

Matteo Gianni

Intégration après le vote sur les minarets

Le 29 novembre 2009, 57,5 % des votants ont accepté l'initiative populaire demandant que l'interdiction de construire

des minarets soit inscrite dans l'article 72 de la Constitution fédérale. Précédé par une campagne très émotionnelle, ce vote a soulevé des controverses concernant l'état de l'intégration des musulmans en Suisse: la restriction des droits civils de la population musulmane qu'il implique peut en effet difficilement être considérée comme la reconnaissance d'une forme d'intégration réussie.

En matière d'intégration, la Suisse dispose d'un arsenal législatif relativement limité. Parmi les quatre alinéas qui constituent l'article sur l'intégration contenu dans la Loi sur les étrangers, le troisième stipule que « l'intégration suppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard » (LEtr, art. 4, al 3). Le débat public qui a précédé et suivi le vote de novembre 2009 montre l'existence d'un décalage entre cet article et la réalité empirique. En effet, d'un côté, les musulmans et l'islam ont été souvent représentés comme posant des problèmes d'intégration ; de l'autre, aussi bien le résultat du vote que la teneur du débat public laissent planer un certain doute quant à la volonté d'intégrer les musulmans dont font preuve les citoyens suisses.

Afin d'évaluer la portée de ce décalage et de mieux comprendre les enjeux sous-jacents à la problématique de l'intégration des musulmans en Suisse, nous commencerons par exposer de manière succincte des données empiriques concernant les orientations et les perceptions des musulmans et de non-musulmans en matière d'intégration¹. Sur cette base, nous aborderons ensuite le concept d'intégration, en mettant en exergue les caractéristiques les plus saillantes de la philosophie publique d'intégration qui prévaut en

Matteo Gianni: Docteur en science politique, Matteo Gianni est Maître d'Enseignement et de Recherche au Département de Science politique de l'Université de Genève et a été chargé de cours à l'Université de Fribourg.

Suisse. Ceci nous amènera finalement à présenter une critique du modèle d'intégration dominant, à savoir l'intégration par

adaptation et à proposer une alternative, l'intégration processuelle, susceptible de permettre de penser l'intégration de manière plus démocratique.

1. L'intégration des musulmans en Suisse : quelques aspects empiriques

Les données individuelles² que nous avons analysé montrent que, globalement, les musulmans interrogés (1) se sentent bien intégrés en Suisse; (2) qu'ils ont confiance dans les institutions politiques, judiciaires et civiles, et ceci davantage que les citoyens suisses interrogés; (3) qu'ils se sentent attachés à la Suisse; (4) qu'ils estiment que le fait de suivre les lois suisses est un facteur central de l'intégration; (5) qu'ils ont tendance, contrairement à l'un des thèmes récurrents de la campagne de votation, à ne pas prendre en considération les avis des leaders religieux en ce qui concerne la détermination de leurs opinions politiques. En ce sens, l'opinion selon laquelle les responsables religieux ont un fort impact politique doit être pour le moins nuancée.

Même si ces données doivent être prises avec les précautions d'usage, il est évident que l'image qui en ressort va à l'encontre d'un certain nombre de représentations, amalgames et stéréotypes qui, depuis quelques années, marquent le débat public suisse. Depuis 2004, ce dernier est caractérisé par la prépondérance de thématiques négatives à l'égard des musulmans et de l'islam, telles que la problématique de l'(in)compatibilité entre islam et démocratie ou encore la question de l'extrémisme musulman³. Sur la base des données de notre enquête, par contre, il semblerait que le sentiment d'intégration des musulmans ainsi que leur acceptation des valeurs de base du

système social et politique suisse soient globalement acquis. Ceci, bien évidemment, ne signifie pas que tous les musulmans aient les mêmes orientations sociales, politiques ou religieuses et que des 'problèmes' spécifiques d'attitudes ou d'intégration (qui relèvent de faits divers) ne se produisent pas ; mais, même en considérant ces nuances, l'idée selon laquelle il est en train de se produire une islamisation rampante de la Suisse – et contre laquelle il faut faire preuve de fermeté en interdisant, par exemple, les minarets – n'est pas étayée par les données récoltées.

