

L'exemple d'une démocratie référendaire pluriculturelle

Uli Windisch, professeur, université de Genève

L'immigration n'est pas un sujet neutre politiquement – c'est le moins que l'on puisse dire – et chacun est constamment pris dans le cercle vicieux de cette politisation à base de polémique et d'idéologisation manichéennes de cette thématique.

L'immigration et les différents thèmes qui lui sont liés sont devenus à ce point importants et centraux dans l'espace public des pays européens qu'ils peuvent entraîner la chute de certains gouvernements et la venue au pouvoir de partis politiques extrémistes. On n'aurait jamais imaginé il y a quelques décennies encore que de tels bouleversements pourraient se produire un jour.

Les attitudes opposées et radicalement contradictoires envers l'immigration sont devenues de véritables idéologies politiques – l'antiracisme et le racisme – qui débordent très largement la thématique originelle et ont donné naissance à des partis, organisations et fronts politiques quasi permanents et sur lesquels se focalise une grande partie des discussions publiques et politiques.

Les médias jouent par conséquent un rôle prépondérant dans la présentation publique de cette problématique. Dans nombre de pays un aspect de celle-ci tourne actuellement autour du thème des « minorités visibles ».

En Suisse, la situation est assez différente, et cette thématisation est, pour ainsi dire, absente. Et cela sans doute pour un ensemble de raisons qui ont trait à la spécificité de la composition de la population suisse et surtout aux particularités de son système politique.

L'exemple pluriculturel suisse

En Suisse, le terme de minorités s'applique en premier lieu à la situation de la Suisse et aux Suisses eux-mêmes. Chaque Suisse est tantôt majoritaire, tantôt minoritaire,

suivant la région, le canton où il habite, suivant sa langue, sa religion, sa mentalité. Le fédéralisme et la démocratie directe, l'initiative populaire et le référendum, qui viennent de la base de la population et qui ne ressemblent en rien à un référendum plébiscitaire proposé par un chef d'État – il suffit de 100 000 signatures pour la première et de 50 000 pour le second pour proposer ou refuser des amendements à la Constitution – ont, entre autres, pour objectif de permettre aux minorités de s'exprimer et de formuler leurs problèmes, et même d'exiger que l'ensemble du pays se prononce sur leurs problèmes à eux et formulés par ces derniers. Le corps électoral suisse a par exemple soutenu, lors d'une votation populaire, à une très forte majorité, la langue nationale la plus minoritaire et sérieusement menacée de disparition, soit le romanche (quatrième langue nationale autochtone, parlée par seulement 30 000 à 40 000 personnes selon les critères retenus). La prise en considération de la moindre minorité et sa possibilité d'expression et de revendication constituent une condition structurelle de la survie de la Suisse plurilingue, pluriculturelle, pluri-religieuse, pluriethnique, pluri... etc.

« Pourquoi ne vous entretenez-vous pas avec toutes ces diversités ? », telle a été la question récurrente de plusieurs délégations des ex-pays de l'Est – aujourd'hui Europe centrale et orientale – venues en Suisse, après la chute du communisme, afin de voir comment ce pays gérait son étonnante diversité généralisée à tous les critères imaginables. La réponse se trouve dans le fédéralisme et la démocratie structurellement participative et référendaire et qui ont engendré une véritable culture de l'interculturalité, un savoir-faire intercommunautaire et interculturel, et en plus largement informel et très pragmatique. Autre exemple de solution « interne » à un problème de mino-

Uli Windisch

L'exemple d'une démocratie
référendaire pluriculturelle

rité : la création du nouveau canton francophone du Jura en 1978, approuvée également par près de 80 % du corps électoral suisse, certes après des décennies de rejet et de lutte tenace. Pourquoi cette minorité régionaliste francophone, anciennement partie du grand canton germanophone et largement majoritaire de Berne, a-t-elle posé problème ? Parce que dans ce cas, il y avait cumul des critères de minorisation. Cette région périphérique francophone minoritaire était minorisée non seulement selon la langue mais en fonction d'un grand nombre d'autres critères supplémentaires : la religion, la mentalité, l'économie, la politique, la périphérie. C'est ce cumul – très rare en Suisse où il y a souvent recoupement et non cumul de ces critères – du processus de minorisation qui a engendré un mouvement politique régional indépendantiste et ce mouvement a, grâce au système politique suisse, trouvé sa solution dans un nouveau canton, contrairement à d'autres mouvements régionalistes européens qui ont débouché sur diverses formes de terrorisme parce que n'ayant pas trouvé de solution institutionnelle.

