève.

A ce jour, ce sont plus de 720 personnes qui ont participé et un site internet (www.geneve-sa-gueule.ch) a été mis en ligne. Le résultat constitue un portrait de la population genevoise déjà autrement plus riche que les quelques clichés à laquelle on la résume d'habitude. Outre le souhait de tirer

le portrait des habitant-e-s, le projet « Genève, sa gueule » constitue aussi pour la Ville de Genève l'occasion de reconnaître la diversité de sa population.

Le contenu du site Internet «Genève, sa gueule» est constitué par le matériel photographique, biographique et vidéo collecté au cours des différentes manifestations. Il permet de découvrir et de jouer avec la multiplicité des récits, des trajectoires et des appartenances des habitantes et des habitants de Genève.

4. RESPONSABILITE : Projet « Analyses de pratiques professionnelles en contexte de diversité »

Ce projet se déroule en interne à l'administration. Il concerne la Ville de Genève comme employeur et comme prestataire de services. Il s'appuie sur le constat que les formations à l'interculturalité ou à la non-discrimination s'avèrent peu efficaces. Premièrement, de moins en moins de personnes s'inscrivent à de telles formations, souvent jugées moralisatrices. Deuxièmement, il a été observé que de telles formations sont fréquemment conçues à l'emporte-pièce, sans réelle applicabilité dans la pratique professionnelle.

Un mandat externe a été lancé auprès des services qui ont un rapport avec le public. Il s'agit, pour chaque service participant, de diagnostiquer et de mieux comprendre où se situent les tensions, sur quoi elles portent et comment elles se manifestent. Ces tensions, si on ne leur porte pas d'attention suffisante, adoptent souvent une explication culturaliste, ou interculturelle. Or, en creusant, on s'aperçoit généralement que le problème est ailleurs.

Après un an de diagnostic et de restitution au personnel, des recommandations pour une gestion de la diversité dans les équipes et au sein des usagers ont été formulées. Dès 2016, l'offre de formation et d'accompagnement du personnel sera enrichie.

CONCLUSION

En guise de conclusion, et pour revenir à l'intitulé de cette session : « Percevoir les potentiels, les reconnaître, les apprécier ! », il convient de dire que l'enjeu, pour la Ville de Genève, est que toute personne, quelle que soit son origine ou sa nationalité, sa religion ou sa couleur, puisse avoir un accès au marché de l'emploi, puisse faire usage des prestations municipales, puisse être accueillie dignement. En un mot, qu'elle puisse faire partie de la société genevoise, comme toute autre personne, et l'enrichir !

La diversité n'est donc pas un objectif. Nous ne postulons pas qu'il faille faire de la diversité un avantage, ou de souligner le potentiel de la diversité. Nous affirmons que la diversité est un état de fait, qu'on le veuille ou non. Notre société est composée d'une diversité sociale, économique, culturelle, une diversité d'orientations sexuelles et d'identités de genre, de religions. C'est une réalité avec laquelle les villes contemporaines sont obligées de composer. L'enjeu n'est donc pas de savoir si cette diversité est un avantage ou non, mais d'aider à ce que chaque personne puisse retirer un bénéfice de la société et inversement que la société puisse se nourrir le plus possible de chaque individu.

L'esprit de la politique en matière de diversité et les projets qui s'inscrivent dans cette perspective ont pour objectif de décoloniser le rapport de l'action publique à sa population. Une approche en termes de groupes ou de cultures ne peut être que stigmatisante et réduire les personnes à une essence, à une catégorie. Pour que tout un chacun puisse participer au développement de la société, les personnes doivent être reconnues en tant que telles, pour ce qu'elles font et non ce qu'elles sont, comme l'affirme l'écrivain Salman Rushdie par cette citation : « Un homme n'a pas de racines, il a des pieds ».

Je vous remercie de votre attention !