Comment se fait-il, donc, qu'une liberté civile soit niée sur la base d'une représentation sociologiquement infondée de la réalité empirique des musulmans en Suisse ? Qu'est-ce que cette décision démocratique permet de dire sur le degré d'ouverture de la population suisse à l'égard des musulmans ? Les quelques données à notre disposition indiquent une certaine fermeture à l'égard des musulmans de la part d'une partie non négligeable de Suisses. Par exemple, les Suisses ne seraient pas contents d'avoir (1) un musulman comme parent proche par alliance (29 %) ; (2) un musulman comme ami (18%) ; (3) un musulman comme co-citoyens suisse (23%) ; (4) un musulman comme collègue de travail (13,5%) ; et (5) un musulman comme voisin (15,8%). Par ailleurs, il est important de signaler qu'environ un tiers des musulmans interrogés se dit avoir été victime de discriminations. Ces données sont d'ailleurs corroborées par d'autres études selon lesquelles une partie de la population suisse montre des sentiments et des attitudes xénophobes à l'égard des musulmans⁴. Ce constat porte donc à s'interroger sur les possibilités d'intégration dont bénéficient les musulmans en Suisse.

2. La philosophie publique d'intégration en Suisse : figure de l'étranger et individualité

Depuis la promulgation de l'ordonnance sur l'intégration en 2000 jusqu'au vote du 29 novembre 2009 sur l'initiative «anti-minarets», la notion d'intégration occupe une place importante dans le débat public en Suisse. Cette importance est cependant proportionnelle à l'ambiguïté qui caractérise son interprétation dans le débat public. Bien que, depuis 2005, il existe un chapitre sur l'intégration dans la Loi sur les étrangers, cette notion est loin d'être comprise et employée de manière univoque dans l'espace public (vraisemblablement aussi en vertu du caractère

très ouvert et général des contenus de la loi). Les représentations cristallisées autour de l'altérité des musulmans occupent une place prépondérante dans le débat sur l'intégration. Tout comme dans d'autres pays occidentaux, en Suisse, la population musulmane est représentée comme posant des défis d'intégration relativement inédits, surtout centrés autour de la question de l'adhésion aux normes démocratiques.

Ces défis prennent une importance particulière dans la mesure où ils vont à l'encontre des éléments principaux de la philosophie publique d'intégration⁵ qui constitue le référentiel de l'action publique en la matière⁶. Parmi d'autres, deux facteurs sont à notre sens cruciaux pour comprendre les caractéristiques principales de la philosophie d'intégration en Suisse. Il s'agit de la distinction entre citoyens et étrangers et de la conception individuelle de l'intégration.

Le premier aspect réside dans l'actualisation constante de la figure de l'étranger. L'article sur l'intégration apparaît dans la Loi sur les étrangers et le sujet auquel il est destiné est l'étranger. La différenciation entre nous et eux permet de raffermir les frontières de la communauté, de maintenir l'illusion d'un nous inchangé et inchangeable. Traditionnellement, en Suisse, cette différenciation s'opère par un accès très restrictif (en comparaison internationale) à la citoyenneté⁷. La force symbolique de la distinction entre Suisses et étrangers se fonde sur l'idée que la naturalisation représente l'aboutissement de la trajectoire d'intégration. Il en découle logiquement que, en ayant été naturalisés, les suisses issus de l'immigration ne sont plus supposés être confrontés à des problèmes d'intégration, car ces derniers concernent les étrangers. Ainsi, étant structurée autour de l'opposition entre Suisses et étrangers, la philosophie publique d'intégration ne permet que difficilement de penser les enjeux de non intégration au sein de la communauté des citoyens suisses et entraîne une certaine réticence des autorités et de la population suisse à adopter des mesures positives (et alternatives) d'intégration. En effet, le propre du modèle d'intégration des étrangers repose sur le fait que ces derniers ne sont pas considérés comme des sujets à part entière, ce qui signifie que leurs exigences en matière d'accommodation ou de libertés culturelle sont vulnérables à l'injonction classique «si t'es pas content, rentre chez toi». Ce rapport à l'étranger informe une conception de l'intégration qui ne peut

être que de nature assimilative, à savoir impliquant la perte progressive de certaines spécificités culturelles représentées comme problématiques ou inconciliables avec les normes (supposées) dominantes. Tout indique que la conception de l'intégration qui, depuis quelques années, vise la population musulmane est fortement influencée par ces prémisses symboliques. Ainsi prévaut en Suisse un cadre légal et institutionnel qui s'éloigne du pluralisme culturel pour épouser une approche qui demande à la minorité musulmane de s'adapter aux us et coutumes helvétiques⁸.