La question de l'immigration et celle des minorités immigrées se posent, elles aussi, de manière très différente, comparativement à la France par exemple, et doivent elles aussi être comprises en fonction des particularités du système politique et surtout de l'histoire du pays.

Limiter ou ne pas limiter l'immigration ?

L'absence de passé colonial et une immigration historiquement en provenance des pays voisins (Italie, Autriche, Espagne, Portugal, etc.) constituent les principales caractéristiques de l'immigration suisse dans la seconde moitié du XX^e siècle. Cette immigration de proximité n'a ainsi pas eu à supporter le lien émotionnel qui lie par exemple la France à ses anciennes colonies, tandis que l'absence de choc culturel important entre immigrants et population locale, ajoutée au savoir-faire intercommunautaire des Suisses, a rendu l'intégration plus aisée. L'intégration de l'immigration s'est ainsi faite sur le mode d'une auto-intégration quasi automatique et progressive, malgré une population immigrée de plus de 20 % et malgré des tensions inévitables.

Le système politique suisse constitue une nouvelle fois une clé de la spécificité de la politique d'immigration suisse. Par le référendum et l'initiative populaire, la démocratie directe a dû poser publiquement et très précocement en Suisse les questions de l'immigration et de l'intégration. Celles-ci se sont invitées dans l'espace public dès les années 1960, en un débat passionné qui culmine avec l'initiative populaire « Schwarzenbach¹ » (1970) qui proposait d'abaisser progressivement, en 5 ans, le taux d'immigrés de 15 % à 10 % (et cela davantage en bloquant de nouvelles entrées plutôt qu'en expulsant massivement et subitement certains immigrants comme a voulu le faire croire à l'époque la presse internationale). Mais, contrairement à des pays fortement centralisés, le débat a été mené tant au niveau fédéral, qu'à l'échelle des cantons et des communes, appelant des réponses locales, avec par exemple la mise en place de « bureaux de l'intégration » dans plusieurs cantons et villes et une dispersion géographique des nouveaux venus. Le fait que ces questions autour de l'immigration aient pu être discutées, toujours grâce à la démocratie référendaire, dès les années 1960, a ainsi servi de « sas de décompression », et permis d'apaiser les tensions et de régler en partie les problèmes. Dans d'autres pays on a, au contraire, cherché à cacher ou à minimiser les problèmes pendant des décennies, rendant le choc avec la réalité d'autant plus brutal, au moment où l'on ne pouvait plus dissimuler les problèmes (naissance de mouvements et de partis extrémistes).

Jusque dans la décennie 90, le pragmatisme suisse – la longue habitude à faire avec l'altérité et la « dilution » de la question de l'immigration dans les entités locales en vertu du fédéralisme, a constitué un mode d'intégration efficace des immigrés.

Aujourd'hui, le débat resurgit, alors même que l'image générale de l'immigré est positive. La question est cette fois celle de l'image du *réfugié* qui s'est, elle, dégradée au point de devenir le thème central d'un débat politique manichéen, avec des répercussions politiques et des effets pervers inattendus, soit le renforcement et le durcissement de partis marqués bien à droite.

Dans les années 1950-1960, une très grande majorité des Suisses approuvait l'accueil de réfugiés politiques sur leur

L'exemple d'une démocratie référendaire pluriculturelle

Uli Windisch

territoire, en particulier ceux des pays totalitaires. Trente ans après, l'image du réfugié est devenue souvent très négative, au point que les Suisses en viennent à remettre en cause leur traditionnelle politique d'accueil. Des débats publics virulents se préparent en ce moment (avril-mai 2006) et vont durer jusqu'à l'automne (une nouvelle votation populaire est prévue le 24 septembre 2006 visant à durcir les conditions de l'immigration et de l'acceptation des requérants d'asile, notamment à cause des abus et des « faux réfugiés »). Ce sont ces « abus » et le fait que l'asile est devenu une filière pour toutes sortes de formes de délinquance et de criminalité qui est à la base de ce changement d'image (à titre d'exemple, sur 600 trafiquants de drogue arrêtés en 2002 pendant 6 mois, rien qu'à Genève, plus de 450 étaient des requérants d'asile). Au niveau politique, la gauche cherche à minimiser ces problèmes tout en désignant et en traitant de « racistes » ceux qui ne tolèrent pas de tels phénomènes. Une telle situation fait alors le lit des forces politiques situées sur la droite de l'échiquier politique. Ce problème des requérants d'asile qui ne concerne que quelques dizaines de milliers de personnes, (par rapport au un million et demi d'immigrés que compte la Suisse) focalise néanmoins une part très considérable du débat public et rend ce dernier fort véhément et manichéen, débat qui rejaille alors volontiers sur les autres immigrés qui ne posent plus guère de problèmes fondamentaux.

Réflexe identitaire et taux de chômage

Même si la Suisse ne connaît pas le phénomène des « cités », qui cumulent dans une zone géographique à forte concentration de populations immigrées, taux de chômage important et délinquance, le débat devient de plus en plus manichéen.

La montée d'un réflexe identitaire s'est accompagnée de la hausse du taux de chômage ; de 1 à 2 % non significatifs, à plus de 4 %, avec des pointes dans certains cantons comme Genève à plus de 7 %. Autrement dit, en période de prospérité, les Suisses sont disposés à accueillir de nouveaux migrants, mais en période de difficultés économiques, le débat resurgit autour des questions par

exemple du regroupement familial, de l'accueil de nouveaux migrants, et en particulier de ceux originaires de pays musulmans, même si la grande majorité des musulmans sont susceptibles de s'intégrer et s'intègrent effectivement.

Si l'immigration musulmane pose un problème tout à fait nouveau pour la Suisse, cela est dû surtout aux musulmans qui se présentent comme intransigeants du point de vue religieux et culturel. La Suisse était habituée « à faire avec » de multiples et grandes diversités. Mais aujourd'hui, il y a parfois incompatibilité avec certaines valeurs fondamentales de la Suisse et cette dernière va devoir expliciter des valeurs jusqu'ici à l'état implicite car acceptées par tous et sur lesquelles le pays ne compte aucunement transiger.

En ce qui concerne maintenant la médiatisation des « minorités visibles » le problème ne se pose donc pas en ces termes en Suisse. Si l'on pense par exemple à la « communauté noire », (terme d'ailleurs inadéquat car sous la couleur de la peau existe une diversité très grande à laquelle cette seule couleur ne donne pas une unité suffisante), cette communauté est très restreinte en nombre en Suisse et ne se pose pas en tant qu'acteur collectif ayant des exigences de représentation médiatique spécifique.

En ce qui concerne, en revanche, les grandes communautés immigrées traditionnelles (italienne, espagnole, portugaise et autres) il n'existe pas d'études empiriques spécifiques, précises et approfondies de la nature de leur médiatisation.

Un aperçu général, montrerait sans doute plutôt une surprenante et forte présence des immigrés de la deuxième génération dans l'univers des médias et de la communication. Ce phénomène reste encore à expliquer. Signalons ici, plus généralement, que la recherche en sciences sociales en Suisse sur les phénomènes pluri- et interculturels – « internes et externes » – est fortement sous-développée, comparée aux grands pays voisins.

Ce sous-développement est d'autant plus surprenant que rares sont les pays à ce point pluriculturels et cela depuis des décennies pour ne pas dire des siècles. La recherche avance certes mais sur les problèmes les plus brûlants les données empiriques fiables font largement défaut.

Uli Windisch

L'exemple d'une démocratie
référendaire pluriculturelle

Ce sont donc surtout les spécificités religieuses et culturelles, plutôt que la « visibilité physique », et notamment celles des musulmans intransigeants qui posent problème et deviennent de plus en plus visibles médiatiquement notamment sous forme de faits divers. L'accumulation de ces derniers et leur large médiatisation en font un thème de débat public conflictuel et l'objet d'une communication politique dont l'enjeu a trait à la nature des nouvelles diversités culturelles, religieuses et autres que le pays est prêt à admettre ou non. C'est une nouvelle fois le débat public généralisé, inévitablement engendré par la démocratie référendaire, qui en décidera progressivement.

« Vrais/faux réfugiés », restrictions et durcissements . . .

Ce débat public généralisé ne fait pas que refléter les problèmes de société ; de tels débats font aussi avancer les problèmes, en ce sens qu'il en ressort peu à peu des éléments de solution, même si cette dernière est toujours provisoire.

Ainsi, l'analyse historique des débats sur l'immigration, en l'occurrence depuis 1950 jusqu'à nos jours, à l'occasion des nombreuses initiatives populaires et référendums relatifs aux divers aspects de l'immigration et de la pluralité culturelle du pays, constitue un révélateur privilégié des thèmes et problèmes propres aux différentes phases de l'histoire immigrée de la Suisse².

Cette analyse montre que derrière les mots « immigrés », « immigrations », etc., se cachent des réalités et des thèmes totalement différents en 1950-1960, 1970, 1980, 1990 ou en 2005 et 2006.