Le deuxième aspect réside dans la nature individualisante de la philosophie publique d'intégration suisse. Le cadre institutionnel helvétique se caractérise par une forte fermeture par rapport à la reconnaissance des différences culturelles des minorités non-territoriales. Par exemple, rien n'est prévu en Suisse pour promouvoir des formes d'intégration collective des musulmans en tant que groupe religieux (par le biais de droits culturels spécifiques ou par l'institutionnalisation de groupements de représentation des musulmans). Les mesures d'intégration visent les personnes et se fondent, ultimement, sur leur responsabilité individuelle à vouloir s'intégrer en Suisse. Les contrats d'intégration mis en place dans quelques cantons suisses depuis 2008 sont l'un des instruments de contrôle de cette volonté d'intégration, tout comme les procédures de naturalisation qui attribuent aux autorités des pouvoirs discrétionnaires importants⁹. L'apprentissage de la langue, par exemple, y occupe une place importante, mais aussi le respect des règles et des principes démocratiques, bien plus controversés et compliqués à évaluer.

Les données empiriques montrent que la conception individualisante de l'intégration est largement partagée par la population suisse (non-musulmane). Globalement, les Suisses sont généralement en faveur de dispositions facilitant l'intégration individuelle des musulmans, mais sont majoritairement contre des formes de reconnaissance publique des musulmans en tant que groupe religieux. Par exemple, si environ 60% des musulmans estiment qu'il faudrait accorder des droits spéciaux aux musulmans pour qu'ils puissent pratiquer leur religion, seuls 18% des suisses partagent cet avis; et si environ 71% des musulmans considèrent que les musulmans devraient respecter la loi suisse même si elle restreint leur liberté religieuse, le pourcentage de suisses étant d'accord avec cette

position monte à 93%. Ainsi, les musulmans estiment qu'en tant que groupe religieux les musulmans devraient faire l'objet de formes de reconnaissance publique (comme c'est d'ailleurs le cas d'autres groupes religieux); les suisses, par contre, prônent une conception individuelle de l'intégration et sont réfractaires à toute forme de reconnaissance publique collective.

3. Vers une philosophie publique d'intégration plus inclusive ?

Les éléments empiriques que nous venons de présenter montrent qu'il existe une palette d'interprétations très large concernant, de la part des musulmans, ce que signifie 'vouloir' s'intégrer et, de la part des Suisses, ce que signifie 'faire preuve d'ouverture' à l'égard de la population musulmane. De plus, en ce qui concerne les musulmans, le fait d'avoir un sentiment d'intégration élevé n'implique pas de soutenir une conception de l'intégration davantage orientée vers la reconnaissance collective de leur spécificité religieuse. En ce qui concerne les Suisses, il est loin d'être évident que, envisagée par rapport à la présence musulmane, la notion d'intégration ait un sens fondamentalement différent de celle d'assimilation. En effet, la philosophie publique d'intégration qui caractérise la manière par laquelle est envisagée la population musulmane en Suisse est axée autour de l'exigence d'adaptation aux normes et valeurs suisses¹⁰. Cette demande d'adaptation a une logique qui rappelle fortement la conception assimilationniste qui a historiquement marqué le rapport aux étrangers en Suisse. Cependant, le ce à quoi cette adaptation doit se rapporter n'est pas clairement défini.

L'article sur l'intégration se borne à stipuler que «l'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels» (LEtr, art. 4, al. 1). Or si les valeurs constitutionnelles peuvent être aisément connues et acceptées, il est plus difficile de savoir si les étrangers sont appelés à s'adapter de manière inconditionnelle aux actes par lesquels les autorités publiques transposent ces principes généraux en lois et actions particulières.

Par exemple, le fait de demander des formes de reconnaissance collective en vertu du principe constitutionnel d'égalité de traitement est-il une demande qui implique, de la part des musulmans, un manque

de volonté d'accepter les principes normatifs helvétiques ?

La difficulté de répondre à cette question de manière précise illustre bien le fait qu'une intégration accomplie ne peut pas se cantonner à une simple adaptation à des normes prédéterminées. Le fait d'avoir un sentiment d'intégration élevé, d'accepter le principe de se soumettre aux lois d'un pays ou de respecter les principes fondamentaux de l'ordre démocratique n'implique pas nécessairement une adhésion totale et acritique à toute exigence d'assimilation ou à toute loi. Du reste, tout régime démocratique se fonde sur l'existence d'un conflit d'interprétation inéluctable sur le sens, la portée et les manières de transposer dans des lois ou des politiques publiques les principes normatifs et moraux qui organisent une collectivité politique. Ainsi, les différences au niveau de l'interprétation des principes constitutionnels entre un individu s'identifiant à la gauche radicale et un autre ayant des valeurs proches de la droite conservatrice seront sur beaucoup de points bien plus prononcées que les différences entre musulmans et non-musulmans sur les mêmes enjeux.