Parmi ces thèmes, on trouve par ordre chronologique notamment : la peur de la « *surpopulation étrangère* » et de « *l'emprise étrangère* », puis la peur de « *l'afflux* » des requérants d'asile, le débat sur le « *trop* » de réfugiés précède celui sur les « *vrais/faux réfugiés* », « *les abus* », « *la criminalité* » etc. Parallèlement aux diverses peurs, on trouve aussi régulièrement les initiatives plus favorables et les nationales qui se mobilisent en faveur des immigrés (« Être solidaires³ », 1981, loi antiraciste, 1994, naturalisation facilitée, droit de vote, politique d'intégration).

L'asile et l'immigration clandestine ont fait l'objet de plusieurs votations allant dans le sens de la restriction et du durcissement, suite au mécontentement populaire grandissant. Enfin, à l'époque actuelle, à côté des problèmes que certains voient dans l'immigration et l'asile, la politique officielle se préoccupe de plus en plus d'intégration plus poussée et le débat sur les droits politiques, sans apparaître encore de manière centrale au niveau national, « *monte en généralité* » dans l'espace public. Parallèlement, la préoccupation de la « *surpopulation étrangère* », même si elle est moins présente, générale et systématique que dans les années 1960-1980, ressurgit périodiquement jusqu'à nos jours (cf. l'initiative visant à ramener la population étrangère à 18 % du 4 septembre 2000).

Quelques exemples précis de votations populaires relatives à l'immigration depuis les années 1970 :

- Initiative Schwarzenbach 7.6.1970 (proposition de limiter la population étrangère à 10 %, refusée à 54 %).
- Initiative de l'Action nationale 20.10.1974 (proposition de limiter la population étrangère à 12 %, refusée à 65,8 %).
- Initiative Être solidaires 5.4.1981 (initiative favorable à diverses améliorations de certaines catégories d'immigrés, refusée à 84 %).
- Révision de la loi sur l'asile : 5.4.1987 (mesures restrictives sur l'asile, acceptées à 67,3 %).
- Votations populaires sur la loi antiraciste : 25.9.1994 (mesures visant à punir le racisme, acceptées à 54,7 %).
- Mesures de contrainte : 4.12.1994 (mesures plus répressives envers les étrangers fautifs et délinquants, acceptées à 73 %).
- Initiative contre l'Immigration clandestine 1.12.1996 (rejetée à 53,6 %).
- Révision de la loi sur l'asile : 13.6.1999, (acceptée à 70 %).
- Initiative pour la limitation de la population immigrée à 18 % : 4.9.2000. (Proposition de réduction du taux de la population étrangère à 18 %, rejetée à 63,7 %).
- Votation cantonale sur les droits politiques des étrangers : 4.3.2001. (Proposition d'octroyer des droits politiques au niveau communal dans le canton de Genève, rejetée à 52 %).

L'exemple d'une démocratie référendaire pluriculturelle

Uli Windisch

- 26 septembre 2004 : votation sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération (le projet a été rejeté à 56,8 %).

- 26 septembre 2004 : votation sur l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération (le projet a été rejeté à 51,6 %).

- Le 24 avril 2005 : votation cantonale genevoise sur l'initiative demandant l'octroi du droit de vote et d'éligibilité des étrangers sur le plan communal (l'initiative a été rejetée à 52,8 %).

- Le 24 avril 2005 : votation cantonale genevoise sur l'initiative demandant l'octroi du droit de vote communal aux étrangers (l'initiative a été acceptée à 52,3 %).

... mais aussi des facilitations

Au cours des vingt dernières années (entre les années 1980 et les années 2000), les Suisses ont dû voter de manière régulière et répétée sur des initiatives concernant plus ou moins directement le thème de *l'asile* (cf. ci-dessus les initiatives de 1987, 1994, 1996, 1999). La politique gouvernementale en la matière, sous la forte pression des milieux hostiles à une politique considérée comme naïvement généreuse ou pour le moins sceptique envers les résultats de cette politique, oscillera entre durcissement et assouplissement, politique tentant parfois l'impossible, à savoir concilier ces deux mouvements contraires.

Finalement, ces dernières années, quelques autres thèmes, sans être totalement nouveaux, ont pris une place prépondérante dans le débat public : la facilitation de la naturalisation (plutôt que son durcissement) ; une politique d'intégration plus active (plutôt que la méfiance et les rejets) ; la lutte contre le racisme (adoption par la majorité du peuple de la loi antiraciste lors de la votation populaire de 1994) ; l'entrée en vigueur de la binationalité (également acceptée par le peuple suisse) ; le débat sur les droits politiques des immigrés (débat qui est à cent lieues de celui de la crainte de la « *surpopulation et de l'emprise étrangères* » des années 1960-1970, et qui montre d'une autre manière encore le changement profond intervenu depuis lors) ; et, plus récemment encore, la

question des clandestins et des « *sans-papiers* ». Il faut également mentionner le thème de la « *criminalité étrangère* », thème particulièrement délicat et à propos duquel le débat s'avère des plus difficiles mais que certains mouvements qualifiés « *d'anti-immigrés* » relancent régulièrement. Aujourd'hui, ces derniers ne sont d'ailleurs plus les seuls à s'en préoccuper. Par ailleurs, même si le thème de la crainte de la « *surpopulation étrangère* » a perdu de sa visibilité, il n'a pas pour autant disparu du débat public ; une initiative populaire sur ce sujet a encore fait l'objet d'une votation populaire en septembre 2000 (l'initiative dite des 18 % ; soit la réduction progressive de la population étrangère de la Suisse jusqu'à ce seuil de 18 % : cette initiative a été rejetée par le peuple à raison de 76 %).

En bref, on constate qu'au cours de ces dernières années, un changement notoire est intervenu dans le débat public en ce sens que les attitudes et mesures « *positives* » envers l'immigration au sens large prennent une place beaucoup plus importante tant dans le débat public que dans le contenu de la politique migratoire officielle. Le thème politique de l'immigration reste bien sûr très controversé et certains fronts irréductibles continuent et continueront de s'affronter, mais la « *surpopulation étrangère* », la volonté de réduire de manière draconienne le taux de la population immigrée, le fait de voir dans l'immigré un corps étranger éternel et inassimilable, ne constituent plus les préoccupations dominantes de la majorité de la population.

Autre exemple de spécificité helvétique : la question de l'intégration, omniprésente et essentielle en ce moment dans nombre de pays d'immigration européens, ne concerne pas seulement les immigrés mais les Suisses eux-mêmes, car la Suisse doit constamment travailler à sa propre « *intégration interne* », étant donné sa très forte diversité culturelle, linguistique, religieuse, etc., interne et historique. Cette diversité interne comporte en effet de constantes forces centrifuges, que le savoir-faire interculturel et la culture de l'interculturel, qui ne sont pas acquis une fois pour toutes, doivent constamment contrecarrer.

La fameuse « *unité dans la diversité* » helvétique est le résultat d'une activité quotidienne et constamment

Uli Windisch

L'exemple d'une démocratie
référendaire pluriculturelle

renouvelée. C'est à ce prix que les diversités ne constituent plus une menace pour l'unité mais renforcent, au contraire, cette même unité. Et si cette intégration interne, toujours relative et à réactiver en permanence, est possible c'est encore grâce aux spécificités du système politique.

En bref, en Suisse, les « minorités visibles » en tant que telles ne constituent pas une thématique médiatique mais la médiatisation de l'ensemble des facettes et des thèmes liés à l'immigration est maximale, et cela toujours à cause de ce système politique de démocratie référendaire à base de participation constante et généralisée dans lequel tout peut-être discuté par tous.

Notes

1 Les Initiatives suisses contre la surpopulation étrangère sont des initiatives populaires déposées par des citoyens suisses pour lutter contre la surpopulation étrangère durant les années 1970. Elles furent lancées notamment par James Schwarzenbach, figure de proue de l'Action nationale contre l'emprise étrangère du peuple et de la patrie (ou simplement *Action nationale*). James Schwarzenbach, homme politique suisse, né en 1911, décédé en 1994, est issu d'une famille de la haute bourgeoisie de Zurich. Il est d'abord historien puis journaliste (*Zürcher Woche*, *Rheinischer Merkur* et *der Republikaner*) avant de se lancer dans la politique. En 1967, il est le seul élu de l'Action nationale et lance une initiative contre l'emprise étrangère qui est rejetée le 7 juin 1970 par 654 844 voix (54 %) [ndlr].

2 Uli Windisch *et al.*, *Suisse-Immigrés, quarante ans de débats*, 1960-2001, Lausanne/Paris, L'Âge d'Homme, 2002, 248 p. ; Uli Windisch, *Immigration, Quelle intégration ? Quels droits politiques ?*, Lausanne, L'Âge d'Homme, 2000, 288 p.

3 En 1981, une initiative en faveur des étrangers (*Être solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers*) est rejetée par 83,8 % de non [ndlr].