Il en découle que la logique de l'intégration par adaptation empêche une véritable reconnaissance des musulmans en tant qu'acteurs sociaux et politiques à part entière. En opposition à une logique purement adaptative, nous suggérons que l'intégration doit être pensée de manière processuelle, à savoir comme un processus intersubjectif et inclusif de (re)définition des normes collectives. Cette idée se rapproche de la notion d'intégration en tant que régulation proposée par Dominique Schnapper, pour qui «l'intégration des individus n'est pas seulement le produit de la conformité de leurs conduites aux normes, mais de leur participation active à la vie collective, en particulier à l'invention de normes sociales (...). Parler de régulation, c'est insister sur le rôle actif des individus, sur les processus, les échanges et les négociations entre les individus et les divers groupes qui conduisent à élaborer de nouvelles règles»¹¹. Le passage de l'intégration d'adaptation vers une conception de l'intégration processuelle et régulatrice comporte, d'une part, la lutte contre toutes les représentations de mépris et de mésestime qui marquent un groupe culturel donné et, d'autre part, l'institutionnalisation de formes de reconnaissance publique de la différence

culturelle. Il s'agit par exemple de créer les préconditions permettant aux musulmans de participer à un projet collectif non conçu pour, mais avec eux. Certes, un modèle de 'vivre ensemble' doit comporter un certain nombre de principes fondamentaux partagés auxquels tous doivent se soumettre; il n'en demeure pas moins que pour intégrer de manière juste et efficace les membres de groupes culturels, il est nécessaire d'accepter que la valeur socialement attribuée à une pratique ou une valeur culturelle puisse être sujette à un échange discursif et donc à une réinterprétation ou à un changement en vue d'une coexistence plus juste entre les individus et les groupes. C'est exactement ce que le modèle d'intégration par adaptation ne peut pas envisager.

- 1 Pour une présentation générale des résultats du projet, voir le rapport de Giugni, Marco, Gianni, Matteo et Michel, Noémi disponible sur le site du PNR 58 [http://www.nfp58.ch/files/downloads/Schlussbericht_Giugni.pdf]
- 2 Recueillies au moyen d'un questionnaire téléphonique soumis à 900 personnes de confession musulmane les mois précédant le vote du 29 novembre
- 3 Gianni, Matteo et Clavier, Gaetan (à paraître), "Representing gender, defining Muslims? Identity / Difference Constructions in the public discourse in Switzerland", in C. Flood and al. (eds), *Islam in the Plural: Identities, (Self-) Perceptions and Politic*, Leiden, Brill Academic Publishers, 2010
- 4 Voir par exemple Helbling, Marc. « Islamophobia in Switzerland: A New Phenomenon or a New Name for Xenophobia ? », in Hug, S. et Kriesi, H. (eds). *Value Change in Switzerland*. Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 65-80 ; Commission Fédérale contre le Racisme. *Les relations avec la minorité musulmane en Suisse*, Berne, 2006.
- 5 Favell, Adrian. *Philosophies of Integration*. London: Palgrave, 1998.
- 6 En effet, d'une part, la philosophie publique structure les actions et les arguments de légitimation des acteurs sociaux et politiques par rapport aux musulmans vivant en Suisse ; de l'autre, elle est constamment actualisée et (ré)interprétée par les prises de position des acteurs sociaux et politiques (en Suisse surtout par le biais de la démocratie directe).
- 7 Seulement environ 15% des musulmans résidents en Suisse sont des citoyens.
- 8 Voir Giugni, Gianni et Michel, Op. cit., p. 2.
- 9 Helbling, Marc. *Practicing Citizenship and Heterogeneous Nationhood. Naturalisations in Swiss Municipalities*. Amsterdam, Amsterdam University Press, IMISCOE Dissertations, 2008.
- 10 Gianni, Matteo, « Citoyenneté et intégration des musulmans en Suisse : adaptation aux normes ou participation à leur définition ? », in Schneuwly Purdie, Mallory, Gianni, Matteo et Jenny, Magali (eds). *Musulmans d'aujourd'hui. Identités plurielles en Suisse*. Genève, Labor et Fides, 2009, pp. 73-93.
- 11 Schnapper, Dominique. *Qu'est-ce que l'intégration ?*. Paris, Galilard, 2007, pp. 15-16.